

92
1997



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA
ORGANIZACION DEL PROCESO ELECTORAL
FEDERAL DE 1997. EL CASO DEL 22 DISTRITO
ELECTORAL FEDERAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)**
P R E S E N T A
GRACIELA PEREZ RIOS

ASESOR: MTRO. CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA.



MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

26 8320



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"La salud de las democracias, cualquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral".

José Ortega y Gasset

"La selección de ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, ha sido realizada con el procedimiento propuesto por uno de los partidos políticos que mayores objeciones realizó a los métodos usados en el pasado. El procedimiento utilizado para la elección del próximo agosto garantiza absoluta imparcialidad en la selección, y por ende confiabilidad para partidos y ciudadanos. Este se basa en una doble insaculación o sorteo en que las personas son seleccionadas por el mes de su nacimiento y la primera letra de su apellido. El azar imposibilita cualquier práctica indebida. Destaco que este doble proceso de insaculación refuerza la imparcialidad de los funcionarios de casilla, que son miembros de nuestra sociedad, ciudadanos que son precisamente los que cuentan los votos al cierre de la casilla, como son también ciudadanos los que días después van a calificar la elección de los diputados federales y senadores en cada distrito y cada Consejo Local."

Jorge Carpizo .

DEDICATORIA

A mis padres, Arcelia Ríos y Carlos Pérez, por brindarme incondicionalmente la posibilidad de estudiar. Ellos, que provienen de la cultura del esfuerzo, me enseñaron que el éxito y el progreso se basan en el trabajo y en los sueños. Gracias infinitamente.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, porque al permitirme el acceso al conocimiento y a la cultura, me brindó las herramientas para subir escalones más altos cada día.

A mi asesor, Maestro Carlos Hernández Alcántara por su atinada dirección, su entusiasmo y la confianza que depositó en mí, ya que todo ello fue fundamental para la conclusión del presente trabajo.

A mis hermanos Carlos, Arturo, Guadalupe, María del Rocío y Antonio, por su ayuda y comprensión. Su perseverancia en el logro de las metas planteadas, es para mí un ejemplo a seguir.*

A Rogelio Muñiz, por las innumerables horas que dedicó a la revisión, discusión y elaboración de este trabajo y por permitirme el acceso a su magnífica biblioteca. Su inteligencia y deseo de saber, me impulsan al conocimiento y a la reflexión permanentes.

A Ana María Vollbert, por su amistad y su apoyo.

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO
ELECTORAL FEDERAL DE 1997 .**

**EL CASO DEL 22 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL
EN EL DISTRITO FEDERAL.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1	LAS ELECCIONES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA	6
1.1	LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	6
1.2	LAS ELECCIONES	9
1.3	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	13
CAPÍTULO 2	MARCO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO	
2.1	ENTORNO POLÍTICO Y REFORMA ELECTORAL	16
2.2	FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES	22
2.3	MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES	24
2.4	MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES (1976-1994)	27
2.4.1	PROCEDIMIENTOS DE INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	28
2.4.2	FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	35
2.5	MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA APLICADO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997	41
2.5.1	PROCEDIMIENTOS DE INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	42
2.5.2	FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	43
CAPÍTULO 3	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 A 1997	47
3.1	PROCESOS ELECTORALES DE 1991 Y 1994	48
3.2	PROCESO ELECTORAL DE 1997	58
3.3	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN LAS ELECCIONES DE 1991 A 1997	66
CAPÍTULO 4	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN 1997 EN EL DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 22 DEL DISTRITO FEDERAL	
4.1	CONTEXTO GEOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO	69
4.2	INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	70
4.3	FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	80
	C O N C L U S I O N E S	82
	BIBLIOGRAFÍA	88

INTRODUCCIÓN

La dinámica y evolución de los sistemas electorales y los mecanismos que regulan las elecciones en cada país dependen de su propia realidad. En México, la discusión en materia electoral durante los últimos veinte años, ha ido adquiriendo mayor importancia debido a la emergencia de la sociedad, a la búsqueda de mayores y más plurales espacios de representación, así como a la demanda de reconocimiento de la voluntad ciudadana. El debate se ha centrado en dos grandes rubros: la competencia política, mayores espacios de representación para la oposición y la transparencia de los procesos electorales.

A principios de los años setenta, la discusión en torno al estado del sistema electoral en México era incipiente, la percepción general acerca de las elecciones en México, era que éstas estaban controladas por el gobierno, que se gozaba de una reducida autonomía, y que había una escasa participación de la sociedad civil; los resultados electorales se presuponían y no existía la posibilidad real de una competencia entre partidos. Si bien se reconocía la necesidad de llevar a cabo elecciones periódicamente, éstas no cumplían con la función de elegir realmente a los poderes públicos de entre una gama de opciones. Se criticaba la escasa participación de los partidos políticos en el proceso electoral, la desigualdad en la competencia entre los partidos políticos de oposición y el partido en el poder, la integración de los órganos electorales y sus facultades, la tardanza en la difusión de los resultados electorales, así como la integración de las mesas directivas de casilla. En cuanto a éstas últimas, existía una imagen colectiva de que en las casillas se cometían graves irregularidades electorales en relación con la manipulación del voto, generándose una actitud de desconfianza hacia éste órgano electoral.

Los cambios fundamentales del sistema electoral en México, iniciaron con la reforma política de 1976. Las modificaciones en materia electoral se orientaron primordialmente hacia el otorgamiento de mayores espacios de representación para la oposición, y en menor medida, hacia la transformación de los procedimientos técnicos que comprende un proceso electoral.

A fines de los años ochenta, debido a los resultados de algunas elecciones locales, y sobre todo después de 1988, cuando el voto ciudadano cobró mayor relevancia, el debate en torno a la forma de llevar a cabo el proceso electoral se intensificó. Se señalaba que los ordenamientos electorales estaban sesgados a favor del partido en el poder, se hablaba de la necesidad de una reforma política de mayor alcance y de una nueva ley electoral, producto del consenso de las fuerzas políticas, en la cual se estableciera que el control del proceso electoral debía recaer en los ciudadanos y en los partidos políticos. Esto llevó a la creación de un nuevo ordenamiento legal: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las reformas legales y constitucionales realizadas en materia electoral de 1990 a 1996, se llevaron a cabo en respuesta a la creciente pluralidad política y movilización ciudadana, fue una demanda de la sociedad hacia el gobierno, a diferencia de la reforma política de 1976, donde la apertura se realizó por iniciativa del gobierno, pues la oposición y las organizaciones políticas y sociales aún no tenían suficiente representación y fuerza como para presionar al gobierno para que éste promoviera una reforma electoral más profunda.

En la medida en que los espacios de expresión acerca de asuntos políticos se fueron ampliando, el reclamo de los partidos políticos fue en el sentido de que la sociedad y los partidos políticos participaran más en la organización de las elecciones. El resultado fue una mayor intervención de estos actores en tareas de dirección, vigilancia y observación de las actividades del proceso electoral, lo que abrió la posibilidad de otorgar credibilidad y transparencia a los resultados electorales así como mayor legalidad a los comicios federales.

El hecho de que en México, cuando la oposición logró contar con posibilidades reales de influir decisivamente en la modificación del sistema electoral y sentar las bases para el desarrollo de unas elecciones confiables y transparentes, la discusión se centrara en los procedimientos técnicos, obedece a la historia electoral del país. El resultado fue la reglamentación del más mínimo detalle del proceso electoral y el aumento en la complejidad del mismo.

Debido a la importancia de la función de las mesas directivas de casilla en el proceso electoral y por constituir una forma fundamental de participación ciudadana, tanto la integración como su funcionamiento fueron ampliamente debatidos. Las atribuciones otorgadas a las mesas directivas de casilla en la jornada electoral son muy importantes para el resultado de las elecciones, pues ahí se recibe el voto ciudadano, se realiza el escrutinio y cómputo del mismo y se emiten las actas que servirán de base para todos los procedimientos de cómputo, calificación y determinación de las fórmulas, candidatos y partidos ganadores.

Es en la Mesa Directiva de Casilla en donde se advierte más claramente la evolución de los procedimientos de integración así como la complejidad de las funciones conferidas que ha ido adquiriendo de 1976 a 1996 con las reformas electorales.

En el presente trabajo se pretende realizar un análisis de la evolución de las leyes electorales promulgadas de 1976 a 1996 en lo correspondiente a los procedimientos para la integración de las mesas directivas de casilla y a las funciones realizadas por las mismas el día de la jornada electoral, así como del impacto que todos los cambios en materia electoral (desarrollo de un sistema de partidos competitivo, avances hacia un sistema electoral confiable) han tenido sobre la participación ciudadana en este órgano electoral.

Se parte del supuesto de que durante el periodo estudiado (1970-1997), el debate en materia electoral se desarrolló en dos vertientes: entre 1970 y 1986 el gobierno alentó la creación de partidos políticos y se otorgaron mayores espacios a la oposición. Después de 1986 y hasta 1996, la oposición, ya fortalecida, demandó procesos electorales confiables y correctos, en los cuales se incorporara una mayor participación de la ciudadanía y de los partidos políticos.

Esta característica de la evolución del sistema electoral en México se considera muy importante para los fines del presente trabajo, pues mientras la creación y el desarrollo de un sistema de partidos políticos fue alentado a partir de 1976, es hasta principios de los años noventa, casi quince años después, que se pone especial énfasis en la integridad del proceso electoral, en una mayor participación ciudadana y en particular en la forma de integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla. El periodo relativamente largo que han tenido los partidos políticos para adaptarse e influir en las graduales transformaciones de las reglas electorales que los afectan, contrasta con los rápidos y

radicales cambios (1990-1997) en la forma y mecanismos de participación ciudadana en las elecciones, por lo que la respuesta ciudadana no es totalmente correspondiente con las expectativas de la ley electoral.

En este sentido, las mesas directivas de casilla, al ser los órganos que el día de la jornada electoral manejan la documentación (que incluye las urnas y las boletas); al ser la única instancia que recibe el voto ciudadano y al llevar a cabo el escrutinio y computo de los votos y asentar en actas los votos obtenidos por cada partido político, plasmando con ello la voluntad ciudadana de cada una de las casillas electorales, se convirtieron en un elemento central de atención en dos aspectos: su integración y sus funciones. Además, son el único órgano electoral integrado en su totalidad por ciudadanos.

Las modificaciones relativas a las mesas directivas de casilla, por lo tanto, han derivado en una complejidad de los procedimientos que tienen lugar tanto para su integración como en las funciones que éstas tienen que desarrollar el día de la Jornada Electoral. A lo anterior se agregan el poco tiempo de instaurados los cambios (a partir de 1990); las reformas sucesivas en este rubro; el nivel general de instrucción, la todavía baja tendencia ciudadana a la organización.

El presente trabajo pretende identificar las transformaciones en los procedimientos señalados, entre 1976 y 1997 y destacar aquellos que constituyeron un salto cualitativo ya sea por su complejidad, por ser un retroceso o bien por la garantía de transparencia que significaba en el proceso electoral. Por otro lado, se realiza un análisis inicial de la forma en la que dichos procedimientos han sido aprehendidos y asumidos por la ciudadanía, así como la respuesta obtenida de parte del ciudadano a la convocatoria concreta de ser funcionario de casilla, considerando los aspectos mencionados en el párrafo anterior.

Una vez que la oposición advirtió la posibilidad real de ganar mayores espacios en los órganos de representación popular, a través del voto ciudadano y con el incremento del número de diputados federales por el principio de representación proporcional, gracias a la creación del Código Federal Electoral en 1986, pero sobre todo a partir de los sucesos acaecidos en los comicios de 1988, el eje de la discusión se orientó hacia otro tema fundamental: la realización de elecciones correctas y confiables para garantizar que los triunfos de la oposición fueran respetados y reconocidos.

Este tema llevaría a una transformación profunda de:

- 1) Los órganos encargados de desarrollar las elecciones.
- 2) Los procedimientos para integrar dichos órganos
- 3) Las funciones atribuidas a los mismos.
- 4) Los procedimientos técnicos.

El resultado fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990. Este ordenamiento legal, introdujo aspectos fundamentales: la creación de un órgano autónomo encargado de organizar las elecciones (el Instituto Federal Electoral); un sistema de medios de impugnación; la incorporación de la participación ciudadana en los órganos de dirección en los niveles nacional, local y distrital, la representación de los partidos políticos no sólo en los órganos de dirección sino también en los de vigilancia

La definición, alcances y límites de la democracia representativa, y el significado de las elecciones y de la participación ciudadana para los regímenes políticos denominados democráticos, son abordados en el primer capítulo. En este mismo apartado, se hace un breve repaso histórico del ámbito político en el cual se desarrolló el debate y las reformas electorales en México de 1976 a 1997.

En el segundo capítulo se estudia el marco legal que regula las actividades electorales en México; se analiza el contenido de los artículos constitucionales relativos, así como el sentido y evolución de los mismos. En cuanto a las leyes electorales, se esbozan los aspectos generales de cada una y se profundiza y analiza comparativamente lo correspondiente a los procedimientos de integración de las mesas directivas de casilla a partir de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en 1977 y hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales creado en 1990, incluyendo las reformas de 1993, 1994 y 1996. Estos ordenamientos legales y el período escogido tuvo como referente el momento en que se comenzaron a sentar las bases para una modificación sustancial del sistema electoral. En éste apartado se pueden apreciar tanto la evolución jurídica, como el sentido, alcance y trascendencia de los cambios de las reformas electorales.

En este mismo capítulo se hace hincapié en el marco legal bajo el cual tuvieron verificativo las elecciones federales de 1997, por ser la norma jurídica con la cual se desarrolló el proceso electoral en el 22 Distrito Electoral Federal del Distrito Federal. La relevancia de éste distrito electoral reside en el hecho de que la tesina es un documento en el cual se plasma la experiencia laboral del autor, el presente trabajo trata de conjugar el contexto teórico y legal en el cual se desarrollaron los debates sobre la reforma electoral, con la aplicación práctica de los procedimientos establecidos, mediante la experiencia profesional en el ámbito electoral, a fin de lograr un diagnóstico respecto al estado que guarda actualmente la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, así como la participación ciudadana y poder elaborar una evaluación de los alcances y objetivos logrados, así como los puntos pendientes o susceptibles de modificarse.

Los ordenamientos legales establecen de manera general la forma en la que se desarrollan múltiples acciones, pero es necesario elaborar instrumentos que posibiliten su ejecución. Por ello, los procesos electorales se efectúan con base en procedimientos que desarrollan lo señalado en el texto legal vigente y permiten su aplicación, de tal manera que el tercer capítulo es un análisis de los procedimientos establecidos para ejecutar las acciones que la ley ordena en relación con el proceso electoral y en particular con la integración de las mesas directivas de casilla. Debido a que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la legislación que ha sido considerada como la de mayor avance en el proceso de democratización del sistema político mexicano, el período estudiado abarca los comicios que tuvieron verificativo a partir de su promulgación, es decir, las elecciones de 1991 y 1994.

De manera particular se analizan las acciones concretas implementadas en el proceso electoral federal de 1997, para la integración de las mesas directivas de casilla, tanto a nivel general como específicamente en el 22 Distrito Electoral Federal del Distrito Federal. Se examina la manera en que se aplicaron los acuerdos y procedimientos establecidos por los órganos colegiados de dirección con el objetivo de vincular más estrechamente a la ciudadanía y a los partidos políticos al proceso electoral y generar con

ello confianza y transparencia en los resultados electorales. Del análisis y resultados se desprenderá si con la aplicación de dichos lineamientos se cumplió el objetivo.

Finalmente, se establecen las conclusiones del presente estudio. El impacto de las reformas legales, su evolución y trascendencia para el sistema electoral y para el propio régimen político, así como la manera en la que se resolvieron las demandas por contar con unas elecciones limpias y confiables, así como el que la voluntad ciudadana expresada mediante el voto fuera respetada plenamente. Los resultados de las sucesivas modificaciones a los procedimientos para la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla son evaluados y ponderados en este apartado, a la luz de los objetivos planteados.

El tema ha sido poco estudiado dado el carácter técnico de éste no obstante su importancia para la gobernabilidad y la confianza en las instituciones responsables de organizar las elecciones, porque en la medida en que la integración y funciones de la Mesa Directiva de Casilla se desarrollen con apego a la ley y de acuerdo con mecanismos avalados por los actores políticos y sociales participantes en la organización del proceso electoral, los resultados de la elección serán cada vez menos objeto de impugnación por parte de los partidos políticos. En este trabajo se parte de la convicción de que la Mesa Directiva de Casilla es un elemento fundamental en los comicios, y que su estudio puede brindar planteamientos relevantes que coloquen en su exacta dimensión a éste órgano electoral, así como constituir una reflexión acerca de la pertinencia de los mecanismos actuales para su integración y funcionamiento, contribuyendo con ello a un mejor y más eficiente desempeño. En la medida en que la participación ciudadana se incrementa en la organización de las elecciones, existe mayor confianza y credibilidad en los resultados por parte de la sociedad, ya que ésta tuvo la oportunidad de involucrarse directamente en muchas de las acciones que conforman un proceso electoral. Mientras más amplios y diversos sectores de la población tengan oportunidades de participación en la organización de los comicios, habrá mayor confianza en los resultados y por lo tanto se generará la credibilidad necesaria para sustentar que las elecciones federales son correctas y que por ello cumplen efectivamente su función.

CAPÍTULO 1

LAS ELECCIONES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA

En este capítulo se establecen los conceptos que servirán para desarrollar y fundamentar el presente trabajo. Términos tales como democracia y elecciones tienen múltiples acepciones e interpretaciones, por lo que es necesario establecer cual de ellas será utilizada aquí para construir el marco teórico que permita explicar porqué en México los procedimientos técnicos del proceso electoral, particularmente en lo relativo a la participación ciudadana en las mesas directivas de casilla, han sido un elemento fundamental del discurso democratizador de los partidos políticos y de amplios grupos políticos o académicos, lo que se ha visto reflejado en las modificaciones al ordenamiento constitucional y a las diferentes leyes electorales promulgadas a partir de 1976. Asimismo, se analiza el concepto de participación ciudadana y su relación con la democracia y las elecciones, con el fin de destacar la importancia que esta tiene en la integración de las mesas directivas de casilla.

1.1 LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia es una forma de gobierno en la cual participan los ciudadanos, ya sea de manera directa o indirecta, sin embargo, considerando el tamaño actual de los Estados y ante la imposibilidad de ejercitar la democracia directa¹, se ha optado por desarrollar la democracia indirecta o representativa, esto es, que los ciudadanos o los miembros autorizados de una comunidad tienen el derecho de elegir a aquellos que formarán el poder y tomarán las decisiones en representación de la comunidad que los eligió; "la democracia moderna es la democracia representativa"². La democracia se convierte, por lo tanto, en un conjunto de reglas y procedimientos que garantizan la constitución del gobierno y la formación de las decisiones políticas³, considerando la celebración de elecciones como uno de los puntos centrales.

En este trabajo se adoptará la concepción de democracia formal, entendida como el conjunto de reglas que permiten la formación y el ejercicio del poder político, por oposición a la democracia sustancial, la cual hace referencia al contenido, propósito y resultado social del ejercicio del poder⁴, o sea, es un conjunto de fines, como por ejemplo "el fin de la igualdad, no solamente jurídica sino también social, cuando no económica"⁵. La reflexión versará sobre la democracia como forma de gobierno y no como forma de vida, aunque algunos autores señalen que la democracia ideal es aquella en la cual se logran conjuntar

¹ Salvo en algunas ocasiones con figuras como el plebiscito y el referéndum.

² Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994) p. 38.

³ Véase el concepto de democracia en Norberto Bobbio [et. al], *Diccionario de política*, I. (2 vols.; México: Siglo XXI, 1995) p. 449.

⁴ Bobbio señala que la democracia formal es el conjunto de reglas que se refieren "al quien y al cómo de las decisiones políticas, a quién le toca decidir con base en qué procedimientos", y la democracia sustancial se refiere al "qué cosa decidir" al contenido de tales decisiones.

⁵ Bobbio, *Diccionario*, p. 453.

ambos aspectos. Al respecto, Norberto Bobbio señala en su libro *El futuro de la democracia*:

la democracia moderna nació como método de legitimación y de control de las decisiones en sentido estricto, o de 'gobierno' propiamente dicho, tanto nacional como local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos de feligrés, de estudiante, de trabajador, [...] etc.⁶

Para que la democracia encuentre su aplicación práctica⁷, se requiere del desarrollo de instituciones y prácticas políticas que posibiliten la existencia de:

1. La libertad personal, que consiste en el derecho a no ser detenido arbitrariamente.
2. La libertad de opinión y de prensa, de difundir y expresar el propio pensamiento, que equivale al derecho del disenso y de crítica pública y que permite la formación de una oposición política consistente y el control sobre el poder.
3. La libertad de reunión, que equivale al derecho de protesta colectiva.
4. La libertad de asociación, que corresponde al derecho de dar vida a organismos colectivos, como los sindicatos y los partidos libres, y que por ello abre la posibilidad de una alternativa política efectiva para los ciudadanos.⁸

El desarrollo y la implantación de tales condiciones han sido diversos, propiciando diversas "reglas del juego". De acuerdo con Norberto Bobbio, este proceso de elaboración de los procedimientos democráticos a través de los siglos y con base en "pruebas y contrapruebas" es lo que distingue a un sistema democrático de otro⁹, pero además, éstas reglas deben ser constitucionalizadas, tener su fundamento en las leyes¹⁰.

De esta manera tenemos que la democracia es un conjunto de reglas y procedimientos sustentados en las leyes, en las cuales está prevista la participación de los hombres y mujeres, para la toma de decisiones políticas a través de la elección de los gobernantes, y la integración de las instituciones representativas;¹¹ pero como ya se señaló, por las grandes dimensiones del Estado moderno, este tipo de participación no es directa, sino fundamentalmente indirecta, a través de la representación¹².

Uno de los argumentos en favor de la democracia representativa lo constituye "la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares"¹³; no obstante, para que las decisiones de los representantes puedan ser aceptadas como una decisión colectiva, es necesario que sean tomadas "con base en reglas que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo"¹⁴.

⁶ _____, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1989) p. 21.

⁷ En este sentido, se identifica a la democracia con el Estado liberal. Véase N. Bobbio, *Liberalismo*.

⁸ Michelangelo Bovero, *Los adjetivos de la democracia* (México: Instituto Federal Electoral, 1996) pp. 29-30.

⁹ Bobbio, *El futuro*, p. 51.

¹⁰ "la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia." Ibid., p. 136.

¹¹ Umberto Cerroni, *Reglas y valores de la democracia* (México: Patria, 1991) p. 192.

¹² Bobbio, *Liberalismo*, p. 34.

¹³ Ibid., p. 36.

¹⁴ _____, *El futuro*, p. 14.

Para que la democracia representativa funcione adecuadamente, los que van a elegir, deben contar con alternativas reales y estar en condiciones de seleccionar entre una y otra; en este sentido Joseph Schumpeter¹⁵ señala que hay democracia en donde existen diversos grupos que compiten entre sí por la conquista del poder mediante una lucha que tiene por objeto el voto popular, por ende "la manera principal de hacer política para la inmensa mayoría de los miembros de la comunidad nacional, son las elecciones"¹⁶, y en consecuencia, el voto se ha convertido en su instrumento privilegiado.

Con la extensión del sufragio a otros estratos sociales, se fue evolucionando hacia el voto universal, libre y secreto, dado que "todos los seres humanos tienen interés en ser bien gobernados y por tanto todos tienen igual necesidad de un voto para asegurar la parte de los beneficios que a cada miembro de la comunidad le toca"¹⁷. La naturaleza del voto cambió con la extensión del sufragio a los analfabetas o a los pobres, entre otros, pues se eliminó la característica de "capacidad que designa la capacidad"¹⁸ El potencial racional del ciudadano elector perdía importancia en favor de la cantidad de los ciudadanos legitimados para votar, al reconocer que no se trataba de designar hombres sino de representar y defender intereses¹⁹.

Lo anterior llevó a que las elecciones cobraran mayor importancia, pues su celebración constituye la ocasión para que los ciudadanos emitan su voto y, de acuerdo con el sentido de éste, se integren los gobiernos.

Varios autores han escrito al respecto; Leonardo Morlino asevera que además de la existencia de las minorías y de una oposición, debe considerarse el carácter central de la competencia y el papel clave del voto popular²⁰; Cerroni sostiene que, además de excluir la violencia de la vida política, la democracia garantiza la libre competencia²¹, y Bobbio señala que la democracia debe tener como elementos mínimos "la garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base en el principio de la mayoría, de cualquier manera, siempre después del debate entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno"²².

En consecuencia, los elementos de la democracia formal son:

1. sufragio universal, masculino y femenino;
2. elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas;
3. más de un partido;
4. fuentes de información distintas y alternativas;
5. representación de las minorías;
6. libertades de opinión, asociación y reunión.

¹⁵ Citado por Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994) p. 119.

¹⁶ Bobbio, *El futuro*, p. 53.

¹⁷ _____, *Liberalismo*, p. 77.

¹⁸ Cerroni, p. 106.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Leonardo Morlino, "Las democracias", en: Gianfranco Pasquino [et. al], *Manual de ciencia política* (Madrid: Alianza Universidad, 1991) p. 82.

²¹ Cerroni, p. 190.

²² Bobbio, *El futuro*, p. 29.

1.2 LAS ELECCIONES

Las elecciones son el procedimiento utilizado en la democracia representativa para que los ciudadanos elijan a sus representantes, pero la sola realización de elecciones no garantiza la existencia de la democracia en un país. Lo que la determina es la forma en la que se lleven a cabo las elecciones, sus "reglas del juego"; como bien señala José Antonio Crespo²³:

La celebración de comicios, en sí misma, no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan. Ello depende del tipo de elecciones, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren. En efecto, hay diversos regímenes de corte autoritario o totalitario -es decir, no democráticos- que organizan elecciones, a veces incluso con la participación de varios candidatos o partidos, pero que no cumplen eficazmente las funciones que los comicios tienen adjudicadas en las democracias.

El desarrollo de las elecciones y la formación de los sistemas electorales ha pasado por varias etapas en las cuales se reflexionó acerca del voto, que evolucionó desde el voto basado en criterios de propiedad o renta, al voto nominal y oral, y hasta el uso de las papeletas, a fin de garantizar la libertad del ciudadano de votar en secreto y sin presiones, así como para impedir que "vendiera" su voto²⁴. En cuanto a las elecciones, se complementó el sistema de mayoría con las fórmulas de representación proporcional; se perfeccionaron las normas para las actividades de los partidos políticos y de los candidatos, y se estandarizaron los sistemas para contar los votos y calificar las elecciones²⁵.

Uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de las elecciones, fue la extensión del sufragio a amplios sectores de la población; la aparición de las "masas electorales" aumentó las presiones para estandarizar las prácticas electorales a fin de garantizar el correcto desarrollo de los comicios. Al respecto, W.J.M. Mackenzie señala:

Antes de que se pudieran establecer las elecciones como instrumentos esenciales de legitimación, había que reducir las variaciones locales en los medios de atraerse los votos y registrarlos. Los resultados electorales constituían títulos de legitimación y de representación, y a esos resultados debía llegarse mediante procedimientos aceptables para todos o por lo menos para la clase dominante, que competía por los cargos y por el poder. La historia de la democratización del sufragio va unida a la historia de la estandarización creciente de los procedimientos administrativos en todas las fases del proceso electoral: la elaboración de censos; la determinación de los derechos de voto; el mantenimiento del orden de los colegios electorales; el depósito del voto; la anotación del acto en el censo; el escrutinio de votos y el cálculo de los resultados.²⁶

Las elecciones democráticas deben crear gobiernos que gocen de consenso y legitimidad, por lo que éstas tuvieron que irse transformando para hacerlas confiables y sus resultados fueran aceptados por los ciudadanos y los actores políticos. De lo contrario, el poder elegido no gozaría de consenso y su legitimidad sería cuestionada y, tomando en cuenta que la democracia tiene como uno de sus principios la resolución pacífica de los

²³ José Antonio Crespo, *Elecciones y democracia* (México: Instituto Federal Electoral, 1995) p. 25.

²⁴ W. J. M. Mackenzie, "Elecciones", en: *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, IV (17 vols; Madrid: Aguilar, 1976) p. 168.

²⁵ Silvia Gómez Tagle, "la democracia históricamente posible", en: Bovero, p. 59.

²⁶ Mackenzie, p. 167.

conflictos, la falta de legitimidad de las autoridades públicas podría poner en riesgo la estabilidad y la paz social²⁷.

Destaca el hecho de que el punto central de las elecciones gira en torno al voto ciudadano, por medio del cual se selecciona a quienes habrán de tomar las decisiones políticas en nombre de la colectividad. Siendo los partidos políticos los entes que se disputan el poder a través de éste, las elecciones cumplen la función de dirimir la disputa por el poder entre los partidos de manera pacífica; además "cumplen una función técnica específica para determinar con precisión cuál de los aspirantes cuenta con más apoyo ciudadano"²⁸.

Esta función técnica de las elecciones se debe traducir en reglas claras y aceptadas por todos los actores para desarrollar un proceso que permita formar el poder con candidatos y partidos seleccionados mediante el ejercicio del voto. Al respecto, Guy Hemet señala que para determinar si las elecciones cumplen con los requisitos necesarios para ser democráticas o no, hay que observar en su régimen legal el estado que guardan la extensión del sufragio, la forma de organizar las campañas electorales, los criterios para el establecimiento de las circunscripciones, los procedimientos de recuento de votos y de publicación de resultados y "el alcance que el poder establecido les atribuye oficialmente"²⁹.

De esta forma, las precondiciones para que una elección sea lo suficientemente limpia y sus resultados sean validados socialmente, traduciéndose en confianza y legitimación de los poderes elegidos, es necesario cumplir con una serie de características y mecanismos que se exigen en las democracias. Vistas en un proceso electoral, estas condiciones serían las siguientes:³⁰

1. *Leyes que regulen las elecciones.* Dado que el destinatario natural de un proceso electoral es la población de un país, la única forma de garantizar esto es que las disposiciones al respecto queden plasmadas en las leyes, las cuales son de aplicación general.
2. *Que sea público.* Todo el proceso debe ser abierto y la información debe estar a disposición de todos los interesados. Sólo debe ser secreto el acto de votar.
3. *Que sea reglamentario.* Las elecciones deben estar lo suficientemente reglamentadas para satisfacer los variados y múltiples requerimientos que plantean los diversos actores de una sociedad.

²⁷ "En los regímenes democráticos, las elecciones cumplen una función más: promover una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad y la paz social. Lo anterior en virtud de que si se disputa el poder en condiciones equitativas, los candidatos y partidos que aspiran al poder y los grupos de ciudadanos que los respaldan renunciarán más fácilmente a la violencia como medio para acceder al gobierno. Pero para que eso sea más probable, se necesita que contiendan con reglas definidas e igualitarias, de modo que quienes pierdan en el juego político tengan pocos o ningún incentivo para desconocer el veredicto, y se conformen con el resultado. Así las reglas de la democracia electoral se han diseñado con este propósito específico: hacer más aceptable y tolerable la derrota". Crespo, pp. 25-27.

²⁸ *Ibid.*, p. 30.

²⁹ Guy Hermet [et. al], *¿para qué sirven las elecciones?* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986) p.38.

³⁰ Juan Ignacio García Rodríguez, "Proceso y justicia electoral", en: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, 1993) pp. 724-725.

4. *Gratuito*. Los procesos electorales no deben significar costo alguno para el elector.
5. *Autonomía de los órganos electorales y personal profesionalizado*. Los participantes en las elecciones, excepto los partidos políticos, deben realizar su función con independencia y libertad. Además, los administradores del proceso electoral deben ser profesionalizados y experimentados.
6. *Partidos políticos activos*. En el desarrollo de las elecciones y en la contienda política los partidos políticos deben tener un papel activo.

Los elementos procedimentales básicos de un proceso electoral son:³¹

- i. *Un Padrón Electoral confiable*. Es decir, una lista de todos los ciudadanos con derecho a votar a partir de las leyes vigentes, la cual en verdad refleje a los ciudadanos realmente existentes, sin omitir ciudadanos con derecho a votar y no se registren otros inexistentes (que han dejado de vivir o emigraron). Un estándar internacional de confiabilidad es del 90%, cifra que aunque deja fuera a un buen número de ciudadanos, puede garantizar veracidad en la información contenida.
- ii. *Credencialización*. Se debe evitar que algunas personas voten por otras o que la misma vote más de una vez; en los países en donde se expide una credencial especial para votar, las autoridades electorales deben cumplir eficazmente su función, y en caso de que medie dolo o desorganización en la entrega de credenciales y por ello se prive a un número importante de ciudadanos de su derecho de votar, ello debe ser motivo de queja o impugnación.
- iii. *Autoridades electorales imparciales*. Para garantizar elecciones creíbles, las autoridades electorales responsables de organizar y de calificar los comicios, deben gozar de plena autonomía respecto del gobierno, de modo que éste no pueda sesgar la votación a favor de su partido. También es necesario que haya participación directa de los partidos políticos en la integración de los órganos electorales, pero que ninguno de ellos pueda tomar sólo las decisiones, en contra de la voluntad de los demás.
- iv. *La vigilancia del proceso*. Para garantizar que durante la jornada electoral no se cometan irregularidades que puedan alterar el resultado, suele permitirse a los partidos políticos nombrar a sus representantes en cada casilla, con el objeto de supervisar de cerca los procedimientos y eviten fraudes o anomalías. Los partidos políticos en ocasiones no tienen la infraestructura para nombrar representantes en todas las casillas, pero esto no quiere decir que se cometerá fraude en ellas, por lo tanto es vital la autonomía de los funcionarios electorales. Para la instalación de las casillas electorales, suelen darse varios criterios, siendo el más utilizado el domiciliario, es decir, a partir del lugar en donde vive el ciudadano, de modo que no le cueste mucho esfuerzo acudir a sufragar. Este criterio fomenta el principio de la participación, aunque implica un mayor número de representantes de partidos políticos, sin embargo, se ha antepuesto la importancia de la participación a la vigilancia de las casillas³². En algunos casos también se ha convocado la presencia de observadores internacionales para imprimir mayor credibilidad y limpieza a los comicios.

³¹ Crespo, pp. 31-34.

³² *Ibid.*, pp. 44-45.

- V. *Información oportuna sobre el resultado de la elección.* Para evitar una alteración de los resultados una vez concluida la jornada electoral, suele instalarse un sistema de conteo y cómputo para conocer las primeras tendencias generales de la votación la misma noche de las elecciones, pues incluso aunque no se tenga noticia de alguna irregularidad, la tardanza suele despertar la suspicacia de los participantes.
- VI. *Un órgano jurisdiccional imparcial.* Aunque se tomen todas las medidas necesarias, a veces se pueden cometer irregularidades, por lo que los partidos deben poder interponer recursos o impugnaciones en contra de las anomalías suscitadas y tener la garantía de su resolución por organismos imparciales³³.
- VII. *Delitos electorales.* En algunos países se tipifican delitos para castigar la comisión de actos ilegales, con el fin de inhibir estas irregularidades que afectan el desarrollo del proceso electoral.
- VIII. *Orden público.* Se requiere que los procesos electorales se realicen en un ambiente de tranquilidad, lo cual se adquiere sólo con la tradición electoral y habiéndose alcanzado la normalidad democrática.

En la medida en que estos elementos se cumplan y su desarrollo sea transparente se lograrán elecciones democráticas y por lo tanto el poder público electo gozará de confianza y legitimidad; y aunque se trate de una elección muy competida, si es posible determinar quién obtuvo la mayoría así sea por un voto, quedará poco margen a la discrecionalidad, y quienes no estén de acuerdo con los resultados de los comicios tendrán "pocos elementos para impugnar el veredicto, y además, si el resto de los contendientes, participantes y observadores pudieron constatar la transparencia del proceso, nadie respaldará un reclamo de fraude hecho por alguno de los perdedores"³⁴; al menos esa debe ser la pretensión del gobierno democrático.

En resumen, "la prueba democrática es muy concreta; reglas no cuestionadas, elecciones regulares, es decir, inserción programada en el tiempo y, por supuesto, a cada cabeza un voto"³⁵. Para lograr este resultado, cada país ha tenido su propio desarrollo del sistema electoral, el cual depende de diversos factores, entre los que se encuentran la historia política, la tradición electoral, las condiciones socioeconómicas, el tamaño de la población, el territorio, los acuerdos específicos logrados entre las distintas fuerzas políticas, el sistema de partidos (que puede verse modelado o afectado por el sistema electoral vigente), el tipo de divisiones o rivalidades sociales y la forma de gobierno, entre otras³⁶. En muchos países este proceso no ha terminado y su desarrollo varía de acuerdo con la situación actual de cada uno, como lo señala Guy Hermet: los mecanismos electorales reflejan en gran medida el contexto sociopolítico en donde se ubican³⁷. En los países en los cuales "las reglas para decidir estén a discusión, es decir que no han logrado arribar al estado en el cual se aceptan, se validan socialmente esas reglas para decidir, esos países no pueden ser calificados como democráticos"³⁸.

³³ En México, desde 1986 se cuenta con un órgano facultado para dirimir las controversias electorales; actualmente se denomina Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³⁴ Crespo, p. 34.

³⁵ Federico Reyes Heróles, "liberalismo político y democracia" en: Bovero, p. 46.

³⁶ Crespo, p. 45.

³⁷ Hermet, p. 14.

³⁸ Reyes Heróles, p. 46.

1.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Un elemento fundamental de la democracia es la ciudadanía, pues es de los ciudadanos de donde dimana el poder público. La celebración de elecciones y el ejercicio del sufragio, tienen la intención de aplicar el principio democrático de que un mayor número de ciudadanos, tengan la posibilidad de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, a través de la elección de sus representantes, para que ellos decidan por todos, los asuntos de trascendencia general. La relación entre estos tres elementos (democracia, elecciones y participación ciudadana) es muy clara y vital, pues una verdadera representación no puede prescindir de los votos, y por lo tanto, de la participación ciudadana.

De la misma manera que el sufragio ha evolucionado hacia su ampliación, el fenómeno de la participación ciudadana se ha ido transformando hacia una más intensa y permanente presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones de un gobierno. Ambos aspectos se han desarrollado como producto de la discusión acerca de las condiciones de la democracia, así como de su aplicación práctica.

La ciudadanía es la condición que adquieren los hombres y mujeres de poseer los derechos que le permiten tomar parte en el gobierno de un país, así como de cumplir con las obligaciones establecidas en las leyes. De acuerdo con Lucía Álvarez, el primer antecedente de la reacción de la sociedad frente al Estado demandando participación en el ámbito gubernamental, es la Revolución Francesa, por dos razones:

[...] primero porque es uno de los acontecimientos originarios de la participación de distintos sectores de una sociedad que irrumpe en la lógica de un régimen político dominado casi totalmente por el Estado (régimen absolutista), trastocando su estructura e instaurando de facto nuevos términos de la relación Estado-sociedad; segundo, porque mediante la participación de estos sectores de la sociedad francesa se logra instaurar un nuevo régimen que abre paso de manera formal a la institución de formas de participación –antes inexistentes– de los ciudadanos en el gobierno y en las instituciones. Introduce, además, la categoría de ciudadano, que constituye la base jurídica que amparará posteriormente la incidencia de los individuos (de ciertos individuos) en el ámbito de lo público.³⁹

A partir de este suceso histórico se desarrollaron otros movimientos que pretendieron ampliar tanto los ámbitos de participación de la sociedad en la esfera gubernamental como los segmentos de la población con derecho de participar. El derecho al voto constituyó una conquista de la sociedad para intervenir en la toma de decisiones públicas, y de alguna manera, se reconoció "lo público como un ámbito de participación bilateral (autoridad-ciudadanía; gobierno-sociedad civil) que compete también a la ciudadanía"⁴⁰; se reconoció en la tradición democrática occidental que la participación de la sociedad es la base de la legitimidad del poder⁴¹.

Entonces, la participación ciudadana se entiende como la actividad en la cual los individuos participan en alguna actividad pública en su condición de ciudadanos, esto es, en

³⁹ Lucía Álvarez (Coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México* (México: La Jornada, CIICH-UNAM, 1997) pp. 20-21.

⁴⁰ Lucía Álvarez, "el proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal", en: *Participación*, p. 145.

⁴¹ Soledad Loeza, *El llamado de las urnas* (México: Cal y arena, 1989) p. 91.

relación con los derechos y obligaciones que tal status les confiere; esta actividad se puede realizar de manera individual o colectiva, pero siempre persigue fines colectivos y las acciones se desarrollan respecto al ámbito público (entendiendo por éste los asuntos de interés general y generalmente regulados por el Estado); por último, "se trata de una actividad con repercusiones sociales que acusa características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación"⁴².

Existen cuatro formas de participación de los ciudadanos, siempre referidas al ámbito público: el voto; actividades de los ciudadanos en las campañas políticas de los partidos o de los candidatos; actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a un fin específico; y las que derivan de algún conflicto en particular⁴³. De estas formas de participación, se pueden desprender tres niveles⁴⁴: *presencial* cuando se trata de comportamientos receptivos o pasivos frente a las actividades políticas; *activación* cuando el sujeto desarrolla una serie de actividades dentro o fuera de alguna organización política, de manera permanente, periódica o bien siendo el mismo promotor; y *participación* cuando el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política (cuya aplicación más generalizada es la elección del gobierno).

Para que la participación de la sociedad se desarrolle, no es suficiente su establecimiento en las leyes, influyen también las motivaciones externas que alientan o desalientan el deseo de formar parte de una acción colectiva (el entorno familiar, los grupos cercanos al ciudadano, sus valores) y las características de las instituciones políticas de cada país. Es una decisión individual en la medida en que depende de la voluntad de participar o no, pero al mismo tiempo es una actividad colectiva en la medida en que el conjunto de instituciones políticas propician o no un ambiente de participación⁴⁵.

Además de lo anterior, para que la participación ciudadana en los asuntos públicos se genere, tiene que haber una relación entre ésta y las necesidades, aspiraciones o expectativas individuales, así como con su solución o satisfacción. Si existen ambos aspectos, se cumplen las condiciones para que haya participación; es un medio para lograr un fin.

Sin embargo, y al contrario de lo que prevé el ideal democrático, no existe una amplia participación de los ciudadanos en el ámbito público; hay, por el contrario, falta de interés y una baja tendencia de la sociedad a organizarse; los incentivos no han logrado buenos resultados, ya que numerosas investigaciones demuestran que el interés por la política no es generalizado, sino que se circunscribe a un grupo muy limitado de personas, y "a pesar del relieve dado a los acontecimientos políticos por los medios de comunicación de masas, también el grado de información política es muy bajo".⁴⁶

Esta situación puede ser causada por un exceso de estímulos tales como los mensajes producidos simultáneamente por los medios de comunicación masiva; por las campañas políticas, por múltiples encuentros colectivos, conferencias o conversaciones

⁴² Álvarez, p. 27.

⁴³ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia* (México: Instituto Federal Electoral, 1995) p. 30.

⁴⁴ Danilo Zolo, "participación política", en: Bobbio, *Diccionario*, p. 1137.

⁴⁵ Merino, p. 31.

⁴⁶ Zolo, p. 1138.

interminables y repetidas sobre los mismos temas, personas, o problemas, que en su conjunto pueden inhibir o desgastar la voluntad de participar.

No obstante lo anterior, los gobiernos y las sociedades democráticas se mantienen e incluso se consolidan,⁴⁷ ya que la participación moderada permite un equilibrio entre el consenso y el conflicto. Si hubiese un exceso de participación, este equilibrio se rompería al incrementar las demandas sociales, rebasando la capacidad de resolución por parte del gobierno; y al contrario, una sociedad apática puede ser más fácilmente dominada por una elite con intereses particulares. Así entonces, es necesario que exista la participación de al menos algunos ciudadanos para prevenir los riesgos de un gobierno despótico. La participación en la democracia no es la que se manifiesta en todas partes de manera permanente, sino aquella que se ejerce cuando es necesario y/o requerido para tomar parte en la decisiones políticas de un país, fundamentalmente a través de las elecciones.

En los regímenes democráticos se incentiva la participación ciudadana en la esfera pública, bajo el principio de que la democracia es el gobierno de todos; uno de los medios fundamentales para tal propósito es la celebración de elecciones. Estas no sólo son el mecanismo que permite a los ciudadanos optar por el partido o el candidato que crean que los puede representar y gobernar de la mejor manera, sino que también son una ocasión para que se integren a otras actividades relacionadas con los comicios; pero lo más importante, es la imagen y la percepción generada en la ciudadanía de la forma en la que se llevan a cabo las elecciones (si se cumple la ley, si los procedimientos son imparciales, si hay confianza en los que participan en ellas y si se cree que el voto será respetado, entre otras), porque de allí se derivará la credibilidad de los resultados, y la confianza en el nuevo gobierno, en suma, si se está practicando la democracia.

El proceso electoral es el elemento clave para lograr tal fin, y dentro de éste, el órgano encargado de recibir la votación merece especial atención pues de su actuación dependerán tanto los resultados en la votación, y por ende, el triunfo de los candidatos o partidos, así como la credibilidad del proceso en su conjunto. En el caso que nos ocupa, las mesas directivas de casilla son un elemento central de las elecciones, en ellas descansa la responsabilidad de recibir y contar los votos, de elaborar los documentos fundamentales de la elección: las actas de escrutinio y cómputo, a partir de las cuales se determinará quién habrá de triunfar. De lo anterior se desprende que, de la forma en la que este órgano de íntegro y de su funcionamiento el día de la jornada electoral (único día en que funge), dependerá en gran medida la aceptación de los resultados y la legitimidad de los representantes electos.

De ahí la trascendencia de que la ciudadanía muestre interés por participar en este órgano formado única y exclusivamente por ciudadanos, y que aprecie la importancia de sus tareas, desarrollándolas con responsabilidad; deben ser los propios ciudadanos los que, participando tanto en la emisión del voto como en su recepción y cómputo, integren los órganos de representación popular y fortalezcan la democracia.

⁴⁷ Merino, pp. 39-40. Tomado de una cita del autor.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

2.1 ENTORNO POLÍTICO Y REFORMA ELECTORAL

El desarrollo del sistema electoral mexicano ha correspondido al avance de las fuerzas sociales y políticas; es decir, es un producto de la historia política del país. Hoy los procesos electorales son un asunto central para la sociedad, la cual se ha vuelto más participativa en la medida en que el voto ha recobrado su valor y su función.

Antes de los años setenta, las elecciones no eran una actividad relevante para la población, no obstante que se realizaban ininterrumpidamente desde 1929¹; de acuerdo con Arturo Sánchez, esto era más o menos correspondiente "a lo monolítico de la configuración ideológica de la nación; a la vigencia de estructuras sociales estables; a la debilidad de los partidos y grupos políticos, y a la preferencia de algunos actores por formas de representación no partidistas"². Las elecciones no eran el medio para la lucha por el poder y las opciones se reducían casi siempre a un partido político, el Partido Revolucionario Institucional, el cual hasta 1967, "no había perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador"³. Los partidos políticos de oposición no tenían una estructura institucional sólida, ni una fuerza importante, y muchos de ellos eran subsidiados por el mismo gobierno, sabían que si postulaban un candidato a senador, gobernador o Presidente de la República, no tenían posibilidades reales de ganar. En 1963 se crea la figura de diputado de partido, lo cual permitió que algunos partidos políticos lograran representación en la Cámara de Diputados; sin embargo esto no cambió el significado de las elecciones, todavía no eran el medio en el que "se dirimía quiénes debían gobernar"⁴.

Pero además de esta situación, en el ámbito de la sociedad el nivel de organización política y de lucha cívica eran incipientes, las instituciones y las leyes no eran consideradas, en general, como instrumentos de lucha o de presión. La falta de organización de la sociedad se reflejaba en el hecho de que, a pesar de la existencia de la oposición, por lo menos la representada por el Partido Acción Nacional, el gobierno no la consideraba relevante⁵.

¹ Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México: Era, 1967) p. 24.

² Arturo Sánchez Gutiérrez, *Las elecciones de Salinas: Un balance crítico a 1991* (México: Plaza y Valdés-FLACSO, 1992) p. 225.

³ González Casanova, *Ibid.*

⁴ José Woldenberg, "El sistema de partidos de 1917 a la fecha", en: Instituto Federal Electoral, *Ciclo de conferencias* (México: Instituto Federal Electoral, 1992) p.333.

⁵ Germán Pérez Fernández del Castillo señaló al respecto: "La legitimación de las autoridades se conseguía fundamentalmente por medios corporativos, de suerte que se descuidaban las elecciones [...] la manera anómala como se efectuaban los comicios dejó una impronta en el imaginario colectivo que los avances en la materia aún no borran. En la mente de grandes sectores de la población es imposible hablar de comicios sin relacionarlos con la historia, a veces cruenta, de las irregularidades electorales. La democracia formal adquirió un significado capital para el sistema político hace muy poco tiempo". Germán Pérez Fernández del Castillo, "fortaleciendo la credibilidad: los documentos electorales de 1994", en: *Elecciones a debate 1994: Testimonio y juicio de los observadores electorales, los resultados finales* (México: Diana, 1994) p. 9.

Al respecto, Soledad Loeza señaló:

a diferencia de otros países en donde la participación es un mecanismo de control sobre los gobernantes, en México es un mecanismo de control sobre los gobernados. El carácter incluyente del partido oficial, la existencia de una oposición leal, el pluralismo limitado y el reformismo del régimen canalizan la no participación, fuente potencial de conflicto. Pero el carácter autoritario del régimen determina que la única forma aceptada de participación sea aquella que es en sí misma un acto de adhesión al régimen⁶.

A esta falta de organización política y control de la sociedad, había que agregar la apatía política, generada por "las irregularidades de los procesos, el fraude y el predominio de las autoridades gubernamentales sobre los procesos de elección"⁷, todo lo cual llevó a que el sentido de eficacia del voto de los ciudadanos fuera nulo. Su participación no fue mediada "por el principio universalista de la ciudadanía y no se reclamaban obligaciones o derechos universales, sino privilegios o concesiones"⁸.

A partir de la década de los setenta, una serie de hechos permitirían iniciar con la liberalización del régimen político, sentando las bases de una nueva competencia electoral acorde con el resurgimiento de las movilizaciones sociales y políticas derivadas del movimiento estudiantil de 1968. Después de este suceso y hasta 1977, México vivió una enorme conflictividad social que no tenía correspondencia con lo que sucedía en la esfera institucional de los partidos y las elecciones. En algunos sindicatos obreros hubieron luchas internas por la antidemocracia predominante en ellos; en el campo se revitalizó la organización, para poner en el orden del día las reivindicaciones agraristas. También se crearon "nuevas agrupaciones políticas y surgieron nuevas publicaciones que ilustraban que los conductos tradicionales del quehacer político resultaban estrechos para franjas importantes de ciudadanos"⁹ y, como la expresión social más extrema, surgieron las guerrillas urbana y rural, las cuales sostenían que no existían condiciones para contender por el poder en el marco de la legalidad establecida.

El marco legal para participar en la política ya no correspondía al incipiente desarrollo de la sociedad, por lo que el gobierno planteó una alternativa para mantener la estabilidad: una apertura política que impulsara a la oposición brindándole "un incentivo para desafiar el dominio del PRI, aumentando las recompensas potenciales aunque sin ampliar las posibilidades reales de una auténtica victoria"¹⁰. El resultado fue la reforma política de 1977, de la cual surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que pretendió responder a las demandas de participación y canalizarlas a través los procesos electorales, de los partidos de oposición, y de la representación de las minorías.

Esta Ley reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público; reguló la creación de las Asociaciones Políticas Nacionales, y otorgó apoyos financieros, y prerrogativas a los partidos políticos; y estableció que la integración de los comités locales y distritales electorales, se haría por insaculación, entre otras modificaciones, de tal manera que se convierte en un modelo o punto de inicio para las sucesivas reformas electorales,

⁶ Soledad Loeza, *El llamado de las urnas* (México: Cal y arena, 1989) p. 97.

⁷ *Ibid.*, p. 152.

⁸ Jacqueline Peschard (Coord.), *Cultura Política* (Congreso Nacional de Ciencia Política, México: CNCPyAP, UAM, IFE, 1996) p. 22.

⁹ *Ibid.*, pp.338-339.

¹⁰ Roderic Ai Camp, *La política en México* (México: Siglo XXI, 1995) p. 190.

que tenderían cada vez más a establecer mecanismos que permitieran una mayor competencia partidaria y procesos electorales más confiables. Debido al impulso del gobierno y con base en la nueva ley electoral, en los comicios de 1979, participaron cinco partidos políticos más que en 1976¹¹

Con la aplicación de esta ley y debido a similares reformas a las leyes locales, las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985, y en muchos casos las locales, dejaron de ser meros rituales y la competencia se abrió espacios en ellas¹²; la posibilidad de la oposición de participar en el debate parlamentario llevó a una presión permanente para que la normatividad y las prácticas electorales produjeran comicios y resultados creíbles y generalmente aceptados. Esto llevó a que en 1986 se reabriera la discusión en torno a la legislación electoral. Para este momento, la participación política de amplios sectores de la sociedad (empresarios, clase media, grupos urbanos) va adquiriendo nuevo impulso y significado, dejando atrás “el conformismo y la no participación”¹³ de años atrás.

En 1986, después de una consulta pública, se promulgó el Código Federal Electoral, el cual fomentó la participación a través de los partidos y otorgó una mayor representación de las minorías. Entre los avances de esta ley se encuentran el haber aumentado de 100 a 200 escaños por representación proporcional, y que los partidos de oposición podrían obtener hasta el 40% de los 500 escaños sin ganar un sólo distrito de mayoría, así como el otorgamiento de financiamiento público para las actividades de los partidos políticos, y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. No obstante, la forma de integración de la Comisión Federal Electoral, donde el Partido Revolucionario Institucional tenía 16 votos frente a 15 de todo el resto, incluyendo a los integrantes del gobierno¹⁴ constituyó un retroceso.

En 1986, la reforma electoral se presenta como una demanda de la sociedad, “no es más el soberano que otorga, sino el Presidente que responde”¹⁵. Sin embargo, el desarrollo de las fuerzas políticas no era suficiente para proponer cambios profundos, y la discusión sobre la organización de los procesos electorales, quedó en un segundo plano; las reformas en este aspecto fueron parciales, por lo que las condiciones reales para mejorar la organización de las elecciones no cambiaron. El mexicanólogo Roderic Ai Camp, señala al respecto:

poco antes de las elecciones presidenciales de ese año [1988] por primera vez se preguntó a los mexicanos, en una encuesta realizada en todo el país, si creían que su voto sería respetado. Más de la mitad de los entrevistados no creía que los votos fueran contados honestamente; sólo un cuarto creía en la integridad del proceso electoral, y un número igual estaba inseguro¹⁶.

¹¹ La oposición logró el 26% de los escaños en la Cámara de Diputados, frente al 17% que había logrado entre 1963 y 1976.

¹² Soledad Loaeza señala que durante este periodo, las actitudes en torno a las elecciones revistieron un tono de desafío frente al poder público “a ver si se atreve a contar los votos”, *El llamado*, p. 280.

¹³ *Ibid.*, p. 159.

¹⁴ “No es de sorprender, entonces la carga de desconfianza y de parcialidad en que estuvo envuelta la elección de 1988”, Pedro Aguirre, Ricardo Becerra [et. al.], *Una reforma electoral para la democracia: Argumentos para el consenso* (México: Centro de Estudios para la Transición Democrática, 1995) p. 11.

¹⁵ Soledad Loaeza, “Cultura electoral en México”, en: Instituto Federal Electoral, *Ciclo*, p. 360.

¹⁶ Roderic Ai Camp, p. 85. La pregunta se repitió para los comicios de 1991, “los ‘no sabe’ permanecieron iguales, pero los que consideraban que las elecciones eran honestas aumentaron en un 83%” *Ibid.*

La crisis de legitimidad generada a partir de las elecciones federales de 1988, la organización ciudadana formada alrededor del Frente Democrático Nacional y la fuerte disputa electoral, y sobre todo postelectoral, volvió a abrir la discusión acerca del marco legal bajo el cual se organizaban las elecciones. A partir de entonces, creció el interés por las instituciones encargadas de preparar y supervisar los comicios, los organismos electorales pasaron a ocupar el centro de discusión, "puesto que la nota distintiva de aquellas elecciones fue la desconfianza en los resultados, es decir, en los cuerpos encomendados para recibir y contar los votos"¹⁷. Otro elemento relevante fue que la reforma electoral no podría llevarse a cabo sin el concurso de la oposición, pues el PRI no contaba con la mayoría calificada para aprobar modificaciones constitucionales, de tal manera que el acuerdo y el consenso necesarios para sacarla adelante, le imprimieron mayor profundidad a los cambios.

En 1989, la Comisión Federal Electoral y la propia Cámara de Diputados convocaron a audiencias públicas. A partir de este momento se pretendió que la normatividad electoral fuera más acorde con las demandas de la sociedad y sus organizaciones políticas¹⁸. La discusión urgió a "desparcializar" a los órganos electorales y a dotarlos de mayor autonomía. Con el objetivo de garantizar elecciones limpias y confiables, en la discusión se habló de regular los más mínimos detalles del proceso electoral, para evitar parcialidad en su aplicación.

Producto de la discusión, en 1990 se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el voto de cinco de los seis partidos representados en la Cámara de Diputados; el nuevo ordenamiento electoral logró poner "el acento en la forma de organización y gestión del proceso electoral e...[introdujo] mayor transparencia y control"¹⁹. La consecuencia más importante de esta reforma fue la creación del Instituto Federal Electoral²⁰, organismo autónomo que por su estructura y funcionamiento²¹ y la incorporación de los partidos y de los ciudadanos en cada uno de los órganos de dirección, posibilitaba, en teoría, la celebración de elecciones confiables.

Esta legislación electoral constituyó un avance fundamental en la construcción de la democracia y motivó que el proceso de 1991 fuera ampliamente observado y comentado; la participación ciudadana aumentó significativamente, no sólo por "el número de electores que ejercieron su derecho a votar, sino por la cantidad de ciudadanos que se movilizaron para tareas como el conteo rápido de los resultados, la vigilancia electoral, la observancia

¹⁷ Jacqueline Peschard, "los organismos electorales en los comicios federales de 1991", en: Sánchez, p. 60.

¹⁸ José María Calderón, "Reforma del Estado: relaciones entre ciudadanía, partidos políticos y gobierno", en: Instituto Federal Electoral, *Ciclo*, p. 108.

¹⁹ René Millán, "Proceso electoral y cultura política", en: Sánchez, p. 227.

²⁰ A este organismo se le confirieron fines de corto mediano y largo plazo tales como: contribuir al desarrollo de la vida democrática y del sistema de partidos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

²¹ Su estructura se dividió en órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia (en los niveles central, delegacionales y subdelegacionales), y en permanentes y temporales. En todos los órganos de dirección se estableció la participación de los ciudadanos, de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Como órgano máximo se estableció el Consejo General; durante el proceso electoral se integrarían 32 consejos locales y 300 consejos distritales, en los cuales también se incorporó la participación de los ciudadanos.

general del proceso²² y la integración de las mesas directivas de casilla, que por primera vez fue mediante convocatoria.

En el proceso electoral de 1991, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron un alto número de impugnaciones, sobre los siguientes aspectos señalados por José María Calderón²³:

los horarios de instalación de casilla, la incongruencia entre el número de boletas disponibles y las computadas, la expulsión de representantes en casillas 'zapatos' (donde la proporción fue de dos a tres votos a favor del PRI, por uno de la oposición); formas diversas de coacción a los votantes por parte de los funcionarios electorales de casilla, carencias notorias en la presentación de los listados, localización de casillas sin previo aviso y uso de recursos públicos a favor del partido gubernamental.

Lo anterior revelaba que, aún y cuando se había avanzado significativamente en el desarrollo de elecciones correctas, el sentir colectivo mostraba todavía desconfianza en la organización de las mismas y una necesidad de profundizar más en la reforma electoral y aumentar los controles en cada uno de los procedimientos electorales.

Durante 1993 hubo un amplio debate sobre el sentido de las siguientes reformas electorales, en el cual participaron no sólo los partidos políticos, sino también académicos y organizaciones sociales interesadas en el tema. La autonomía del organismo encargado de organizar las elecciones, una mayor supervisión ciudadana y el equilibrio entre partidos, gobierno y ciudadanía para tomar decisiones en las elecciones, fueron temas recurrentes.

El Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales fue reformado en 1993 y en 1994, en vísperas de las elecciones federales. Entre los cambios más importantes, se encuentran el establecimiento del derecho de los ciudadanos mexicanos para fungir como observadores electorales, la equidad en la representación de los partidos políticos ante los órganos del Instituto Federal Electoral²⁴; la integración de los consejos locales y distritales, en donde el peso de los consejeros ciudadanos se convierte en decisivo porque serán los únicos con derecho de voto (junto con el Presidente del Consejo); y la integración de la Mesa Directiva de Casilla, a través de los procesos de insaculación, capacitación y nombramiento. Con todo ello se brindaron mayores garantías de imparcialidad a los partidos y a la sociedad, quienes estaban en condiciones de vigilar y participar en todas estas etapas.

Además, durante la Jornada Electoral, los partidos políticos y los observadores electorales podrían verificar todo el proceso de la votación, en todo el país, tomar nota de cualquier incidente, presenciar el escrutinio y cómputo, constatar que el presidente de cada casilla entregara el paquete electoral al Consejo Distrital, lo cual constituiría "una de las mejores garantías para consolidar la legitimidad y limpieza del proceso democrático"²⁵.

En 1994 las elecciones se consideraron en general correctas, la Organización de las Naciones Unidas señaló que las condiciones eran favorables para garantizar una elección

²² Sánchez, p. 24.

²³ Calderón, *Ibid.*

²⁴ A partir de las reformas de 1994, cada partido tendría un representante en los órganos colegiados; anteriormente el número de representantes estaba en función de la votación nacional lograda.

²⁵ Aguirre, p.29.

limpia, mientras que los análisis del sistema electoral mexicano con relación a los comicios de este año señalaron que de los 47 estándares internacionales para calificar las elecciones, 41 se cumplían satisfactoriamente²⁶. Se logró la confianza de la sociedad en las autoridades electorales y en la organización de los comicios, y por lo tanto en los resultados. Sin embargo, los seis puntos que no se cumplían satisfactoriamente, serían discutidos durante 1995 y 1996²⁷. Los procedimientos específicos habían quedado resueltos y aceptados en lo fundamental y no habría cambios significativos en la reforma posterior.

Con el objetivo de que las elecciones dejaran de destacar por su conflictividad y falta de credibilidad²⁸, en la última reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizada en 1996, todos los actores políticos mostraron tener voluntad política que llevar a la realidad los cambios que se estaban discutiendo, al respetar rigurosamente los triunfos que obtuvieran los partidos políticos. Bajo este nuevo marco legal se desarrollaron las elecciones federales de 1997, las cuales registraron una amplia participación ciudadana; sus resultados y procedimientos fueron avalados por los actores políticos participantes, y las irregularidades que se dieron fueron marginales. En cuanto a la ciudadanía, Julia Isabel Flores Dávila señala que:

los cambios vividos en nuestro país en los últimos años, se han reflejado también en diferentes apreciaciones sobre la actividad política. De no ser apreciada como algo vital para la gente común, hoy la política es considerada como una actividad necesaria, que contribuye a una mejor vida en sociedad. Una mayoría de 56% considera que la política contribuye mucho para que todos los mexicanos tengan una mejor vida, el 30% opina que contribuye poco y para el 10% no contribuye en nada²⁹.

Con el desarrollo de los procesos electorales, del sistema de partidos y la activación de la vida política en la sociedad, el concepto de ciudadanía se ha ido arraigando en la sociedad, hay una tendencia al reconocimiento de que la ciudadanía no es sólo un status legal, definido por obligaciones y derechos, sino también es un nexo con los demás hombres y mujeres en un espacio determinado, "los ciudadanos desean influir en la elaboración de las decisiones políticas, en la selección de los responsables políticos y exigir cuentas de sus acciones"³⁰. Y aunque por la historia electoral del país todavía existen algunas franjas de la sociedad que no creen en los resultados, ni en las autoridades electorales, ni en que estas han organizado los comicios con apego a la ley; "hoy en día en México la democracia formal es aceptable"³¹.

²⁶ Paul, Weiss, Rifkind [et. al], *Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México* (México: Consejo Coordinador Empresarial, 1994) 86 p.

²⁷ Los temas relevantes de la discusión giraron en torno a condiciones de la competencia, financiamiento público, acceso a los medios de comunicación, autonomía del Instituto Federal Electoral, atribuciones e integración de los órganos colegiados.

²⁸ Arturo Sánchez Gutiérrez, "Partidos políticos y reforma electoral", en: Rosa María Mirón y Leonardo Valdez (Coords.), *Partidos y elecciones* (Congreso Nacional de Ciencia Política; México: CNCPyAP, UAM, IFE, 1996) pp. 272-273.

²⁹ Julia Isabel Flores Dávila, "Identidades políticas en México", en: Peschard, *Cultura*, p. 21

³⁰ *Ibid.*, p. 23

³¹ Pérez Fernández, p. 9.

2.2 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

La participación ciudadana en los procesos electorales es un elemento relevante para generar confianza en sus resultados, pues en la medida en que se amplía la posibilidad de observar, ejecutar, vigilar o decidir el desarrollo de los comicios, se elimina la discrecionalidad y se coadyuva en la difusión de las actividades electorales, dando lugar a que éstas se realicen con apego a la ley y sean más transparentes, o en caso contrario, a informar acerca de las irregularidades y se corrijan (aunque una mayor participación de la sociedad en el proceso electoral también puede inhibir la comisión de ilícitos). La tendencia en México ha sido el incremento progresivo de la participación de la sociedad en las elecciones, no sólo con la creación de nuevas figuras, sino con la ampliación de las atribuciones de todas ellas, en contraste con el acotamiento de las funciones y atribuciones de las autoridades electorales.

Para que estas modalidades de participación ciudadana tengan una aplicación general, deben institucionalizarse, es decir, tener su fundamento en la ley, de tal manera que las funciones, atribuciones y condiciones de su participación se regulen para evitar discrecionalidad, extralimitación o vulneración de las mismas. Las modalidades que están reguladas e institucionalizadas para la participación de los ciudadanos en las elecciones son las siguientes:

1. Elector
2. Candidato
3. Representante de un Partido Político
4. Integrante de una Agrupación Política
5. Funcionario de Casilla
6. Observador Electoral
7. Consejero Electoral

Cada una de estas modalidades cuenta con un marco legal en el cual se establecen los lineamientos a seguir para desempeñar las actividades inherentes a ellas; este marco se encuentra contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, en los casos de comisión de delitos electorales, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Las figuras de *funcionario de casilla*, *observador electoral* y *consejero electoral* constituyen auténticas formas de participación ciudadana, mientras que los representantes de un partido o agrupación política, así como los candidatos y los electores, constituyen formas de participación política (al elegir una opción política e influir en la toma de decisiones) y, salvo los representantes de los partidos políticos ante los órganos electorales, las demás modalidades de participación no inciden en la organización de las elecciones.

De estos tipos de participación ciudadana, los de más reciente creación y regulación son las de *Consejero Electoral*, figura que se incorporó a partir de 1990 bajo el nombre de Consejero Magistrado para el Consejo General y de consejero ciudadano para los locales y distritales, y la de *observador electoral*, que se integra a la ley por primera vez en 1993,

siendo el proceso electoral federal de 1994 el primero en el cual se contó con observadores electorales legalmente registrados.

La definición de cada una de estas formas de participación ciudadana, su actividad y el marco legal que las regula son:

Observador Electoral. Es la persona que de manera individual o a través de una organización desarrolla tareas de observación a las actividades de un proceso electoral. En México, es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, y pueden observar desde la preparación de la elección hasta la lectura de resultados en el Consejo Distrital, previa acreditación ante la autoridad competente. El fundamento legal se encuentra en el artículo 5 párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales .

Consejero Electoral. Es el ciudadano designado por la autoridad competente para integrar y participar en los órganos de dirección y desarrollar colegiadamente labores de vigilancia en los procesos electorales y en el desempeño de las actividades del Instituto Federal Electoral. Los consejeros electorales participan en los consejos General, locales y distritales del Instituto Federal Electoral y para su nombramiento deben cumplir con una serie de requisitos que varían de acuerdo con el órgano para el que sean propuestos. Los ordenamientos legales al respecto son el artículo 41 párrafo 2 fracción tercera de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 74 a 77, 80, 102, 103, 105, 113, 114 y 116 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Funcionario de Casilla. Es el ciudadano inscrito en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores, designado por sorteo para integrar las mesas directivas de casilla, que son los órganos electorales encargados de recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las casillas electorales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales. Los artículos 5 párrafo 4 y 41 párrafo 2 fracción tercera de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 118 a 124 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen los requisitos y las funciones que deben desempeñar estos ciudadanos.

Cada uno de estos tipos de participación ciudadana constituye un elemento importante en la organización de las elecciones; no obstante lo anterior, en este estudio la atención se centrará en las mesas directivas de casilla, órganos integrados por ciudadanos, por lo que todas las figuras mencionadas serán abordadas de manera tangencial, siempre y cuando se relacionen con la integración o el funcionamiento de las mesas directivas de casilla y sirvan para una mejor comprensión del tema en cuestión.

2.3 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos, obligaciones, prerrogativas y modalidades de participación de los ciudadanos mexicanos en las elecciones. Los artículos que regulan esta materia son: 5 párrafo cuarto; 35 fracciones I, II y III; 36 fracciones III y V; 38 y 41 fracciones II, III y IV. El contenido de dichos artículos, así como los antecedentes relevantes son:

a) Obligaciones de los mexicanos

En el artículo 5, párrafo cuarto, correspondiente a las garantías individuales, se señala como obligación de los mexicanos desempeñar servicios públicos tales como los cargos de elección popular; establece la gratuidad de las funciones electorales y censales, salvo las que se realicen profesionalmente.

El sentido de este artículo se orienta hacia el beneficio de la comunidad, y al costo que representarían para el Estado el pago de esos servicios³². En lo relativo a la obligatoriedad de los mexicanos de cumplir gratuitamente con las funciones electorales, fue incorporada al texto constitucional de 1857 con las reformas del 10 de junio de 1898, conservándose en la Constitución de 1917 y hasta la fecha sin cambios de fondo. La parte correspondiente a la remuneración de las funciones electorales que se desempeñen profesionalmente, fue adicionada en 1989, como complemento a las modificaciones del artículo 41 constitucional, el cual estableció la creación del Servicio Profesional Electoral.

b) Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos

El artículo 35, fracciones I y II, señala como prerrogativas de los ciudadanos el votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y asociarse libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Respecto a la fracción III del mismo artículo, el texto de 1857, señalaba: "asociarse para tratar los asuntos políticos del país"³³, y se incluyó íntegramente en la Constitución de 1857. En 1989 se modifica quedando como sigue: "asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".

La adición obedeció al reclamo de los partidos políticos de oposición que señalaban "la existencia de la afiliación corporativa de sindicatos y organizaciones de trabajadores a partidos políticos que en ocasiones se daban sin el consentimiento expreso del trabajador individualmente considerado"³⁴.

En 1996 se modificó nuevamente ésta fracción, estableciendo que la asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país debía ser, además de libre y pacífica, individual. La redacción actual es: "Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:..III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país...".

³² Santiago Barajas Montes de Oca y Francisco José de Andrea Sánchez, "Artículo 5", en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (México: DDF, UNAM, PGJ, 1993) p. 29.

³³ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México* (México: Porrúa, 1987) pp. 612 y 836.

³⁴ Francisco José de Andrea Sánchez, "Artículo 35", en: *Constitución*, p.155.

Por su parte, el artículo 36 fracciones III y V describe las obligaciones de los ciudadanos; destacando las de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley y desempeñar las funciones electorales que les sean asignadas. En 1857 aparece por primera vez la obligación de "votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda". En la Constitución de 1917 se conservó esta disposición y se agrega la obligatoriedad de desempeñar las funciones electorales. Con la reforma de 1996, se suprime la limitante del distrito para ejercer el voto, lo cual establece la posibilidad de votar aún cuando el elector se encuentre transitoriamente fuera del distrito electoral correspondiente a su domicilio³⁵.

c) Suspensión de derechos y prerrogativas

El artículo 38 contiene las causas por las que los ciudadanos pierden temporalmente sus derechos y obligaciones, siendo estas la falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones señaladas en el artículo 36. En este caso, la suspensión será de un año, sin perjuicio de otras penas que por ese mismo hecho señale la ley. Lo anterior también se aplica a cualquier ciudadano sujeto a un proceso criminal por algún delito que merezca pena corporal; la suspensión iniciará desde la fecha del auto de formal prisión, y durante la extinción de la pena corporal impuesta. Otros casos en los que opera dicha sanción son: la vagancia o la ebriedad consuetudinarias, declaradas en los términos fijados por las leyes y el estar prófugo de la justicia. También se aplica cuando se dicta una sentencia ejecutoria que imponga tal pena. La ley fijará los casos en los cuales se pierden o se suspenden los derechos del ciudadano, así como la forma de adquirirlos de nuevo. Esta disposición ha permanecido sin cambios desde su inclusión en la Constitución de 1917, y obedece al hecho de que en determinados supuestos, existe la incapacidad, imposibilidad o inconveniencia para el goce de estos derechos y prerrogativas por parte del ciudadano.

d) Organización de las elecciones

En lo relativo a la organización de las elecciones que se llevan a cabo para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, es el artículo 41 el que contiene todas las reglas para el desarrollo de los comicios federales.

De los artículos aquí referidos, el 41 es el que más modificaciones sustanciales ha sufrido. Desde 1857 y hasta 1977 sólo se integró por el primer párrafo; con la reforma del 1° de diciembre de 1977, se adicionaron cinco párrafos (actualmente fracciones I y II) relativos a los partidos políticos, reconociéndolos como entidades de interés público y haciéndolos sujetos de prerrogativas tales como el acceso a los medios de comunicación social; en general, se establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, el financiamiento y las funciones de los partidos políticos³⁶.

³⁵No obstante, en las leyes electorales estudiadas, sí se preve la posibilidad de votar fuera del distrito.

³⁶José Francisco de Andrea Sánchez sostiene que: "en México, en la década de los setenta la constitucionalización de los partidos políticos no se llevó a cabo por ser éstos un dato presente en la realidad electoral del país -con excepción del PRI- sino que es auspiciada por el Poder Ejecutivo para tratar de crear artificialmente, donde no lo hay, un sistema auténticamente pluripartidista, que responda mejor a las necesidades de una sociedad en vías de desarrollo [esto constituyó] la base para el desarrollo de un sistema de partidos fuerte y competitivo a largo plazo". "Artículo 41", en: *Constitución*, p. 177.

En 1989, se añadieron seis párrafos más (fracciones III y IV) en los que se desarrolla lo relativo a la organización de las elecciones federales³⁷:

El artículo 41 constitucional señala que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público y autónomo (denominado Instituto Federal Electoral), el cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. En la integración del Instituto Federal Electoral participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Los principios rectores que deben prevalecer en el ejercicio de esta función estatal son: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia (en 1993 el principio de independencia sustituyó al de profesionalismo).

Como características de funcionamiento del Instituto Federal Electoral, se señalan las siguientes: será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. En cuanto a su estructura se establece que contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. En este mismo artículo se indica que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán de personal calificado, el cual integrará el Servicio Profesional Electoral; con esto se pretende crear "una especie de servicio civil especializado en materia electoral que brinde mayor seriedad y permanencia a la función electoral, evitando así la improvisación de última hora y la corrupción coyuntural"³⁸. En los órganos de vigilancia participarán mayoritariamente los representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla serán integradas por ciudadanos. Todas las sesiones de los órganos colegiados de dirección son públicas, coadyuvando con ello a una mayor participación y vigilancia sobre los procesos electorales por parte de la sociedad.

El órgano de mayor jerarquía del Instituto Federal Electoral es el Consejo General cuya integración es la siguiente: un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales con voz y voto; y con voz pero sin voto Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada partido político con representación en el Congreso de la Unión, un representante de cada Partido Político Nacional con registro y un Secretario Ejecutivo).

Además de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa diversas actividades entre las que destacamos: la capacitación y educación cívica; la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, la impresión de los materiales electorales, la preparación de la Jornada Electoral, el cómputo, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Lo anterior se estableció con el fin de evitar conflictos de competencia.

³⁷ El último apartado de este artículo señala que para controversias electorales y para dar definitivas a las distintas etapas del proceso electoral, se creará un sistema de medios de impugnación. Esta actividad será atendida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³⁸ Barajas Montes de Oca, p. 27.

2.4 MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES (1976-1994)

La participación ciudadana se ha desarrollado bajo diferentes marcos legales y en circunstancias cambiantes. Por ello y con el objeto de advertir la evolución que ha tenido la legislación a fin de hacerla compatible con los diferentes momentos del desarrollo político del país, es importante hacer una revisión del marco legal bajo el cual la ciudadanía ha participado en las elecciones y los procedimientos técnicos que se han establecido y desarrollado para la celebración de las elecciones. Se analizan tres leyes electorales (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en 1977 y reformada en 1982; Código Federal Electoral promulgada en 1986 y, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, creado en 1990 y reformado en 1993, 1994 y 1996) en dos vertientes: la integración de las mesas directivas de casilla y el funcionamiento de las mismas el día de la Jornada Electoral. La legislación bajo la cual se desarrolló el proceso electoral de 1997 se analiza, a partir de las mismas vertientes, en el apartado 2.5

Como denominadores comunes, se encontró que en todas las leyes electorales analizadas, son los órganos distritales los encargados de ejecutar los procedimientos para la integración de las mesas directivas de casilla, por lo que se hablará más frecuentemente de este nivel jerárquico, que de los otros dos niveles: el local (por entidades) y el nacional. Asimismo, los órganos encargados de organizar las elecciones en los distritos electorales uninominales son colegiados, es decir, que participan los partidos políticos, las autoridades electorales y, con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, también los ciudadanos. Las diferencias consisten en el número de integrantes del órgano distrital, tanto de autoridades electorales como de representantes por partido político, así como en sus funciones, obligaciones y atribuciones.

El proceso electoral se define como el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades en las que participan los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos para la integración de los poderes legislativo y ejecutivo. Aquí también, las diferencias entre las distintas leyes electorales consisten en las funciones, atribuciones y obligaciones asumidas por cada uno de estos actores. Las secciones electorales son las demarcaciones territoriales en que se dividen los distritos electorales uninominales, para la recepción del sufragio; las diferencias se hallarán en el número de electores que integran cada sección.

En lo relativo a las mesas directivas de casilla, se definen en todas las leyes como los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales. A partir de la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que, al ser autoridad electoral, tienen a su cargo respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Al considerar al voto ciudadano como el acto fundamental de una elección, y que la atribución de garantizar la libre y secreta emisión del voto, y la veracidad del escrutinio y cómputo recae sobre la Mesa Directiva de Casilla, ésta se convierte en un elemento central de atención de los actores políticos, pues de la imparcialidad con que se integren las mesas directivas de casilla, y la transparencia con que actúen los funcionarios de la misma en la jornada electoral, dependerá la credibilidad de los resultados electorales.

2.4.1 PROCEDIMIENTOS DE INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

a) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales³⁹

Como datos particulares de esta ley tenemos:

- La fecha de la elección era el primer domingo del mes de julio.
- Las secciones electorales comprendían entre 100 y 3,000 electores.
- Se instalaba una casilla por sección, y en el caso de que, por razones de distancia y del número de electores se requirieran dos o más casillas, se estaría a lo dictado por la Comisión Federal Electoral.

Asimismo, señalaba como obligación de los ciudadanos desempeñar en forma obligatoria y gratuita las funciones electorales para las que fueran requeridos, funciones de las cuales podía excusarse el ciudadano sólo por causa justificada o fuerza mayor, sujeta a ser comprobada ante el órgano que hubiere realizado la designación, en este caso, ante el Comité Distrital Electoral. Existían sanciones en caso de incumplimiento: a quienes se negaran a desempeñar las funciones electorales que les fueran encomendadas, la ley establecía prisión hasta de un año o suspensión de derechos políticos hasta por un año, o ambas, a juicio del Juez.

Las mesas directivas de casilla se integraban por un presidente, un secretario, dos escrutadores y por los suplentes respectivos (esta integración se mantuvo sin cambios hasta 1996). Los ciudadanos designados debían ser residentes de la sección correspondiente a la casilla, gozar de sus derechos políticos y ser de reconocida probidad, tener un modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. En el Código Federal Electoral no se establecieron los requisitos, mientras que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se retomaron unos y se agregaron otros.

Los partidos políticos tenían derecho de acreditar un representante ante cada Mesa Directiva de Casilla, independientemente del tipo de elección en la que participasen, representantes de los candidatos y representantes generales. Con las reformas de 1982, se estableció que sólo tendrían derecho de nombrar a un representante propietario y uno suplente ante las mesas directivas de casilla, siempre y cuando hubieran postulado candidatos cuya votación se recogiera en la casilla respectiva, en cuyo caso también podrían tener un representante de candidato.

Todos los representantes tenían la función de "vigilar el cumplimiento de la ley y la efectividad del sufragio el día de la elección"⁴⁰, tanto los partidos políticos como los ciudadanos, tenían la facultad de interponer recursos ante la Mesa Directiva de Casilla.

La integración de las mesas directivas de casilla correspondía a los comités distritales electorales, de acuerdo con el siguiente procedimiento legal:

³⁹ Los artículos relativos a la integración de las mesas directivas de casilla son los siguientes: 13, 38, 39, 74, 76, 96, 103 a 110, 148, 181, 182 a 203, 222, 228, 242, 243, 288.

⁴⁰ Artículo 39 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

1. El 30 de abril del año de la elección, el Comité Distrital publicaba una lista con la ubicación y número de casillas a instalar, así como los nombres de sus integrantes.
2. Dentro de los 15 días siguientes a la publicación, los partidos políticos, las asociaciones políticas, los candidatos y los ciudadanos, podían inconformarse por escrito ante el Comité Distrital que realizó la designación.
3. El Comité Distrital correspondiente tenía que resolver estas inconformidades en un término de cinco días (con las reformas de 1982, este plazo se redujo a tres días), y en caso de no hacerlo, el recurrente podía acudir ante la Comisión Local Electoral, la cual debía resolver por escrito en un plazo no mayor de cinco días.
4. El primer domingo de junio, el Comité Distrital publicaba la segunda lista de ubicación y número de casillas a instalar así como los nombres de sus integrantes, con las modificaciones que hubiesen procedido.
5. Dentro de los 5 días previos al anterior al de la elección los comités distritales tenían la obligación de entregar al presidente de la Mesa Directiva de Casilla el material electoral a utilizar: lista nominal de electores de la sección, boletas para cada elección en número igual al de los electores de la lista nominal más un diez por ciento⁴¹, las urnas, una por cada tipo de elección, documentación, formas aprobadas y útiles de escritorio. El plazo comprendido para la entrega de los materiales electorales sigue vigente hasta la fecha.

b) Código Federal Electoral⁴²

En este código se estableció por primera vez de manera explícita que las tareas de vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales correspondía a las autoridades federales, estatales y municipales, y a la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales, comités distritales electorales y mesas directivas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se definieron las etapas que comprenderían el proceso electoral: *la preparación de la elección, la jornada electoral y, la posterior a la elección.*

La fecha de la elección se estableció para el primer miércoles de septiembre del año de la elección, aunque un artículo transitorio señalaba que las elecciones de 1988 serían el 6 de julio; este día se consideraría no laborable.

Las mesas directivas de casilla se integrarían durante la etapa de preparación de la elección y fungirían como tales el día de la jornada electoral. Asimismo, se establecieron con mayor claridad las funciones y obligaciones que debían cumplir los representantes

⁴¹ Si bien no se especificaba para qué se dotaba a las casillas de un 10% adicional de boletas, de la lectura de la Ley se desprende que éstas boletas serían utilizadas para que votaran los electores que transitoriamente se encontraran fuera de su sección electoral, así como para los representantes de partido político ante la Mesa Directiva de Casilla, quienes podían emitir su voto en la misma casilla; esta norma continuará en el Código Federal Electoral, pero en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se suprime la posibilidad de que los electores voten en cualquier casilla, ahora lo harán en las casillas especiales.

⁴² Los artículos relativos a las mesas directivas de casilla son: 1, 3, 4, 7, 8, 19, 23, 39, 40, 41, 118, 122, 123, 124, 128, 129, 158 a 163, 187, 193 a 198, 226 a 237, 242, 243, 247, 248 y 252 a 283.

generales, de partido y de candidatos en la Mesa Directiva de Casilla.

Aunque en este código también se establecieron tanto la obligación de los ciudadanos mexicanos de desempeñar las funciones electorales asignadas, como la posibilidad de excusarse, se incluyó que una causa justificada era el haber sido designado representante de un partido político para el día de la elección. A partir de éste código y hasta la fecha, se eliminó el capítulo correspondiente a las sanciones en caso de incumplimiento o comisión de faltas en alguna etapa del proceso electoral. Actualmente, este apartado se encuentra contenido en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

En cuanto a las mesas directivas de casilla, los partidos políticos tenían la facultad de proponer nombres de ciudadanos para los cargos de escrutadores propietarios y suplentes⁴³ (los presidentes y secretarios, así como sus suplentes serían nombrados por el Presidente del Consejo Distrital). Podían nombrar representantes para la casilla, siempre y cuando postularan candidatos en la elección a verificarse, así como un mínimo de quince representantes generales, o más si el Comité Distrital así lo determinaba.

Los comités distritales electorales tenían la atribución de integrar las mesas directivas de casilla, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Con base en la información referente al número de empadronados en cada sección electoral correspondiente al distrito, que les entregara la delegación distrital del Registro Nacional de Electores a más tardar el primero de abril del año de la elección, los comités distritales sesionarían para determinar el número de casillas que habrían de instalarse en cada una de las secciones, y a más tardar el 21 de abril lo debían comunicar a la delegación distrital del Registro Nacional de Electores para que se elaboraran las listas nominales definitivas; cabe mencionar que este ordenamiento legal no establecía los límites en el número de empadronados en cada sección electoral, como lo hizo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
2. Dentro del término de cinco días a partir del primero de abril, los comisionados de los partidos políticos deberían presentar sus propuestas de ciudadanos para ocupar los cargos de escrutadores propietarios y suplentes para cada una de las mesas directivas de casilla. El presidente del Comité Distrital designaría al presidente, al secretario y a los suplentes respectivos.
3. Transcurrido este tiempo el comité sesionaría nuevamente para que el presidente del Comité Distrital diera a conocer los nombres de los ciudadanos designados por él como presidente y secretario, propietarios y suplentes, así como para llevar a cabo la insaculación con el objeto de designar a los escrutadores propietarios y suplentes de entre las propuestas presentadas por los comisionados de los partidos políticos.
4. Dentro de los cinco días siguientes a partir de esta sesión, los comisionados podían presentar sus objeciones sobre las designaciones de los integrantes de las mesas directivas, ubicación o número de las casillas a instalar (cabe señalar que mientras la ley anterior, permitía que tanto los representantes de los partidos políticos, como las

⁴³ En la Ley Federal Electoral de 1973, los partidos políticos tenían la facultad de proponer ante el Comité Distrital listas de nombres de ciudadanos para integrar las mesas directivas de casilla. Esta facultad desapareció en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

asociaciones políticas, los candidatos y los ciudadanos, se inconformaran por este acto, el Código Federal Electoral, sólo lo permite a los comisionados de los partidos políticos).

5. Vencido este plazo, el Comité Distrital Electoral sesionaría nuevamente para resolver las objeciones presentadas, hacer los cambios y designaciones que hubiesen procedido, y ordenar la publicación de la lista de integración de las mesas directivas de casilla y de los lugares de ubicación el 15 de junio del año de la elección, en los edificios y lugares más concurridos del distrito. El secretario del Comité debía entregar un ejemplar de esta lista a cada comisionado de los partidos políticos.
6. Dentro de los quince días siguientes a ésta publicación, el presidente del Comité Distrital atendería las objeciones presentadas y haría los cambios procedentes cuando los lugares o los funcionarios designados no cumplieran con los requisitos legales.
7. Debía hacerse una segunda publicación el 15 de julio, con las modificaciones que hubiesen procedido. También se estableció un periodo de quince días, a partir de esta publicación, para que el presidente del Comité Distrital atendiera las objeciones e hiciera los cambios procedentes, pero una vez vencido este plazo, si ocurrían causas supervenientes fundadas, el presidente podría hacer los cambios necesarios e informaría al Comité Distrital, además, en caso de cambio de ubicación de casillas, mandaría fijar avisos en los lugares excluidos, indicando la nueva ubicación.
8. El Código Federal Electoral establecía en su artículo 197, que los comités distritales debían tomar las medidas necesarias a fin de que los ciudadanos designados funcionarios de Mesa Directiva de Casilla recibieran la capacitación necesaria para el desarrollo de su función.

Por primera vez se establece esta actividad en un ordenamiento legal, y a partir de esta inclusión, será desarrollada progresivamente hasta quedar plenamente definida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

9. Durante los cinco días previos al anterior al de la elección, los comités distritales electorales entregaban a cada presidente de Mesa Directiva de Casilla la siguiente documentación: la lista nominal de electores, la relación de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos registrados ante la casilla (elemento nuevo en la ley que permitía un mayor control de los ciudadanos que podían ingresar a la casilla); las boletas para cada elección en un número igual al de los electores que figuraran en la lista nominal de electores más un 10% adicional; una urna por cada tipo de elección (debían elaborarse con un material que impidiera conocer el sentido del voto antes del escrutinio y computación); la tinta indeleble (lo cual también fue un elemento nuevo y trascendente en la norma electoral, ya que esto tuvo la intención de impedir al ciudadano que votara más de una vez, y constituir una garantía de veracidad en los resultados); y la documentación, formas aprobadas y útiles de escritorio necesarios.

c) Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales⁴⁴

Este código, promulgado en 1990, es el más avanzado en materia de regulación de

⁴⁴ Los artículos correspondientes a las mesas directivas de casilla son los siguientes: 5, 19, 36, 68 a 70, 112, 113, 116 a 125, 155, 164 a 174, 192 a 200, 203, 204, 208 a 239 y 242.

los procesos electorales, se establecieron controles y vigilancia sobre cada una de las actividades tendientes a la realización de los comicios.

La fecha de las elecciones ordinarias se estableció, en 1990, el tercer domingo de agosto. En 1993, esta fecha cambió para quedar en el primer domingo del mes de julio del año que corresponda (como se había establecido en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), continuando vigente hasta la fecha.

Se establecieron más claramente las etapas del proceso electoral, adicionando una última, para quedar como sigue: *preparación de la elección, jornada electoral, resultados de las elecciones y calificación de las elecciones*. La reforma electoral de 1993 modificó las dos últimas etapas, sustituyendo la etapa de resultados por la de *resultados y declaraciones de validez de las elecciones* y la de calificación de las elecciones por la de *calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (estas etapas son aún vigentes).

Las secciones electorales tendrían un mínimo de 50 electores y un máximo de 1,500 (en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales los límites eran entre 100 y 3,000 electores y en el Código Federal Electoral no se establecían límites, por lo que al incorporar nuevamente un límite en el tamaño de las secciones electorales y reducirlo, se facilitó el manejo de la documentación y el funcionamiento de las mesas directivas de casilla); se estableció la instalación de una casilla por cada 750 electores. Se incorporó por primera vez el concepto de casilla especial, la cual tiene el objetivo de permitir a los electores en tránsito sufragar, con ello se eliminó esta función de las casillas ordinarias. Por cada distrito debía instalarse por lo menos una y hasta un máximo de cinco y, en caso excepcional por las condiciones territoriales, poblacionales o geográficas, podrían instalarse, además de las cinco anteriores otras siete casillas especiales adicionales, para dar un total de doce (con las reformas electorales de 1994 las casillas especiales por distrito no podrían exceder de cinco).

Los partidos políticos conservaron el derecho de acreditar representantes ante cada Mesa Directiva de Casilla, en razón de dos propietarios y un suplente; en cuanto a los representantes generales, podían acreditar uno por cada diez casillas electorales urbanas y uno por cada cinco rurales (estas disposiciones siguen vigentes). Se eliminaron los representantes de candidato, lo que permitió una representación paritaria de los partidos políticos en cada casilla. Ningún representante partidista podría sustituir en sus funciones a los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla. También se incorporó el derecho de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla de contribuir al buen desarrollo de las actividades de la casilla. Anteriormente, su participación se reducía a observar la instalación de la casilla, permanecer en ella y observar y vigilar el desarrollo de la elección, sin que en ningún caso sustituyeran a los funcionarios de la casilla. Esto parece tener la intención de generar una corresponsabilidad en las tareas de la misma.

Al igual que los dos ordenamientos legales anteriores, se estableció que la participación de los ciudadanos en las mesas directivas de casilla es una obligación, sin embargo, no se instituyó sanción alguna en caso de incumplimiento, ni la necesidad de que los ciudadanos se excusen de fungir como funcionario de casilla.

Las mesas directivas de casilla se definieron como los órganos formados por ciudadanos y facultados por mandato constitucional para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales. Además se establece que

como autoridad electoral tienen a su cargo respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Con estas funciones, la Mesa Directiva de Casilla se consolida como un elemento fundamental del proceso, pues es donde se va a desarrollar la principal actividad el día de la Jornada Electoral.

Los requisitos establecidos para ser funcionario de Mesa Directiva de Casilla son: ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda la casilla; estar inscrito en el Registro Federal de Electores; contar con credencial para votar, tener vigentes sus derechos políticos y tener un modo honesto de vivir; haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la Junta Distrital Ejecutiva; no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección (estos requisitos siguen vigentes).

Los órganos encargados de llevar a cabo los procedimientos para la integración de las mesas directivas de casilla serían las juntas distritales ejecutivas⁴⁵, y los Consejos Distritales.

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla era el siguiente:

1. En abril del año de la elección, las juntas distritales insacularían a un 20% de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores; harían una evaluación objetiva para seleccionar a los ciudadanos aptos (con las reformas de 1993, el periodo de insaculación, se recorrió para quedar del 16 de febrero al 15 de marzo. Se estableció un corte al 25 de enero para los listados nominales a utilizar y la insaculación sería del 15% -y ya no del 20%- de los ciudadanos en cada sección electoral, para ello se podría obtener el apoyo de los centros de cómputo del propio Instituto, y podrían asistir a dicho procedimiento los miembros del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores).
2. Durante el mes de mayo, se les impartiría un curso de capacitación, procediendo en junio una nueva evaluación con base en los resultados del curso de capacitación (como en el caso anterior, las reformas electorales de 1993 recorrieron el periodo de los cursos de capacitación para quedar del 16 de marzo al 15 de abril. Se eliminó la evaluación aplicada en 1991, por lo que las juntas distritales harían una relación -del 16 de abril al 15 de mayo- de aquellos ciudadanos que acudieron al curso y que no están impedidos legal o físicamente para el cargo).
3. Con los ciudadanos "idóneos", las juntas distritales integrarían las mesas directivas de casilla a más tardar la última semana de mayo (las reformas de 1993, introdujeron una segunda insaculación para determinar a los funcionarios de casilla; la cual sería realizada por los consejos distritales y de la que saldrían los ciudadanos exactos para integrar las casillas a instalar, dejando a las juntas distritales la asignación de cargos de cada uno de los seleccionados, de acuerdo con su idoneidad).
4. Los consejos distritales recibirían y en su caso aprobarían la lista de ubicación de casillas

⁴⁵ Las juntas distritales ejecutivas son los órganos ejecutivos de carácter permanente que funcionan en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales y se integran por los vocales Ejecutivo, Secretario, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

y su integración. Dicha lista debía ser publicada a más tardar el 1° de julio, comunicándolo a los miembros de los consejos distritales respectivos (las modificaciones de 1993 establecieron que dicha publicación debería hacerse a más tardar el 16 de mayo).

5. El nombramiento de los ciudadanos designados funcionarios de casilla les sería notificado por el Consejo Distrital. Todo el procedimiento anterior podría ser vigilado por los partidos políticos.
6. Durante los cinco días previos al anterior al de la elección, los presidentes de los comités distritales entregaban a cada presidente de Mesa Directiva de Casilla contra recibo detallado⁴⁶: la lista nominal de electores, la relación de los representantes de los partidos políticos ante la casilla, la relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito, la tinta indeleble, la documentación, formas aprobadas y útiles de escritorio necesarios, así como los instructivos que indicaran las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de casilla; en cuanto a las boletas, se entregaban para cada elección en un número igual al de los electores que figuraran en la lista nominal de electores (se eliminó la cantidad adicional de boletas entregadas como consecuencia de la creación de las casillas especiales, lo que contribuyó a disminuir los procedimientos y las tareas en las casillas ordinarias. Por otro lado, las casillas ordinarias al recibir sólo los votos de los ciudadanos registrados; y canalizar a las casillas especiales a los electores en tránsito, se disminuyeron las posibilidades de alterar la votación, generándose más confianza en su actuación).

En cuanto a las urnas, se entregaría una urna por cada tipo de elección; y al contrario de lo establecido en el Código Federal Electoral ahora las urnas debían elaborarse con un material transparente a fin de verificar más fácilmente su contenido por parte de los partidos políticos acreditados en las mesas directivas de casilla, asimismo, deberían llevar adherida o impresa, en el mismo color de la boleta que correspondiera, la denominación de la elección de que se tratase; esto para facilitar el manejo de los materiales electorales así como para que los electores pudieran identificar mejor las urnas. También recibirían las mamparas, que constituyen un elemento innovador de trascendental importancia por ser la primera vez que se dotaba a las casillas de los elementos para garantizar la libre, secreta e individual emisión del voto (con la reforma electoral de 1993, se modificó la palabra mamparas por la de cancelas o elementos modulares).

7. También se estableció que el presidente y el secretario de cada casilla debían cuidar las condiciones materiales del local a fin de garantizar: la facilidad en la emisión del sufragio, la libertad y el secreto del voto, el orden en la elección. En caso de que hubiese propaganda partidaria en la casilla deberían mandarla retirar. La relevancia de esto es porque se otorga una mayor responsabilidad a los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla: garantizar la emisión y el secreto del voto y el orden en la votación.

Analizando los procedimientos de integración de las mesas directivas de casilla, se advierte la complejidad adquirida a través de su evolución. Se estableció una mayor y más

⁴⁶ La reforma de 1993 estableció que los miembros del Consejo Distrital podían participar durante la entrega de este material, lo cual aumentó las posibilidades de vigilancia y participación de este órgano en la organización del proceso electoral.

equitativa vigilancia y participación de los partidos políticos y de los ciudadanos en el proceso electoral; los órganos colegiados adquirieron facultades directivas, que se retiraron a las autoridades electorales, dejándoles a éstas últimas sólo funciones ejecutivas. Se incorporaron elementos de azar como la insaculación y la doble insaculación que contribuyeron a garantizar imparcialidad en la selección de ciudadanos; se brindaron mayores elementos para el buen funcionamiento del funcionario de casilla como el curso de capacitación; se incrementaron las especificaciones, los controles y la cantidad de los materiales electorales entregados a los presidentes de casilla, a fin de garantizar mayor transparencia y menores posibilidades de manipulación de los votos, entre otras. Todo lo anterior, ha contribuido a que las elecciones ofrezcan cada vez más limpieza y credibilidad en sus resultados.

2.4.2 FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

En este apartado se realiza un trabajo comparativo en el cual se resaltan las diferencias de los procedimientos llevados a cabo por la Mesa Directiva de Casilla el día de la Jornada Electoral, de conformidad con lo establecido en las normas electorales estudiadas (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Código Federal Electoral y Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales - 1990 y su reforma en 1993-), para poder apreciar la evolución que han tenido. Con el objeto de facilitar la comparación, se utilizarán las siglas de las leyes estudiadas: LFOPPE, CFE, COFIPE. En cada procedimiento se marcan claramente las diferencias entre lo establecido por una ley y otra; en aquellos en los que no se agregan al final las siglas mencionadas, se entenderá que el procedimiento es el mismo en los tres casos.

Una vez integrada la Mesa Directiva de Casilla, el día de la Jornada Electoral, este organismo cumpliría las siguientes funciones:

a) Instalación de la casilla

En los tres casos se debe llegar a las 8:00 horas al lugar designado, para instalar la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos (en la LFOPPE se incluía a los representantes de los candidatos). Los miembros de la Mesa Directiva de Casilla no podían retirarse hasta que ésta fuera clausurada.

Si a las 8:15 horas faltara algún propietario, actuarían los suplentes respectivos; si a las 8:30 horas no se integraba la casilla, pero estaba el presidente o su suplente, éste procedería a designar a los funcionarios necesarios para integrar la mesa; si no estuviera el presidente ni su suplente:

- El auxiliar distrital procedería a instalar la casilla, nombrando a los funcionarios correspondientes (LFOPPE).
- El Comité Distrital autorizaría al auxiliar distrital para instalar la casilla nombrando a los funcionarios correspondientes (CFE).
- El Consejo Distrital tomaría las medidas necesarias para su instalación (COFIPE, 1990). Con las reformas de 1993, este último supuesto se trasladó para su aplicación hasta las 8:45 horas.

En caso de ausencia del auxiliar distrital, o ante la imposibilidad de actuar del Comité o Consejo Distrital, los representantes de los partidos políticos (y de los candidatos ante las casillas, de acuerdo con la LFOPPE y el CFE), designarían a los funcionarios necesarios para integrar la Mesa Directiva de Casilla, para lo que se requería la presencia de un juez o notario público; si esto no era viable, bastaba que los representantes expresaran su conformidad con la integración de la Mesa Directiva de Casilla (en el COFIPE -1994- se estableció que este supuesto se podría aplicar hasta las 11:00 horas y no antes; mientras en las leyes anteriores se podía aplicar inmediatamente después de constatar la ausencia del auxiliar distrital).

A partir del COFIPE se estableció que estos nombramientos se harían de entre los electores formados para votar y en ningún caso podrían recaer en los representantes de los partidos políticos.

Integrada la casilla, se procedía a:

- Levantar un acta de instalación en la cual se certificaba que se armaron las urnas y que estaban vacías (LFOPPE y CFE).
- Contar las boletas antes de iniciar la votación, aunque esto no se consignaba en el acta (CFE).
- Contar las boletas recibidas para cada elección y amar las urnas mostrando que estaban vacías e instalarlas en un lugar visible. A solicitud de un partido político, las boletas podían ser rubricadas o selladas por algún representante designado por sorteo; instalada la casilla, se llenaba el acta de instalación de la casilla, en la cual se hacía constar: lugar, fecha y hora en que se inició la instalación, el nombre de los funcionarios de casilla, el número de boletas recibidas para cada elección, el armado de las urnas y en su caso, una descripción de los incidentes suscitados (COFIPE). Antes de las reformas de 1993 al COFIPE, se llenaban dos actas, la de inicio de la votación, y la de cierre de votación, pero a partir de ésta, sólo se llenaría un acta que contendría los dos apartados: el acta de la jornada electoral.

b) Votación

Los electores entregaban su credencial de elector, el presidente de la mesa identificaba al elector con algún otro documento que éste les presentara, excepto documentos expedidos por los partidos políticos (esta identificación se suprime en el COFIPE de 1994 pues ya se contaba con la credencial para votar con fotografía), el presidente (en el CFE también el secretario; en el COFIPE sólo el secretario) verificaba que el nombre del elector apareciera en la lista nominal y si era correcto, le entregaba las boletas correspondientes, el elector emitía su voto (en las mamparas -COFIPE-), el secretario anotaba en la lista nominal la palabra votó y el presidente le devolvería su credencial de elector con idéntica anotación y la fecha de la elección (bajo el CFE el secretario perforaba la credencial de elector en el lugar correspondiente e impregnaba con tinta indeleble el dedo pulgar derecho del elector, y el presidente devolvería la credencial de elector). En el COFIPE el secretario entrega al elector su credencial.

Instalada la casilla, el presidente declaraba el inicio de la votación, la cual no podría suspenderse sino por causa de fuerza mayor (COFIPE).

Los ciudadanos podían votar en cualquier casilla, para ello se elaboraban listas adicionales a las nominales de electores de la sección (LFOPPE y CFE). En el caso del COFIPE, ningún ciudadano que no estuviera en la lista nominal de electores de la sección, podía votar en la casilla ordinaria, sólo lo podría hacer en las casillas especiales. El único caso de excepción son los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla quienes podían ejercer su derecho al voto en la mesa ante la cual estuviesen acreditados, para lo cual se anotaba su nombre completo y la clave de la credencial para votar, al final de la lista nominal de electores.

Durante la jornada electoral:

En la LFOPPE, los representantes de los partidos políticos y los ciudadanos podían interponer escritos que contuvieran impugnaciones así como los que sirvieran para hacer valer el recurso de protesta, con las pruebas documentales correspondientes. Con las reformas de 1982, sólo se recibirían los escritos que sirvieran para hacer valer el recurso de protesta, con las pruebas documentales respectivas y se eliminaron las impugnaciones; por otro lado, los únicos recurrentes que podían hacer uso de esta facultad eran los representantes de los partidos políticos y los de los candidatos, es decir, se eliminó esta facultad para los ciudadanos.

Con el CFE, los representantes de los partidos políticos y los comunes de los candidatos, los candidatos y los electores podían presentar escritos relacionados con la votación, el secretario tendría las funciones de recibirlos, relacionarlos en el acta de cierre de la votación y e integrarlos al paquete electoral.

Con el COFIPE, los representantes de los partidos políticos podían presentar escritos sobre cualquier incidente que en su concepto constituyera una infracción a lo dispuesto por éste código; el secretario los recibiría y los incorporaría al paquete electoral.

c) Cierre de la votación

A las seis de la tarde (a las siete de la tarde, LFOPPE, reforma de 1982) o antes si ya hubiesen votado todos los electores inscritos en la lista nominal correspondiente, se cerraba la votación, pero si a esa hora aún se encontraban en la casilla electores sin votar, se continuaba recibiendo la votación hasta que estos electores hubiesen sufragado. El secretario levantaba el acta de cierre de votación. Con el COFIPE de 1993, el secretario llenaba la parte correspondiente del acta de la jornada electoral asentando la hora de inicio y cierre de la votación y los incidentes ocurridos.

Bajo el CFE y el COFIPE, Las actas debían ser firmadas sin excepción por todos los funcionarios y representantes. Los representantes de los partidos políticos podían hacerlo bajo protesta mencionado la causa que lo motiva.

d) Escrutinio y cómputo⁴⁷

En la LFOPPE: se numeraban las boletas sobrantes inutilizándolas con dos rayas diagonales, se abrían las urnas, un escrutador contaba en voz alta las boletas extraídas de la urna hasta quedar vacía, mientras el otro contaba en la lista nominal el número de

⁴⁷ En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y en el Código Federal Electoral se le denominaba *computación*.

electores que sufragaron; una vez concluido esto, un escrutador leía en voz alta el sentido de cada voto, lo que comprobaba el otro escrutador, el secretario anotaba los resultados. Concluidos el escrutinio y el cómputo, el secretario llenaba el acta final de escrutinio.

En el CFE: el secretario contaba las boletas sobrantes y las inutilizaba con dos rayas diagonales con tinta, anotando el número en el acta final de escrutinio y computación; el primer escrutador contaba el número de electores que habían votado conforme a las listas nominal y adicionales; el secretario abría las urnas, depositaba las boletas y mostraba a los presentes que habían quedado vacías; el segundo escrutador contaba las boletas extraídas de la urna y el presidente, auxiliado por los dos escrutadores, clasificaba las boletas a fin de determinar el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y el número de votos nulos; el secretario anotaba los resultados en el acta final de escrutinio y cómputo, la cual debía contener los incidentes ocurridos durante este acto y las causas invocadas por los representantes de los partidos políticos para firmar bajo protesta dicha acta. Este procedimiento se llevaba a cabo para cada una de las elecciones que se realizaran.

En el COFIPE: el secretario contaba las boletas sobrantes y las inutilizaba con dos rayas diagonales con tinta, anotando el número en el acta final de escrutinio y cómputo (después de esto, de acuerdo con las reformas de 1993, debía guardarlas en un sobre especial que sería cerrado, y anotaría en su parte externa la cantidad contenida); el primer escrutador contaba el número de electores que apareciera que votaron conforme a la lista nominal de electores; el presidente abría la urna, sacaba las boletas y mostraba a los presentes que había quedado vacía; el segundo escrutador contaba las boletas extraídas de la urna y los dos escrutadores, con la supervisión del presidente, clasificaban las boletas a fin de determinar el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y el número de votos nulos. El secretario debía llenar el acta final de escrutinio y cómputo, asentando el número de votos emitidos en favor de cada partido político o candidato, el número de boletas sobrantes, el número de votos nulos, una relación sucinta de los incidentes ocurridos durante este acto y la relación de escritos de protesta presentados por los partidos políticos al término del escrutinio y cómputo. Las actas debían ser firmadas por todos los partidos políticos, pero podían hacerlo bajo protesta, señalando los motivos de la misma.

e) Integración del paquete electoral

LFOPPE y CFE: El paquete debía contener un ejemplar del acta de instalación, un ejemplar de acta de cierre de la votación, un ejemplar de acta final de escrutinio; las boletas que contuvieran los votos válidos, los votos anulados y las boletas sobrantes; la lista nominal de electores los recursos de protesta y las impugnaciones presentadas.

Por separado, para ser entregadas junto con el paquete electoral en el Comité Distrital Electoral, debían ir: Un ejemplar de las actas, los recursos de protesta y las impugnaciones presentadas. Los representantes de los partidos políticos tenían derecho a recibir una copia de las actas levantadas en la casilla (LFOPPE).

Con el CFE, en el paquete se incluyen las boletas sobrantes *inutilizadas*, las listas adicionales y los escritos de protesta (en lugar de los recursos de protesta de la LFOPPE). Los documentos que debían ir por separado son: un ejemplar de las actas y una constancia de la integración del paquete electoral, incluyendo los nombres de los funcionarios de la

Mesa Directiva de Casilla que entregarían el paquete y de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos que los acompañarían (con el COFIPE ésta última actividad se realiza en la clausura de la casilla, agregando la hora del acto).

COFIPE: el paquete se integra por un ejemplar del acta de instalación, un ejemplar del acta de cierre de la votación (un ejemplar del acta de la jornada electoral -COFIPE, 1993.), un ejemplar de acta final de escrutinio y cómputo y los escritos de protesta recibidos. En sobres por separado se remitirían las boletas sobrantes inutilizadas; las boletas que contuvieran los votos válidos y los votos nulos; la lista nominal de electores. Un ejemplar de las actas de escrutinio y cómputo deberían ir en un sobre por fuera del paquete electoral para su entrega en el Consejo Distrital

f) Clausura de la casilla

El presidente debía fijar en el exterior de la casilla un aviso con los resultados de la elección, debiendo firmar el presidente y los representantes de los partidos políticos que así desearan hacerlo.

CFE y COFIPE: Los representantes de los partidos políticos ante la Mesa Directiva de Casilla, o en su ausencia los de candidatos o generales, tenían derecho a recibir una copia legible de las actas de instalación, cierre y final de escrutinio y computación (acta de la jornada electoral y actas de escrutinio y cómputo -COFIPE, 1993-), debiendo el secretario levantar un acta en la cual constara si el que recibió las actas estuvo presente o no en el proceso de la votación (CFE). En el caso del COFIPE se solicita que los partidos firmen el acuse correspondiente.

g) Entrega del paquete

- El presidente de la Mesa Directiva de Casilla debía entregar al Comité Distrital (al Consejo Distrital -COFIPE-) el paquete electoral dentro de los siguientes plazos:
- Cuando se tratara de casillas ubicadas en la cabecera del distrito 24 horas (LFOPPE); 12 horas (CFE); inmediatamente (COFIPE).
- Cuando se tratara de casillas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, 48 horas (LFOPPE); 24 horas (CFE); 12 horas (COFIPE).
- En el caso de casillas rurales, 72 horas (LFOPPE); 36 horas (CFE); 24 horas (COFIPE).
- Estos plazos se contabilizaban a partir de que se concluyeran las labores de la casilla.

Sólo en el COFIPE se especifica que a la entrega del paquete electoral, el Presidente del Consejo Distrital, debía extender un recibo en el cual se señalara la hora de entrega.

En este momento concluían las labores de la Mesa Directiva de Casilla.

De lo anterior se pueden desprender algunas consideraciones. Destaca la evolución de las atribuciones de los órganos colegiados en la instalación de las casillas, pues de ser el auxiliar distrital el que realizaba esta tarea, se otorgó esta facultad al Consejo Distrital, el cual debía conocer las incidencias y a partir de ello, tomar una decisión al respecto (por ello se amplía el margen de tiempo para que sea oportunamente informado) y que ésta se realice de manera colegiada y no de acuerdo con el criterio de una persona.

Respecto a la instalación de la casilla, las tareas de la Mesa Directiva se incrementaron, pero esto brindó mayores garantías de iniciar una jornada electoral confiable, y se plasmaron mayores datos en las actas, a fin de verificar el desarrollo de las tareas de la Mesa Directiva de Casilla y sus incidencias.

Por otro lado, la inclusión de que los representantes de partido firmen las actas bajo protesta, les permite expresar su inconformidad, si a su juicio se había actuado fuera de la norma electoral, y el que se les solicite que mencionen la causa que lo motiva, puede tener el beneficio de contar con mayores elementos acerca de las deficiencias u omisiones cometidas en la Mesa Directiva de Casilla.

En cuanto al escrutinio y cómputo, éste se hizo más sencillo, y aunque se desarrollan más tareas, su distribución es clara y definida, lo cual contribuye a un mejor funcionamiento de la casilla.

Frente a la demanda de una rápida publicación de los resultados electorales a fin de evitar suspicacias y posibles alteraciones de los resultados, se fueron reduciendo sustancialmente los plazos de entrega de los paquetes electorales. Con los nuevos plazos, que parecen suficientes para cumplirse, se pueden conocer el mismo día de la elección tendencias y resultados preliminares, lo cual nuevamente contribuye a generar confianza en las elecciones y sus resultados.

Las modificaciones realizadas en las tareas desempeñadas por los funcionarios de casilla, a través de la promulgación y/o reforma de los ordenamientos electorales, tendieron a otorgar mayores garantías de transparencia en su desempeño, con el fin de que los resultados de la casilla fueran aceptados. Todos estos cambios tienden a la estandarización de las prácticas electorales de la Jornada Electoral al señalar claramente las funciones y atribuciones de los miembros de la Mesa Directiva de casilla y someterlos al control de los diferentes órganos electorales, dejando un reducido margen a la parcialidad, discrecionalidad o manejo tendencioso de la documentación, lo cual se ve acotado por la presencia de los representantes de los partidos políticos y, a partir de 1994, también de los observadores electorales, de tal manera que se ha logrado transparentar el desempeño de los funcionarios de casilla y aumentar la confianza en los resultados producidos en ella.

2.5 MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA APLICADO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1997

El ordenamiento legal vigente sigue siendo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁸, cuya reforma más reciente fue en 1996.

El proceso electoral inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁹, una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto el último de los medios de impugnación o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Los derechos de los representantes generales de los partidos políticos (uno por cada diez casillas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales) son: actuar exclusivamente en el distrito para el que fueron acreditados; actuar individualmente; no estar más de un representante general de un mismo partido en una casilla al mismo tiempo; no sustituir a los representantes de los partidos ante las mesas directivas de casilla, aunque sí podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de sus derechos ante las mesas directivas de casilla; no deben asumir las funciones de la Mesa Directiva de Casilla; así como comprobar la presencia de sus representantes ante las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño; tienen la facultad de presentar escritos de incidentes durante la jornada electoral, pero sólo deberán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo, cuando el representante de su instituto político ante la Mesa Directiva de Casilla no estuviera presente.

En cuanto a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla (dos propietarios y un suplente), tienen los siguientes derechos: participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura, observar y vigilar el desarrollo de la elección; recibir copia legible de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo; presentar escritos de incidentes y, al término del escrutinio y cómputo, escritos de protesta; acompañar al presidente de la Mesa Directiva de Casilla al Consejo Distrital para entregar el paquete electoral. Todos los representantes deberán firmar las actas levantadas en la casilla, pero podrán hacerlo bajo protesta mencionando la causa que la motiva.

Las mesas directivas de casilla se integran por:

- | | |
|--------------------|----------------------------|
| * un presidente | * un secretario |
| * dos escrutadores | * tres suplentes generales |

Los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que sean designados funcionarios de Mesa Directiva de Casilla son los mismos que se establecieron en 1990 con la promulgación de éste código.

⁴⁸ Los artículos que regulan la integración de las mesas directivas de casilla, los órganos participantes y las funciones a desarrollar en la jornada electoral son: 5, 19, 36, 69, 86, 96, 100, 101, 110, 111, 116, 117, 118 a 125, 155, 173, 174, 192 a 197, 199, 200, 208 a 211 y 212 a 242.

⁴⁹ En el caso de las elecciones intermedias, concluye con la declaración de validez de los resultados.

2.5.1 PROCEDIMIENTOS DE INTEGRACION DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

1. En el mes de enero del año de la elección, el Consejo General sorteará un mes del calendario, que junto con el que siga en su orden, servirá de base para la primera insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.
2. De acuerdo con estos meses, las juntas distritales ejecutivas llevarán a cabo la insaculación del 1° al 20 de marzo siguiente. La insaculación se llevará a cabo con las listas nominales de electores integradas hasta el 15 de enero del mismo año, de las cuales se insaculará a un 10% de los ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número resultante sea menor a 50. Este procedimiento podrá ser presenciado por los miembros del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores de la entidad respectiva.
3. A los ciudadanos seleccionados se les convocará a los cursos de capacitación que se impartirán del 21 de marzo al 30 de abril. Con base en los datos aportados por los ciudadanos, y de acuerdo con los requisitos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las juntas distritales ejecutivas harán una evaluación objetiva para determinar a los que resulten aptos, prefiriendo a los de mayor escolaridad. De todo este procedimiento se informará a los miembros del Consejo Distrital por escrito y en sesión plenaria. Del 16 de abril al 12 de mayo, las juntas distritales harán una relación de los ciudadanos aptos para ser funcionarios de casilla.
4. En el mes de marzo, el Consejo General sorteará las 29 letras del alfabeto para determinar la letra a partir de la cual se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.
5. Con la lista presentada por las juntas distritales, a más tardar el 14 de mayo, los consejos distritales llevarán a cabo la segunda insaculación de ciudadanos, con base en el resultado del sorteo por letra y de acuerdo al número de casillas a instalar, habiendo sido éste previamente aprobado por los mismos consejos distritales.
6. Con los datos aportados en la segunda insaculación, las juntas distritales integrarán las mesas directivas de casilla, asignando los cargos a desempeñar según la escolaridad de los ciudadanos seleccionados; este procedimiento se llevará a cabo a más tardar el 15 de mayo. El día 16 de mayo, la Junta Distrital deberá publicar la lista de ubicación de casillas, así como los nombres de los funcionarios de las mesas directivas designados; esta publicación se realizará en edificios y lugares concurridos del distrito. De lo anterior se notificará a los miembros de los consejos distritales y el secretario les entregará una copia de la lista publicada, haciendo constar su entrega.
7. Agotado lo anterior, los consejos distritales notificarán personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla su respectivo nombramiento y les tomarán la protesta correspondiente.

Los representantes de los partidos políticos en los consejos distritales podrán vigilar el desarrollo de todo este procedimiento.

8. Los presidentes de los consejos distritales deben entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla, durante los cinco días previos al anterior al de la elección, contra recibo detallado el siguiente material electoral:

la lista nominal de electores con fotografía; la relación de los representantes de los partidos políticos ante la casilla; la relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito; las boletas para cada elección en un número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores⁵⁰; una uma por cada elección; el líquido indeleble; los cancelos o elementos modulares que garanticen la emisión del voto en secreto; la documentación, formas aprobadas y útiles de escritorio necesarios, así como los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de casilla.

Las umas deben construirse de un material transparente y de preferencia deberán ser plegables o armables, y deberán llevar en un lugar visible del exterior, en el color de la boleta que corresponda, la elección de que se trate.

En la entrega de estos materiales, podrán estar presentes los miembros de los consejos distritales que así lo decidan.

2.5.2 FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Las tareas que deben realizar los miembros de las mesas directivas de casilla durante la jornada electoral son:

1. El presidente y el secretario de cada casilla cuidarán las condiciones materiales del local en el que se instalará la casilla, a fin de facilitar la votación, garantizar la libertad y el secreto del voto, y asegurar el orden en la elección. No deberá haber propaganda partidaria en la casilla, si la hay, la mandarán retirar.
2. A las 8:00 horas los funcionarios propietarios (presidente, secretario y dos escrutadores), procederán a la instalación de la Mesa Directiva de Casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurran. Los miembros de la Mesa Directiva de Casilla deberán firmar todas las actas levantadas, no podrán instalar la casilla antes de las 8:00 horas.
3. Si a las 8:15 horas no estuviera instalada la casilla, el presidente designará a los funcionarios necesarios para su integración, recorriendo el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes con los propietarios presentes, y habilitando a los suplentes presentes para ocupar los cargos faltantes; en caso de ausencia de los funcionarios designados, se habilitarán a los electores presentes.
4. Si no estuviera el presidente, pero si el secretario, éste asumirá las funciones de presidente y procederá de la manera anterior. Si no estuvieran el presidente, ni el

⁵⁰ Más dos boletas por partido político con registro, pues en el código se establece que los representantes de los partidos políticos ante la casilla pueden votar allí mismo.

secretario, pero estuviera alguno de los escrutadores, éste asumirá las funciones de presidente y procederá a integrar la casilla de acuerdo con lo señalado; si sólo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá el cargo de presidente, los otros, los de secretario y primer escrutador, procediendo el presidente a instalar la casilla.

5. Si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla, el Consejo Distrital correspondiente tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma, designando al personal encargado de ejecutarlas y verificar su instalación. Si a las 10:00 horas no se pudiera instalar la casilla y el personal designado por razones de distancia o dificultad en las comunicaciones no pudiera intervenir, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán por mayoría, de entre los electores presentes, a los funcionarios necesarios para integrar la casilla. En ningún caso podrán recaer los nombramientos en los representantes de los partidos políticos.
6. Para la instalación de la casilla se deben contar las boletas recibidas para cada elección y armar las urnas mostrando que están vacías e instalarlas en un lugar visible. A solicitud de un partido político, las boletas pueden ser rubricadas o selladas por algún representante designado por sorteo. Una vez instalada la casilla, el secretario llena el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, en el cual se asientan datos como lugar, fecha y hora de inicio de la instalación, el nombre de los funcionarios de casilla, el número de boletas recibidas para cada elección, que el armado de urnas se realizó en presencia de los funcionarios, representantes y electores, para comprobar que estaban vacías y se colocaron en un lugar visible, y en su caso, una descripción de los incidentes suscitados y/o la causa por la que se cambió de ubicación la casilla.
7. Instalada la casilla, el presidente anuncia el inicio de la votación, la cual no podrá ser suspendida sino por causa de fuerza mayor. Los electores votarán en el orden en que se presenten a la casilla. Entregarán al presidente su credencial para votar con fotografía; el secretario verifica que el nombre del elector aparezca en la lista nominal de electores con fotografía y si aparece, el presidente le entrega las boletas correspondientes, el elector emite su voto en los canceles y deposita las boletas en las urnas. El secretario anotará la palabra "votó" en la lista nominal, y procede a marcar la credencial para votar con fotografía, a impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del elector y devolverle su credencial para votar. Los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla pueden ejercer su derecho al voto en la casilla en la cual estén acreditados, anotando el secretario el nombre completo y la clave de la credencial para votar de los representantes que sufraguen, al final de la lista nominal de electores.
8. A las seis de la tarde se cierra la votación; podrá ser antes de la hora sólo cuando el presidente y el secretario certifiquen que ya votaron todos los electores incluidos en la lista nominal; y permanecerá abierta después de las 18:00 horas, si aún se encontraran electores formados para votar, cerrándose una vez que dichos electores hayan votado. El presidente declara cerrada la votación una vez cumplido lo anterior y el secretario procede a llenar el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente al cierre

de votación consignando la hora de cierre de la votación⁵¹ y la causa por la que se cerró antes o después de las 18:00 horas.

9. Después del cierre de la votación se realiza el escrutinio y cómputo, que es el acto por el cual se determina: el número de electores que votó en la casilla; el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, el número de votos anulados por la Mesa Directiva de Casilla y el número de boletas sobrantes de cada elección.
10. Para determinar lo anterior se realiza lo siguiente: el secretario cuenta las boletas sobrantes y las inutiliza con dos rayas diagonales con tinta, las guarda en un sobre especial, lo cerrará y anotará en el exterior el número de boletas contenidas en su interior. El primer escrutador cuenta el número de electores que votaron conforme a la lista nominal de electores. El presidente abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que ha quedado vacía. El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna y los dos escrutadores, con la supervisión del presidente, clasificarán las boletas a fin de determinar el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y el número de votos nulos. Esto se debe llevar a cabo para cada una de las elecciones efectuadas.
11. El secretario, una vez verificados los resultados, llenará el acta final de escrutinio y cómputo, asentando el número de votos emitidos en favor de cada partido político; el número de boletas sobrantes que fueron inutilizadas; el número de votos nulos; una relación de los incidentes suscitados, si los hubiera, y la relación de escritos de protesta presentados por los partidos políticos al término del escrutinio y cómputo.
12. Concluido lo anterior, se integra el paquete electoral que será entregado al Consejo Distrital con: un ejemplar del acta de la jornada electoral, un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo, así como los escritos de protesta recibidos. En sobres por separado se remitirán las boletas sobrantes inutilizadas y las boletas que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección; en otro sobre se remitirá la lista nominal de electores. El paquete formado con todo lo anterior será sellado y firmado por los miembros de la Mesa Directiva de Casilla y por los representantes que deseen hacerlo. Por fuera del paquete electoral se adherirá un sobre con un ejemplar de las actas de escrutinio y cómputo, el cual será entregado al Presidente del Consejo Distrital.
13. Una vez concluidas estas tareas, se clausura la casilla y el presidente fija en el exterior de la casilla un aviso con los resultados de la elección, debiendo firmar el presidente y los representantes que deseen hacerlo.
14. El secretario levanta una constancia de la hora de clausura de la casilla y del nombre de los funcionarios y representantes encargados de entregar del paquete, debiendo firmar los funcionarios de casilla, y los representantes de los partidos políticos que deseen hacerlo.

⁵¹ Con el objeto de constatar que el líquido indeleble utilizado el día de la jornada electoral es idéntico al aprobado por el Consejo General, los integrantes de cada Consejo Distrital que decidan participar, asistirán, al cierre de la votación, a las casillas determinadas por el Consejo General y recogerán el sobrante del líquido utilizado, para ser analizado por la institución autorizada para tal efecto.

15. El plazo de entrega del paquete electoral por parte del presidente de la Mesa Directiva de Casilla es: inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito, 12 horas cuando se trate de casillas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, y 24 horas en el caso de casillas rurales.
16. Los paquetes electorales serán recibidos en el Consejo Distrital, el orden en que sean entregados, por las personas facultadas para ello.
17. El Presidente del Consejo Distrital o el funcionario autorizado, deberá extender un recibo señalando la hora de entrega del paquete electoral. En este momento concluyen las labores de la Mesa Directiva de Casilla y corresponde al Consejo Distrital, el cual durante la jornada electoral se encuentra en sesión permanente, continuar con los procedimientos. Los partidos políticos pueden acreditar a sus representantes suplentes ante el Consejo Distrital para que observen todo el procedimiento de recepción de paquetes electorales.
18. En dicha sesión, el presidente del Consejo Distrital o el funcionario autorizado recibe los sobres adheridos a los paquetes electorales y lee al Consejo Distrital los resultados de cada una de las actas de escrutinio y cómputo, para realizar las sumas de todas las actas recibidas con el fin de obtener los resultados preliminares. Todos los miembros del Consejo Distrital contarán con los formatos adecuados para anotar los resultados de la votación en las casillas. Concluido lo anterior, el Presidente fijará en el exterior del local del Consejo Distrital los resultados preliminares de las elecciones en el distrito y se informarán los resultados a la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

El miércoles siguiente al de la elección, se lleva a cabo el cómputo distrital, que es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral. Para llevar a cabo esta actividad, el Consejo Distrital celebra una sesión permanente a partir de las 8:00 horas de la fecha señalada, en la cual se cotejan los resultados consignados en las actas entregadas al Presidente del Consejo Distrital y leídas el día de la elección, con las actas que se encuentran en los paquetes electorales; en caso de no contar con las actas de una casilla, o en caso de solicitarlo algún representante de un partido político, se procede a abrir el paquete electoral para verificar la existencia de las actas o para realizar de nuevo el escrutinio y cómputo de la casilla en cuestión. Al término de éste procedimiento se determina al partido político ganador al cargo de diputado federal por el principio de mayoría relativa y el Consejo Distrital hace entrega de la Constancia de Mayoría y Validez al candidato electo. El resultado final del resto de las elecciones se determina en los consejos locales y General.

De lo anterior se desprende que el insumo básico para determinar los resultados de las elecciones son las actas de escrutinio y cómputo elaboradas en las casillas electorales, en consecuencia, las funciones encargadas a las mesas directivas de casilla son fundamentales en los procesos electorales. Por ende, los procedimientos para su integración y desempeño han sido permanentemente modificados a fin de crear condiciones que generen mayor confianza y transparencia en las elecciones, así como en los resultados.

CAPÍTULO 3

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 A 1997

La ciudadanía tiene en las mesas directivas de casilla un elemento fundamental de intervención en los procesos electorales, ya que su participación en la recepción y escrutinio del voto constituye el momento culminante de la organización de las elecciones y del desarrollo mismo de los comicios. Además, es una posibilidad de tomar parte, de alguna manera, en la elección del gobierno más allá del voto, actuando en la jornada electoral y demostrando a su comunidad (a los demás ciudadanos) que las tareas se realizaron con apego a la legalidad. Todo lo anterior contribuirá a que la percepción general de la sociedad respecto de las elecciones sea de confiabilidad.

La discusión acerca de las mesas directivas de casilla se ubica en dos aspectos principales:

1. Promover la participación ciudadana en este órgano como un acto cívico, en el cual los ciudadanos se representen como tales, sin ningún vínculo o interés particular (como un partido político). Por lo tanto, la forma de integración de las mesas directivas de casilla no puede depender de las propuestas de los partidos políticos o de las autoridades electorales. En consecuencia, las modificaciones al marco legal, se orientaron a garantizar que las integración de las mesas directivas de casilla se realizara fundamentalmente a través del azar (sorteos), tomando en cuenta a todos los ciudadanos credencializados y bajo la estricta vigilancia de ciudadanos y partidos.
2. Por las funciones desarrolladas el día de la jornada electoral en las casillas, había que garantizar la transparencia e imparcialidad de los funcionarios, así como especificar sus funciones y atribuciones, por lo que el otro aspecto en el cual se ha concentrado la discusión es precisamente en determinar y definir claramente todos los procedimientos relativos tanto a la integración como al funcionamiento de las mesas directivas de casilla, sin dejar aspecto alguno a discreción de la autoridad electoral, partidos políticos o ciudadanos.

En el presente capítulo, se describirán los procedimientos efectuados para dar cumplimiento a lo señalado por el código de la materia y por los acuerdos de los órganos colegiados, en las elecciones de 1991, 1994 y 1997, ésta última se analiza en el apartado 3.2 mientras que en el apartado 3.3 se incluyen cifras y datos relativos a la participación ciudadana y a las mesas directivas de casilla. El periodo establecido obedece al hecho de que a partir de la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sentaron las bases para la creación y consolidación de un sistema electoral confiable, a que las elecciones se desarrollaron bajo el mismo ordenamiento legal (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), y a la existencia de información más o menos detallada sobre los procedimientos que aquí se estudian.

3.1 PROCESOS ELECTORALES DE 1991 Y 1994.

El proceso electoral federal de 1991¹ se organizó bajo el marco legal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puso a prueba la legislación que más había sido discutida por las fuerzas políticas y logrado un consenso importante. Destacan en la ley la formación del Instituto Federal Electoral y la integración del Padrón Electoral (en el cual se prescindió de todo registro anterior), así como la formación de todos los órganos colegiados del Instituto.

Las elecciones federales de 1994² constituyeron la primera elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos realizada bajo la responsabilidad del Instituto Federal Electoral, y "representaron para los mexicanos una experiencia cívica sin paralelo en la historia política del país. Sin duda alguna, en la memoria colectiva quedarán registrados la intensa competencia y la diversidad de propuestas electorales que los partidos políticos pusieron a consideración de los mexicanos, así como el esfuerzo de autoridades, ciudadanos y actores políticos para renovar los poderes públicos, mediante el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos"³. antes y durante el desarrollo del proceso electoral, el código de la materia fue reformado, para ofrecer mayores garantías a los partidos políticos y a la ciudadanía respecto de la confiabilidad del mismo.

Una de las innovaciones más importantes del proceso electoral de 1994, respecto al de 1991, fue que estuvo a cargo del Servicio Profesional Electoral⁴, el cual se creó en 1993 con el objetivo de "erradicar la improvisación, fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales, alcanzar altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio electoral, propiciar la permanencia y superación del personal y desarrollar en sus funcionarios un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución"⁵. Los procedimientos de integración de las mesas directivas de casilla fueron:

a) Integración de los órganos del Instituto Federal Electoral

En 1991 se integraron los consejos locales y distritales de la siguiente manera: seis consejeros ciudadanos; los cinco miembros de las juntas locales o distritales⁶, y representantes de los partidos políticos con registro, cuyo número se calculaba en función de la votación alcanzada por éstos en 1988 (un representante por cada 10% de votación y hasta un máximo de cuatro representantes), con voz y voto. Los partidos con registro condicionado tuvieron derecho a un representante con voz pero sin voto. La representación partidaria en los consejos fue: PAN 2, PRI 4, PPS 1, PRD 1, PFCRN 1, PARM 1, PDM 1 y PRT 1; PT 1, y PEM 1. Estos dos últimos con registro condicionado.

¹ El proceso inició en el mes de enero de 1991 y concluyó en noviembre del mismo año.

² El inicio de este proceso electoral fue en enero de 1994 y concluyó en noviembre del mismo año.

³ Instituto Federal Electoral, *1994 tu elección. Memoria del Proceso Electoral Federal* (México: Instituto Federal Electoral, 1995) p. 9.

⁴ En 1991, dado que aún no se había expedido el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, los integrantes de las juntas locales ejecutivas fueron nombrados por el Consejo General, mientras que a los funcionarios de las juntas distritales ejecutivas los designaron los consejos locales, todos los nombramientos se hicieron a propuesta del Director General del Instituto Federal Electoral.

⁵ *1994*, p. 40.

⁶ Los vocales Ejecutivo y Secretario serían, respectivamente, Presidente y Secretario del Consejo, además de los consejeros vocales del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En 1994, después de las reformas electorales, los consejos locales y distritales se integraron por: seis consejeros ciudadanos con voz y voto; un representante por cada partido político (PAN, PRI, PRD, PPS, PVEM, PFCRN, PARM, PDM y PT), sólo con voz, el Presidente del Consejo, con voz y voto, y el Secretario del Consejo, sólo con voz. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica concurrirían a las sesiones pero no tendrían derecho a votar

b) Estrategia de Capacitación Electoral

En los documentos del proceso electoral de 1991 no se encontró alguna referencia o documento relativos a una estrategia. En 1994, ésta se elaboró con los objetivos de brindar los elementos básicos para capacitar a aquellos ciudadanos vinculados a las tareas del Instituto Federal Electoral⁷ para un desempeño eficaz y eficiente de sus funciones, difundir los mensajes dirigidos a la ciudadanía en general para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales. Contenía también información relativa a los procedimientos para llevar a cabo para la integración de las mesas directivas de casilla, los plazos, preparación y desarrollo de la capacitación electoral, así como lo materiales e instructivos a utilizar.

c) Primera insaculación de los ciudadanos

En 1991, sólo hubo una insaculación, en 1994, dos. En lo que se refiere a las elecciones de 1991, este procedimiento consistió, de acuerdo con la ley, en insacular en el mes de abril, aplicando el algoritmo aprobado por el Consejo General, al 20% de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de seleccionados fuera menor a 50.

El programa estaba previsto para iniciar el 22 de abril de 1991. Las juntas distritales ejecutivas, para la realización de esta sesión, se apoyarían en los 18 centros regionales de computo del Instituto. En la insaculación podrían estar presentes todos los integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva, los representantes de los partidos políticos acreditados en los centros regionales de cómputo para la vigilancia del proceso, así como los integrantes de la Junta Local Ejecutiva correspondiente.

Concluido el sorteo computarizado se llevaría a cabo la impresión de listados y etiquetas⁸ con los datos de los ciudadanos sorteados; y un resumen estadístico con los resultados numéricos de la insaculación.

Un ejemplar del listado sería entregado a cada representante de partido político ante el Consejo Distrital correspondiente; otro se anexaría al acta circunstanciada de ésta sesión y un listado sería destinado para los procesos de convocatoria, capacitación, evaluación y designación de funcionarios de casilla.

⁷ Vocales de las juntas locales y distritales ejecutivas, consejeros ciudadanos, capacitadores electorales, ciudadanos insaculados y funcionarios de mesas directivas de casilla, observadores electorales y ciudadanía en general.

⁸ Estas etiquetas serían pegadas a los sobres que se enviarían a los ciudadanos insaculados para notificarles de su selección e invitarlos a los cursos de capacitación.

El procedimiento fue modificado por un acuerdo del Consejo General, ya que debido a la elaboración simultánea del Padrón Electoral y las listas nominales de electores, y a las consideraciones técnicas para la instrumentación de la insaculación, ésta se realizaría con base en el Padrón Electoral y no en la lista nominal. Debido a estos ajustes, el Consejo General aprobó que la insaculación para los 300 distritos electorales uninominales se desarrollara del 6 al 31 de mayo de 1991⁹ en sesiones públicas, y, a petición de los partidos políticos, se incluyeron a los ciudadanos cuya inscripción hubiera sido incorporada hasta el día anterior al de la insaculación¹⁰.

En 1994, con la experiencia del pasado proceso electoral, el trabajo previo realizado por el Instituto y las reformas electorales, este procedimiento cambió en buena medida: la primera insaculación de los ciudadanos para integrar las mesas directivas de casilla, estaba prevista para realizarse entre el 10 y el 21 de abril de este año, en 17 centros regionales de cómputo del Registro Federal de Electores tomando como base el listado nominal de electores con corte al 28 de enero de 1994. Las juntas distritales ejecutivas insacularían a un 15% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de insaculados fuese menor a 50; a esta sesión podrían acudir los miembros del Consejo Local y de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores de la entidad.

Concluida la insaculación, se imprimiría el listado de los ciudadanos seleccionados por sección electoral, ordenados por apellido paterno. La Junta Distrital Ejecutiva, el Centro Regional de Cómputo y la Junta Local Ejecutiva recibirían una copia del listado. Se generaría una cinta magnética con la información computarizada para que los centros de impresión elaboraran los listados para los partidos políticos y las cartas notificación-convocatoria que se entregarían a los ciudadanos sorteados.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 17 de marzo de 1994, modificó la fecha de corte del listado nominal para establecerlo al 28 de febrero de 1994; asimismo, sorteó los meses del año para determinar a partir del cual se haría la insaculación, resultando el mes de noviembre. En caso de que el total de ciudadanos fuera igual o mayor al total de ciudadanos a insacular, se debería ordenar en forma alfabética por apellido paterno y se seleccionarían en estricto orden alfabético los necesarios para completar el número de ciudadanos a insacular, y por el contrario, si el total de ciudadanos en lista nominal que nacieron en el mes de noviembre no fueran suficientes para completar el total de ciudadanos a insacular, se seleccionaría la totalidad de ciudadanos nacidos en el mes de diciembre. Si la suma de ciudadanos seleccionados nacidos en noviembre y diciembre excediera al número requerido, se seleccionaría a la totalidad de los nacidos en noviembre y los nacidos en el mes de diciembre se ordenarían alfabéticamente por apellido paterno, seleccionándose sólo los necesarios para completar el total requerido; si fuesen necesarios más meses para completar el número de insaculados, se procedería de la misma manera.

⁹ El 19 de abril de 1991, debido a que aún faltaban muchos ciudadanos por empadronarse, el Consejo General aprobó que la insaculación se llevara a cabo del 6 al 20 de mayo. Posteriormente, el 16 de mayo aprobó que el periodo de insaculación se prolongara hasta el 31 de mayo, por algunos imprevistos de orden técnico. Al término de este procedimiento, no se logró alcanzar el 20%.

¹⁰ "Acta de sesión del Consejo General del 20 de marzo de 1991", en: Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, vol.2 (México, Instituto Federal Electoral, 1993) pp. 323 a 341.

d) Notificación-convocatoria a los ciudadanos insaculados

En este rubro, tanto en 1991 como en 1994, las juntas distritales ejecutivas deberían desarrollar un vasto programa de notificación-convocatoria a los ciudadanos que resultaron sorteados para que conocieran de su selección, el propósito de la misma, el calendario de cursos y centros de capacitación y, sólo en el caso de 1991, el programa de cursos de capacitación electoral que serían transmitidos por la televisión nacional. Las cartas notificación - convocatoria para los ciudadanos sorteados, serían entregadas a través del Servicio Postal Mexicano. A la carta- notificación se anexó un tríptico con información sobre las atribuciones de los funcionarios de casilla durante la jornada electoral.

En 1991, además, las juntas distritales deberían exhibir en sus estrados copia de la lista de ciudadanos insaculados¹¹.

El procedimiento para la integración de cartas, se simplificó en 1994; mientras en 1991 la carta notificación-convocatoria debía ser firmada por el Vocal Ejecutivo distrital, pegarle una etiqueta (producto de la insaculación) con los datos del ciudadano, sellarla, anexarle el programa calendarizado de los cursos de capacitación y el programa de cursos que se transmitirían por televisión e introducirlo en un sobre con ventana, verificando que se observara a través de ésta el nombre y domicilio del ciudadano, en 1994 la carta notificación era al mismo tiempo sobre (contenía por un lado los datos del ciudadano y por el otro el texto de la carta), sólo llevaba el sello de la Junta Distrital, se le agregaba el tríptico y se procedía a su doblado y engrapado.

e) Selección de los capacitadores electorales

En 1991, el Vocal distrital de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con apoyo del Vocal del Registro Federal de Electores, procedería, en el mes de abril, a reclutar y seleccionar a los capacitadores conforme al perfil establecido: experiencia docente (en trabajo con adultos y en capacitación), grado de escolaridad de licenciatura o equivalente, vivir dentro del área a trabajar, tener disponibilidad de tiempo y facilidad para desplazarse; sin cargo alguno dentro de un partido político, ni de elección popular y contar con credencial para votar o comprobante de inscripción al Padrón Electoral.

Para el proceso electoral federal de 1994, esta actividad se realizó mediante convocatoria pública. Las juntas distritales ejecutivas, bajo la supervisión de las juntas locales ejecutivas llevarían a cabo el procedimiento para la selección de capacitadores electorales, de acuerdo con lo siguiente:

A finales de febrero se llevaría a cabo una convocatoria pública a los ciudadanos que quisieran fungir como capacitadores electorales, estableciendo como límite el doble de aspirantes registrados por distrito respecto del total a contratar. El Vocal responsable analizaría los datos curriculares de los aspirantes a capacitadores y coordinadores y que concurrieran y realizaría las indagaciones necesarias para verificar la veracidad de la información declarada por ellos¹².

¹¹ "Manual del proceso de insaculación (sorteo), capacitación a funcionarios sorteados y designación de funcionarios de casilla" en: *Memorias*, pp. 127-134.

¹² Los vocales elaborarían una lista de los capacitadores electorales que participaron en el proceso electoral de 1991 y que no estuvieran imposibilitados para actuar en 1994, para ser invitarlos a participar en la convocatoria. Este procedimiento se aplicó también en 1997.

El perfil requerido era: tener 18 años cumplidos al día de la elección y tener con credencial para votar con fotografía; residir en el distrito electoral en el que solicitara su ingreso; disponer de tiempo completo (preferentemente); contar por lo menos con estudios de nivel medio superior y con experiencia docente en la capacitación de adultos o en el manejo de grupos de trabajo o de estudio y no ocupar o haber ocupado cargo de dirigencia partidista o cargo de elección popular en los últimos cinco años.

Los aspirantes debían acudir a un curso de inducción y a la evaluación correspondiente. Con base en los resultados obtenidos y en la evaluación curricular, los vocales del área elaborarían una lista de los capacitadores electorales seleccionados, integrarían sus expedientes y publicarían en los estrados de la Junta Distrital Ejecutiva el listado de aspirantes seleccionados.

Los miembros del Consejo Distrital podrían acudir a observar todas las etapas del procedimiento por invitación de las juntas distritales ejecutivas, y tendrían a su disposición los expedientes de los aspirantes.

Los capacitadores serían contratados del 22 de marzo al 31 de mayo; los vocales del ramo realizarían una evaluación para seleccionar a los capacitadores electorales y coordinadores que por su desempeño y eficiencia pudieran ser recontractados para el periodo comprendido del primero de julio al 21 de agosto.

f) Preparación de los capacitadores electorales

En 1991, los capacitadores serían instruidos por los vocales distritales del ramo, estudiando los documentos didácticos que serían utilizados en los cursos de capacitación, con el objeto de que "los capacitadores se familiarizaran con los datos de los ciudadanos que asistirían a los cursos, así como con los locales donde se impartirían"¹³. Durante el curso, el capacitador recibiría también materiales de consulta y apoyo para dar respuesta a las preguntas que les fueran formuladas por los ciudadanos insaculados.

En 1994, siendo el objetivo proporcionar los conocimientos necesarios en materia electoral para capacitar a los ciudadanos insaculados y funcionarios de casilla, se puso especial énfasis en la preparación de los capacitadores electorales, la cual se dio en tres etapas: inducción¹⁴ (febrero, marzo), primera instrucción¹⁵ (marzo-abril) y actualización¹⁶ (junio).

g) Selección de centros de capacitación electoral

En 1991, durante el mes de abril, los vocales distritales de Capacitación Electoral y Educación Cívica debían determinar los lugares en donde se impartirían los cursos para los

¹³ *Memorias*, p. 76.

¹⁴ En esta fase se trataron los siguientes temas: Estructura y funciones del Instituto Federal Electoral; naturaleza e importancia de los capacitadores electorales en el proceso electoral y su vinculación con la ciudadanía y bases legales de la jornada electoral.

¹⁵ Temas tratados: métodos y técnicas de capacitación; uso del material didáctico y de los instructivos electorales; atribuciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla; documentación y materiales electorales y desarrollo de la jornada electoral.

¹⁶ Temas del curso: atribuciones de los representantes partidarios y de los observadores electorales; uso de la documentación y de los materiales electorales y programa de resultados electorales preliminares.

ciudadanos insaculados, gestionar el préstamo de los mismos y determinar la programación y el calendario de los cursos. Los centros instalados no podían ser menos de cinco ni más de 20.

En 1994, los centros de capacitación electoral debían ser seleccionados y concertados en febrero. Las características de los inmuebles eran: fácil acceso, lugar de amplia concentración poblacional, sin vínculo con actividades de partidos, no ser centros de culto religioso, establecimientos fabriles ni centros de vicio; contar con una buena iluminación y responder a las necesidades de afluencia ciudadana.

También se debía preparar un programa de capacitación itinerante estableciendo cuáles centros de capacitación funcionarían permanentemente y cuáles lo harían temporalmente; se definirían las rutas y tiempos en que se realizarían los cursos en los centros itinerantes y para la capacitación domiciliaria.

Para la segunda etapa de capacitación electoral, dado que el número de ciudadanos a atender se reduce significativamente, se podría disminuir el número de centros de capacitación, eliminando aquellos que no mostraron una respuesta ciudadana favorable.

Tanto en 1991 como en 1994, los cursos se impartirían diariamente en dos horarios de domingo a viernes y en cuatro los sábados. En 1991, en las instalaciones de la Junta Distrital Ejecutiva se impartirían diariamente cuatro cursos.

h) Capacitación a ciudadanos insaculados

El programa de capacitación a ciudadanos insaculados busca la uniformidad de conceptos y el nivel de información necesario para la operatividad de su función, a través de materiales didácticos y guías técnicas. En el informe de las comisiones dictaminadoras del proyecto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se señaló que "un tema de amplia deliberación fue el relativo a la necesidad de capacitar cabalmente a los ciudadanos que estén en posibilidad de ser integrantes de las mesas directivas de casilla. Quedó expresado que muchas de las irregularidades de los comicios se deben a la improvisación con que se desempeñan los funcionarios de casilla"¹⁷.

En el proceso electoral federal de 1991; los cursos a los ciudadanos sorteados serían impartidos por los capacitadores del 13 de mayo al 2 de junio y tendrían una duración de dos horas¹⁸. La Junta Distrital Ejecutiva debía proporcionar al capacitador un listado por sección de los ciudadanos sorteados por capacitar, y en la medida de lo posible y a través de los medios que el capacitador tuviera a su alcance, podría realizar actividades para ratificar la invitación al ciudadano sorteado a asistir a los cursos de capacitación.

La capacitación se desarrolló en tres modalidades: *autodidáctica*, la cual consistió en la lectura del tríptico que se había anexado a la carta de notificación enviada a los ciudadanos. El tríptico contenía información sobre la integración y funciones de los miembros de la Mesa Directiva de Casilla en la jornada electoral; a *distancia*, consistente en la transmisión de programas de cinco minutos y cápsulas por televisión, así como en radio nacional y local, entre el 23 de mayo y el 17 de junio; *interpersonal*, la cual consistió en la

¹⁷ *Memorias*, p. 73.

¹⁸ Los temas del curso de capacitación eran: material electoral, jornada electoral, integración de expedientes y paquete electoral y remisión al Consejo Distrital.

impartición de un curso a cargo de los capacitadores, en los locales previamente establecidos; esta actividad se desarrolló del 23 de mayo al 7 de julio. Debido a la baja asistencia ciudadana a la capacitación interpersonal, se implementó otra modalidad, la *capacitación domiciliaria*, consistente en que el capacitador acudía al domicilio del ciudadano para capacitarlo.

Con el fin de establecer si cumplían con los requisitos de ley para ser funcionario y para evaluar su aprovechamiento en la capacitación, se estableció que al término del curso se aplicara a los asistentes una prueba impresa dividida en dos partes, la primera con preguntas relativas a los requisitos legales, y la segunda correspondiente al conocimiento adquirido en el curso. Con los ciudadanos capacitados que aprobaron dicha evaluación, se elaboró una lista para que la Junta Distrital Ejecutiva designara a los funcionarios de casilla.

En 1994, la capacitación a ciudadanos insaculados se llevaría a cabo del 1 al 31 de mayo (debido a que en algunos distritos no se alcanzó a cubrir la cantidad necesaria de ciudadanos capacitados para llevar a cabo la segunda insaculación, además del periodo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó una prórroga del 4 al 12 de junio); el curso, al igual que en 1991, tendría una duración de dos horas.

Los cursos serían impartidos en dos modalidades: interpersonal (en aulas, itinerante y domiciliaria) y a distancia por televisión vía satélite¹⁹, de tal manera que los ciudadanos podían acreditar su curso por cualquiera de estas vías.²⁰

Al acudir al curso, los ciudadanos requisitaban la *hoja de datos*²¹ en la cual asentaban los datos necesarios para saber si no tenían algún impedimento físico o legal para ser funcionarios de casilla. Con estos datos, las juntas distritales ejecutivas elaborarían una relación por sección electoral y por apellido paterno, con los nombres de los ciudadanos que recibieron la capacitación y que no presentaron ningún impedimento legal o físico para ser funcionarios de Mesa Directiva de Casilla. Con dicho listado, el Consejo Distrital llevaría a cabo la segunda insaculación

i) Segunda insaculación de ciudadanos capacitados aptos

Este procedimiento se realizó a partir de 1994. Con la relación de ciudadanos acreditados el Consejo Distrital llevaría a cabo el 24 de junio, una vez que se hubieran determinado el número y la ubicación de las casillas a instalar, la sesión extraordinaria de segunda insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla.

La segunda insaculación se llevaría a cabo conforme a la letra que resultó sorteada por el Consejo General y que correspondió a la letra "T", a partir de la cual se seleccionarían a los integrantes de las mesas directivas de casilla con base en la letra del apellido paterno de los ciudadanos, en razón de ocho ciudadanos por casilla a instalar, continuando con las

¹⁹Esta modalidad se impartió del 14 al 31 de mayo de 1994.

²⁰ Los temas del curso fueron: cargos de elección popular que se renovarían en las elecciones federales de 1994; atribuciones de los ciudadanos que participarían como funcionarios de las mesas directivas de casilla; documentación y materiales electorales; la jornada electoral.

²¹ Los ciudadanos asistentes a los cursos de capacitación requisitarían una hoja de datos por medio de la cual se podría verificar si cumplían con los requisitos legales que marca el artículo 120 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para desempeñarse como funcionarios de mesas directivas de casilla. Este documento también se utilizó en 1997 y sustituyó a la evaluación de conocimientos aplicada en 1991.

letras subsecuentes en caso de no ser suficientes los nombres con esta letra. Si habiendo llegado a la "Z" no se completara aún el número necesario, se continuaría a partir de la letra "A."

Todos los integrantes del Consejo Distrital correspondiente, deberían contar con un ejemplar del listado. El Presidente del Consejo leería en voz alta los nombres de los ciudadanos seleccionados, al tiempo que los integrantes de éste órgano podrían ir marcando los nombres de dichos ciudadanos, y en su caso, hacer las observaciones que juzgaran pertinentes. Las *hojas de datos* deberían estar a disposición del Consejo Distrital. Concluida la insaculación se tacharían los nombres de los ciudadanos que no fueron seleccionados, todos los miembros del Consejo firmarían el listado y se levantaría un acta circunstanciada de la sesión.

j) Integración de las mesas directivas de casilla

En 1991, del 3 al 14 de junio, las juntas distritales debían proceder a la designación de los integrantes de las mesas directivas de casilla, integrando una lista de ciudadanos insaculados y capacitados por sección, en la cual se consignaran los resultados de la evaluación aplicada a cada ciudadano después de asistir al curso: la calificación obtenida y los datos aportados. Se seleccionarían a los que cumplieran con los requisitos legales y que hubiesen obtenido las mejores calificaciones en razón de ocho ciudadanos por casilla electoral a instalar. Los nombres de los ciudadanos seleccionados serían relacionados en un formato especial anotando el cargo asignado. Los nombres de los ciudadanos capacitados que no hubieran sido designados pero que obtuvieron buena calificación, debería conservarse para el caso de sustituciones. Esta actividad se realizaría en sesión de Junta Distrital Ejecutiva, al término de la cual se levantaría un acta circunstanciada.

Los listados deberían ser remitidos a los centros regionales de cómputo para que ahí elaboraran la lista de funcionarios de casilla y las etiquetas respectivas para adherirlas al nombramiento. Estas listas serían publicadas por las juntas distritales ejecutivas el primero de julio, lo cual comunicarían a los consejos distritales respectivos.

De las 88,308 casillas a instalar en el país, en 4,933 los evaluados aprobatoriamente no fueron suficientes para integrar las mesas directivas de casilla o bien no se insaculó el mínimo de 50 ciudadanos²². Debido a esta situación, el Consejo General acordó en su sesión del 25 de junio de 1991, que en las secciones donde el número insaculados fuera cero, se procedería a convocar a un número suficiente de entre los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, para capacitarlos, evaluarlos e integrar las mesas directivas de casilla necesarias; en las secciones con 50 insaculados o menos, se procedería a designar primero a los evaluados aprobatoriamente y para cubrir los faltantes se procedería como en el primer punto.

Habiéndose aplicado este procedimiento, faltaban aún 2,159 casillas por integrar, las cuales se integraron aplicando el acuerdo del Consejo General del 11 de julio de 1991, en el cual se facultó a las juntas distritales para designar a los funcionarios faltantes de entre los inscritos en el Padrón Electoral, previa capacitación y evaluación, cuando a pesar de contar con 50 insaculados, éstos no reunieran los requisitos legales o fueran insuficientes para integrar la Mesa Directiva de Casilla.

²²Memorias, p. 82.

En todo momento, los representantes de los partidos políticos en los consejos distritales tendrían acceso a la información del proceso de insaculación capacitación y designación de funcionarios de casilla y vigilarían su desarrollo y cumplimiento.

En las elecciones de 1994, una vez que el Consejo Distrital llevó a cabo la segunda insaculación de ciudadanos capacitados, correspondería a las juntas distritales ejecutivas asignar el cargo a desempeñar por cada uno de los integrantes de las mesas directivas de casilla según su idoneidad de acuerdo con su grado de escolaridad y, si fuera el caso, por orden alfabético. Esta actividad se haría en una sesión permanente y con base en los listados por sección electoral de los ciudadanos que fueron doblemente insaculados por los consejos distritales correspondientes.

Una vez integradas las mesas directivas de casilla, las juntas distritales ejecutivas ordenarían la publicación de las listas de sus miembros, así como de la ubicación de las casillas el 1 de julio de 1994, lo que comunicarían a los consejos distritales respectivos. Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo Distrital, podrían vigilar en todo momento el desarrollo de este procedimiento.

En algunas secciones el número de ciudadanos doblemente insaculados no resultó suficiente para la integración de las mesas directivas de casilla, por lo que el 20 de julio Consejo General autorizó a las juntas distritales ejecutivas que tuvieran estos casos para que propusieran a sus respectivos consejos distritales que éstos los designaran de entre los inscritos en la lista nominal de la sección correspondiente, siempre y cuando acreditaran los requisitos legales y fueran capacitados; en la medida de lo posible, las juntas distritales ejecutivas propondrían cuando menos el triple de ciudadanos necesarios a fin de que el Consejo realizara la insaculación. Si el número de ciudadanos presentados por las juntas distritales ejecutivas no fuese suficiente, los consejos distritales realizarían su integración en forma directa.

k) Entrega de nombramientos

En 1991, los consejos distritales recibirían del centro regional de cómputo correspondiente, etiquetas con los nombres de los funcionarios de casilla, las cuales se pegarían en los nombramientos que previamente debía recibir la Junta Distrital Ejecutiva, a fin de que los consejos distritales procedieran a notificar personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla su nombramiento. La entrega de nombramientos se realizaría en actos públicos en los cuales se les tomaría la protesta de ley.

En 1994, concluida la integración de las mesas directivas de casilla, iniciaría la entrega de nombramientos y los citarían a rendir la protesta exigida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales²³. Para esta actividad los consejos distritales se apoyarían de los capacitadores electorales.

l) Curso de capacitación a funcionarios de casilla

Debido al espacio de tiempo transcurrido entre la capacitación y la jornada electoral,

²³ Artículo 125 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este caso, el nombramiento incluía la protesta de ley, por lo que al firmar el funcionario su nombramiento, estaba cumpliendo con este requisito.

se estableció la impartición de un segundo curso de capacitación, el cual estaría dirigido a los funcionarios de casilla ya designados, con el propósito de profundizar en las funciones desarrolladas por los miembros de la Mesa Directiva de Casilla el día de la jornada electoral.

En 1991, este curso de capacitación abordaría de manera general las atribuciones de los funcionarios de casilla y las actividades a desempeñar durante la jornada electoral. Durante esta segunda capacitación, se utilizaron los materiales de la primera etapa y se emplearon muestras de las siete actas que deberían llenar los funcionarios en la jornada electoral y la "guía de casilla", documento que les serviría de consulta en caso necesario y en el cual se indicaban las funciones y responsabilidades de los funcionarios. Esta actividad se desarrollaría del 25 de julio al 16 de agosto.

En 1994, del 7 de julio al 20 de agosto, se llevó a cabo el segundo período de capacitación, dirigido a los funcionarios de casilla. Se trataron temas como: actividades preparatorias de la jornada electoral (actos de toma de protesta de los funcionarios de las mesas directivas de casilla y recepción de la documentación y materiales electorales); atribuciones de los representantes partidarios y de los observadores electorales; Programa de Resultados Electorales Preliminares y, delitos electorales.

m) Sustituciones de funcionarios de las mesas directivas de casilla

Frente a la situación de que algunos ciudadanos insaculados que, habiendo acudido al curso de capacitación y habiendo sido designados funcionarios de casilla, por diversas causas no podían desempeñar el cargo asignado, a partir de 1994 se previó un mecanismo que permitiera hacer las sustituciones procedentes a fin de que la Mesa Directiva de Casilla quedara plenamente integrada para la jornada electoral.

En la sesión del 5 de agosto de 1994, el Consejo General aprobó los lineamientos a seguirse en estos casos: las juntas distritales ejecutivas propondrían a los consejos distritales que cuando un propietario renunciara, se le sustituyera por su respectivo suplente, y para sustituir a este o en caso de ausencia total de funcionarios, se hiciera la designación de entre los ciudadanos insaculados y capacitados, enlistados en el documento utilizado para realizar la segunda insaculación, que siguieran en orden alfabético a los inicialmente designados. Si este listado no fuera suficiente para integrar las mesas directivas de casilla, los consejos distritales designarían, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, a los ciudadanos necesarios de entre los insaculados en el primer sorteo, y sólo en el supuesto de que aún así no se lograran cubrir las vacantes en las mesas directivas de casilla, se seleccionaría a los funcionarios de entre el total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente, en cuyo caso se tomarían alfabéticamente a los funcionarios empezando con la letra "A" sin exclusión de la escolaridad.

n) Entrega de reconocimientos a los funcionarios de las mesas directivas de casilla

En 1994, concluido el proceso electoral federal, y como un acto sin precedente en la historia de las elecciones en México, se entregó a todos los funcionarios de casilla que participaron en la jornada electoral del 21 de agosto, un diploma y una medalla conmemorativa en reconocimiento y agradecimiento por sus servicios prestados a la nación.

3.2 PROCESO ELECTORAL DE 1997

Antes de iniciar las elecciones de 1997, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue reformado en algunos aspectos que modificaron la forma de integración de las mesas directivas de casilla. Por otra parte, los procesos electorales anteriores, permitieron desarrollar lineamientos más específicos en este rubro, y son los que aquí se describen brevemente. El proceso electoral dio inicio en noviembre de 1996 y concluyó en agosto de 1997.

Un cambio trascendental fue la nueva integración de las mesas directivas de casilla que de tener ocho integrantes, a partir de estas reformas se integraría con siete: Presidente, Secretario, Primer escrutador, Segundo Escrutador y tres suplentes generales.

a) Integración de los órganos del Instituto Federal Electoral

Los consejos distritales se integraron en enero de 1997, conformándose por: un Consejero Presidente designado por el Consejo General (que en todo tiempo fungiría como Vocal Ejecutivo), seis consejeros electorales, un representante de cada partido político (PAN, PRI, PRD, PC, PT, PVEM, PPS y PDM), y el Secretario del Consejo (el Vocal Secretario de la Junta Ejecutiva). Todos con voz, sólo los consejeros electorales y el Presidente con voto. Asimismo, concurrirían a sus sesiones los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

b) Estrategia de capacitación electoral

Con el fin de establecer criterios generales para la integración de las mesas directivas de casilla, apoyar la capacitación de los grupos de población vinculados a las tareas del Instituto Federal Electoral y orientar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos político-electorales, en enero de 1997 se entregó a las juntas distritales ejecutivas el documento *Lineamientos Generales para la Estrategia de Capacitación Electoral 1997*. Dicho documento estableció cuatro grandes lineamientos para la actividad tendiente a las mesas directivas de casilla: capacitación al personal encargado de organizar y preparar a los funcionarios de casilla, integración de las mesas directivas de casilla, materiales didácticos a utilizar y campaña de orientación ciudadana.

c) Primera insaculación de ciudadanos

Las juntas distritales ejecutivas, entre el 3 y el 14 de marzo²⁴ sesionaron para llevar a cabo esta actividad, en los 17 Centros regionales de cómputo del Registro Federal de Electores. A esta sesión podrían asistir los miembros del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia de la entidad correspondiente.

El procedimiento fue el siguiente:²⁵ insacular a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de insaculados fuera menor a 50,

²⁴ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 193 que la insaculación debe realizarse del 1 al 20 de marzo.

²⁵ Para brindar la orientación necesaria acerca de este procedimiento, se distribuyó a todos los consejos distritales el "Instructivo para el procedimiento de insaculación de ciudadanos 1997" (México: Instituto Federal Electoral, 1997).

tomando como base la lista nominal de electores con corte al 15 de enero del año de la elección.

El 23 de enero de 1997 el Consejo General sorteó un mes del calendario que, junto con el que le siguiera en su orden, serían tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla; los meses que resultaron del sorteo fueron *julio y agosto*. Los seleccionados serían los ciudadanos cuya fecha de nacimiento coincidiera con estos meses; en caso de que habiéndose seleccionado a todos los ciudadanos nacidos en estos meses, no se completara la cantidad necesaria, se continuaría con el mes siguiente, seleccionando los nombres de los ciudadanos en orden alfabético. El proceso sería repetido hasta completar el número requerido.

Concluida la insaculación, se obtendría un listado impreso en cuatro tantos de los ciudadanos seleccionados por sección; el original y una copia serían entregados a la Junta Distrital Ejecutiva, uno sería para el Centro Regional de Cómputo y uno para la Junta Local Ejecutiva correspondiente; un cuadro estadístico de la insaculación para los representantes de los partidos políticos, y un archivo en cinta magnética que sería trasladado a los centros nacional y regionales de cómputo para hacer la impresión de las cartas notificación-convocatoria y diez ejemplares del listado, mismos que serían entregados a cada una de las representaciones partidistas ante el Consejo Distrital correspondiente y el restante sería entregado a la Junta Distrital Ejecutiva. Los listados estarían protegidos por un código de barras. Al término de la sesión se levantaría un acta circunstanciada.

d) Notificación convocatoria a los ciudadanos insaculados

Previamente a la entrega de las cartas notificación, las juntas distritales ejecutivas establecerían rutas y un calendario para la entrega de las cartas notificación por parte de los capacitadores electorales, y establecerían el contacto con las administraciones correspondientes del Servicio Postal Mexicano para que las cartas notificación-convocatoria fueran entregadas preferentemente por este medio.

A las cartas notificación-convocatoria se les anexaría el programa de cursos y el tríptico "la Mesa Directiva de Casilla", la firma del Vocal Ejecutivo y el sello de la Junta Distrital Ejecutiva. Las cartas se ordenarían por sección electoral y por jurisdicción de administración postal.

e) Selección de capacitadores electorales

Con el fin de generar confiabilidad en la selección de personal y contar con colaboradores más eficientes, imparciales y comprometidos con su función, El Consejo General emitió los lineamientos para la contratación de los capacitadores electorales en los cuales se estableció un estricto procedimiento de reclutamiento, selección y aprobación de capacitadores electorales.

Los responsables directos de esta tarea serían los vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica, pero a diferencia de los lineamientos utilizados en 1991 y 1994, por primera vez el Consejo Distrital tuvo una intervención fundamental y determinante en todas las etapas de dicho procedimiento.

El procedimiento debía iniciar el 28 de enero con la difusión de la convocatoria a todos los ciudadanos mexicanos que desearan participar durante el proceso electoral federal de 1997 como capacitadores electorales, en el cual se establecían los requisitos que debían cumplir los aspirantes: tener credencial de elector, estudios mínimos de educación media superior o equivalente, no ser servidor público de confianza, no tener ni haber tenido militancia o cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, en los últimos tres años, y contar con disponibilidad de tiempo completo. Del 1 al 15 de febrero se llevaría a cabo el registro de aspirantes²⁶, quienes debían requisitar su solicitud de ingreso, entregar dos fotografías, su curriculum vitae y una copia de la credencial para votar con fotografía.

El proceso de selección constó de cuatro etapas mismas que se evaluaron mediante criterios numéricos, en los cuales se asentaban las calificaciones que iba obteniendo el aspirante: entrevista (se evaluaría el conocimiento del distrito electoral y el desenvolvimiento de cada aspirante); evaluación de datos curriculares (a fin de verificar la idoneidad del perfil); curso de inducción y examen de conocimientos (se les impartiría una plática introductoria y se les aplicaría un examen de conocimientos sobre el contenido del mismo); y manejo de grupos de aprendizaje (el aspirante que hubiese acreditado las etapas anteriores, sería convocado a exponer durante 5 minutos algún tema frente al grupo de trabajo que le correspondiera –los grupos se formarían de 20 aspirantes– y en esta sesión se evaluarían la calidad y uso de los materiales, el tono y la claridad de la voz, entre otras).

Los miembros del Consejo Distrital supervisarían todas las etapas de selección y podrían formular sugerencias respecto de los aspirantes; asimismo, la documentación respectiva debería estar en todo momento a su disposición.

Agotadas las tres primeras etapas de selección, se entregaría a los miembros del Consejo Distrital un listado preliminar con los datos de los aspirantes que cumplieron con el perfil deseado, a fin de que realizaran las observaciones pertinentes. Una vez concluidas todas las etapas para la selección de los capacitadores electorales, se elaboraría un listado de aspirantes con sus evaluaciones respectivas, señalando aquellos que hubiesen sido seleccionados, este listado sería entregado a todos los miembros del Consejo Distrital.

Al Consejo Distrital se le confirió la atribución de aprobar la lista definitiva de capacitadores y supervisores electorales, estos últimos serían designados por el Consejo Distrital de entre los que hubiesen obtenido las más altas calificaciones. Asimismo, los ciudadanos que habiendo reunido los requisitos no fueran contratados, integrarían una lista de reserva para ser utilizada en caso de renunciaciones o declinaciones. Si algún miembro del Consejo Distrital presentara alguna observación u objeción justificada y por escrito respecto a la idoneidad de algún aspirante o respecto al incumplimiento de algún requisito, esto tendría como consecuencia la no contratación del solicitante.

Los ciudadanos seleccionados para ser capacitadores y supervisores electorales, aprobados por el Consejo Distrital iniciarían sus labores el primero de marzo. Los integrantes del Consejo Distrital recibirían un listado de los ciudadanos que, habiendo sido aprobados, resultaron contratados. Los consejos distritales elaborarían un informe sobre el

²⁶ Al igual que en 1994, los vocales responsables realizarían una revisión de los expedientes de los capacitadores y supervisores empleados anteriormente para invitar a los que hubiesen tenido un buen desempeño, a participar en el proceso de selección de capacitadores.

desarrollo de todo este procedimiento para remitirlo al consejo local correspondientes y al Consejo General, a más tardar el 15 de marzo.

Respecto al desempeño de los capacitadores y supervisores, los miembros del Consejo Distrital podrían formular en todo tiempo las sugerencias que estimaran convenientes, y en caso de resultar justificadas, darían lugar a la remoción del capacitador o supervisor²⁷.

Antes de iniciar la segunda etapa de capacitación electoral, los capacitadores serían sometidos a una evaluación de su desempeño a fin de seleccionar "al 80% de los capacitadores más idóneos para su recontratación en la segunda etapa de capacitación"²⁸. Ello en función de que durante la segunda etapa de capacitación el capacitador electoral tiene la responsabilidad no sólo de transmitir con mayor detalle los conocimientos necesarios para un adecuado desempeño de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, sino que además debe mantener una estrecha relación con ellos a fin de asegurar su decidida participación en el proceso de integración de las mesas directivas de casilla.

Esta evaluación debería llevarse a cabo tomando en cuenta los siguientes aspectos: capacidad y disposición para ampliar sus conocimientos electorales; seguridad y claridad en la exposición y dominio de la temática; puntualidad, responsabilidad y disciplina en el trabajo, así como trato adecuado con autoridades, instituciones y compañeros de trabajo; disposición para atender los horarios y cargas de trabajo inherentes a la capacitación electoral y para integrarse a los equipos de trabajo; respeto y cordialidad en el trato con los capacitandos y capacidad para persuadir a los ciudadanos insaculados a que cumplan con su deber cívico.

Los vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica requisitarían a más tardar el siete de mayo, un cuestionario de evaluación con calificación numérica, a partir del cual se determinarían a los capacitadores a recontratar. El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica del distrito correspondiente debía entregar a más tardar el nueve de mayo al Consejero Presidente del Consejo Distrital la lista definitiva con los nombres de los capacitadores seleccionados para que éste a su vez la hiciera del conocimiento de los demás miembros del Consejo para que efectuaran, en su caso, las observaciones que estimaran convenientes. Cabe señalar que los miembros del Consejo Distrital podrían supervisar el proceso de evaluación y recontratación de los capacitadores electorales.

De todo el proceso de evaluación se elaboraría un informe y se remitiría, junto con la lista de capacitadores seleccionados, a la Junta Local Ejecutiva a más tardar el 10 de mayo.

f) Preparación de los capacitadores electorales

Esta actividad se realizó, como en 1994, en tres etapas: inducción²⁹ (febrero), en el cual se introduce al aspirante a capacitador en la temática electoral; primera instrucción³⁰

²⁷ En total se recibieron 68,110 solicitudes de aspirantes, y se contrataron 10,627 capacitadores y 1,068 supervisores.

²⁸ Instituto Federal Electoral, *Instructivo para la selección, contratación y capacitación de los capacitadores electorales* (México: Instituto Federal Electoral, 1997) p.2.

²⁹ Los temas fueron: cargos de elección popular que se renovarían en 1997; bases legales de la Jornada Electoral; atribuciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla; esbozo de las actividades del capacitador.

(marzo) en donde el capacitador se prepara para impartir cursos; y actualización³¹ (mayo) con el objetivo de profundizar en las funciones de los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla, el llenado de actas y la integración del paquete electoral.

g) Selección de centros de capacitación electoral

Con el fin de que los centros de capacitación electoral que se instalaran cumplieran con las condiciones necesarias para el desarrollo de los cursos, se emitieron lineamientos para la selección de los mismos, los cuales debían instrumentarse en el mes de enero del año de la elección. Se elaboraría un listado de ubicación de los inmuebles donde fueron instalados los centros de capacitación electoral en el proceso electoral federal de 1994, señalando cuales de ellos tuvieron mayor afluencia. Con esta lista se harían recorridos a fin de constatar las condiciones actuales de los inmuebles relacionados y se buscarían nuevas opciones para sustituir a los centros que no operaron eficientemente en 1994 o en aquellos casos donde se presentara algún impedimento para su uso. Una vez concertados los inmuebles, se elaboraría la lista definitiva. Los requisitos de los inmuebles fueron los mismos que se establecieron en 1994.

Los centros de capacitación se clasificarían en fijos e itinerantes y se elaboraría un croquis de localización por cada centro de capacitación, las secciones que atendería, la distancia y el tiempo de traslado a la Junta Distrital Ejecutiva y a los centros de capacitación vecinos. Esto con la finalidad de optimizar el traslado de los capacitadores electorales y la distribución de los materiales didácticos. Los horarios de impartición de los cursos no se modificaron con respecto a los establecidos en 1991 y 1994.

A fin de que la ciudadanía conociera los inmuebles que funcionarían como centros de capacitación, en el mes de marzo se publicaría una lista de ellos en los periódicos de mayor circulación en el ámbito local con las direcciones y horarios de atención.

En la segunda etapa de capacitación electoral, el número de centros podría disminuir, conservando en uso sólo aquellos que tuvieron gran afluencia ciudadana.

Este procedimiento debería ser informado a los miembros del Consejo Distrital correspondiente, quienes en todo momento podrían realizar observaciones si lo estimaban conveniente.

h) Capacitación a ciudadanos insaculados

Los cursos serían impartidos del 21 de marzo al 30 de abril por los capacitadores electorales. Sólo se implementó la modalidad de capacitación interpersonal, en tres vertientes: capacitación en centros fijos, capacitación itinerante y capacitación domiciliaria. Con la información consignada en la *hoja de datos* por los ciudadanos que acudían al

³⁰ Temas: visión general del Instituto Federal Electoral; el Distrito Electoral; cargos de elección popular que se renovarían en 1997; el proceso electoral; importancia de los capacitadores en la integración de las mesas directivas de casilla; materiales didácticos e instructivos electorales y métodos y técnicas para la capacitación electoral. *Instructivo*, p.23.

³¹ Temas tratados: como tipos de casilla, recepción de la documentación y materiales electorales; derechos y obligaciones de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales; delitos electorales, técnicas didácticas y uso de los materiales didácticos para la segunda etapa de capacitación. *Ibid.*, p.31.

curso, se realizaría una evaluación objetiva para seleccionar a los ciudadanos aptos, es decir, que cumplen los requisitos para ser miembro de una Mesa Directiva de Casilla de acuerdo con lo establecido en los artículos 120 y 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los cursos tendrían una duración de dos horas.³²

Debido a que, como en 1994, en algunas secciones no hubo la asistencia necesaria de ciudadanos insaculados a los cursos de capacitación, el Consejo General, en su sesión del 25 de abril de 1997, aprobó el acuerdo por el cual se amplió el plazo hasta el 10 de mayo para que los ciudadanos insaculados acudieran a recibir su curso de capacitación.

i) Segunda insaculación de ciudadanos capacitados aptos

Con base en la evaluación objetiva entre el 16 de abril y el 12 de mayo, las juntas distritales ejecutivas, elaborarían una lista de los ciudadanos que ya hubiesen sido capacitados y que no tuvieran impedimento legal alguno para desempeñar un cargo en las mesas directivas de casilla. Con estos datos, las juntas distritales ejecutivas integrarían el *Listado de Ciudadanos Acreditados* ordenado alfabéticamente por apellido paterno y sección electoral.

Este listado sería validado por el Vocal Ejecutivo y, en su calidad del Consejero Presidente, lo entregaría a los miembros de los consejos distritales a más tardar el 14 de mayo para que en sesión ordinaria, llevaran a cabo la segunda insaculación con objeto de seleccionar a los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla.

Para realizar la segunda insaculación, se partiría de la letra del alfabeto sorteada en la sesión que el Consejo General celebrara en el mes de marzo de 1997³³, resultando la letra "W". Los consejos distritales seleccionarían, a siete ciudadanos por casilla electoral a instalar, cuyo primer apellido coincidiera con esta letra "W"; en caso de que los registros con este apellido no fueran suficientes para completar el número requerido, se utilizarían las letras subsecuentes y; en caso de llegar a la última letra del alfabeto y no completar el número requerido, se continuaría a partir de la letra "A".

El Consejo Distrital podría tener acceso a las hojas de datos de los ciudadanos que aparecieran en el listado, a efecto de comprobar la veracidad de algún dato. El listado de los ciudadanos doblemente insaculados sería firmado por los miembros del Consejo Distrital. Concluido este procedimiento, se turnaría el documento a la Junta Distrital Ejecutiva.

Para solucionar los casos en los que los ciudadanos capacitados y aptos no fueran suficientes, el Consejo General aprobó el 25 de abril de 1997 el acuerdo por el cual se establecieron los mecanismos para integrar estas mesas directivas de casilla. Los mecanismos señalaban que los ciudadanos capacitados aptos serían designados funcionarios de casilla, y para cubrir a los funcionarios faltantes, la Junta Distrital Ejecutiva los designaría de entre los ciudadanos insaculados, aun cuando no hubiesen sido capacitados; si agotado lo anterior aún quedasen cargos por cubrir, los consejos distritales

³² Temas del curso: cargos de elección popular a renovarse en 1997, documentación y materiales electorales, jornada electoral, derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los observadores electorales.

³³ El 25 de marzo sesionó el Consejo General y sorteó las 29 letras del alfabeto, obteniendo como base para la segunda insaculación la letra "W".

seleccionarían de entre los ciudadanos inscritos en la lista nominal a los funcionarios faltantes. En los anteriores supuestos los ciudadanos serían capacitados, se verificaría que cumplieran con los requisitos legales para ser funcionario y su selección se haría atendiendo al orden alfabético a partir de la letra "W", conforme al sorteo efectuado por el Consejo General. Si se aplicara este acuerdo, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral rendiría un informe al Consejo General sobre los casos presentados.

Este acuerdo se aplicó en 745 de las 104,732 casillas a instalar en el país, sin embargo en 30 casillas no se pudo integrar la Mesa Directiva de Casilla, debido a que pertenecían a secciones con un alto índice de analfabetismo, secciones con ciudadanos pertenecientes a las Fuerzas Armadas trasladados a otra jurisdicción, secciones en donde ya no reside la mayoría de los ciudadanos inscritos en la lista nominal o secciones que se encuentran en zonas de conflicto³⁴.

j) Integración de las mesas directivas de casilla

Los ciudadanos seleccionados en la segunda insaculación serían designados funcionarios de casilla a más tardar el 15 de mayo. Las juntas distritales ejecutivas recibirían de los consejos distritales las listas de los ciudadanos seleccionados por casilla electoral y, en sesión permanente, determinarían el cargo de cada uno de ellos con base en el criterio del grado de escolaridad del ciudadano. En el caso de que dos o más ciudadanos doblemente insaculados coincidieran en el nivel de escolaridad, la asignación de cargos se haría atendiendo al orden alfabético del primer apellido. En dicha sesión podrían estar presentes los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo Distrital.

Una vez que se hubiesen integrado las mesas directivas de casilla, a más tardar el 16 de mayo las juntas distritales ejecutivas ordenarían la publicación de la ubicación de las casillas así como los nombres y cargos de los funcionarios que integrarían cada Mesa Directiva de Casilla, lo que deberían notificar a los consejos distritales respectivos.

k) Entrega de nombramientos

A partir del día siguiente al de la publicación de los listados anteriormente mencionados y hasta el 5 de julio los consejos distritales notificarían personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla su respectivo nombramiento y les tomarían la protesta correspondiente. El nombramiento debería contener todos los datos del funcionario y de la casilla; la firma del Consejero Presidente y del Secretario del Consejo Distrital; el sello correspondiente; las funciones que conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debería desempeñar en la jornada electoral y la protesta de ley. Para esta actividad los consejos distritales se apoyarían de los capacitadores electorales. El nombramiento debería ser recibido por el interesado, pues para aceptar el cargo tenía que firmar este documento.

l) Curso de capacitación a funcionarios de casilla

Esta etapa se desarrollaría del 19 de mayo al 5 de julio, privilegiando la forma de

³⁴ Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1997* (México: Instituto Federal Electoral, 1998) p. 240.

realizar el escrutinio y cómputo, el llenado de las actas y la integración del paquete electoral para su entrega al Consejo Distrital correspondiente, a través de temas como: tipos de casilla; recepción de la documentación y materiales electorales, la jornada electoral y derechos y obligaciones de los representantes de partido político y de los observadores electorales. Los cursos de capacitación se llevarían a cabo en los centros de capacitación y a domicilio; también se desarrollarían simulacros de la jornada electoral a fin de que los funcionarios de casilla se familiarizaran con los materiales y procedimientos correspondientes.

m) Sustituciones de funcionarios de las mesas directivas de casilla

El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el 25 de abril de 1997 un acuerdo por el cual se integraría una lista de reserva que permitiera garantizar la sustitución de funcionarios de mesas directivas de casilla que por causas supervenientes³⁵ no pudieran desempeñar el cargo asignado hasta antes de la jornada electoral. Este acuerdo estableció que los consejos distritales seleccionarían a tres ciudadanos capacitados por casilla electoral a instalar, estableciendo el orden de prelación con base en la escolaridad. Una vez integrada esta lista, en caso de que algún funcionario de casilla no pudiera desempeñar el cargo, la sustitución la realizaría la Junta Distrital Ejecutiva de la siguiente manera: los suplentes generales sustituirían, los cargos vacantes de funcionarios propietarios, y los ciudadanos de la lista de reserva reemplazarían al suplente o suplentes que pasaran directamente a ocupar un cargo como funcionarios propietarios de las mesas directivas de casilla. Todo ello en orden de prelación. Esta lista de reserva se integró en 61,927 secciones de las 63,606, es decir, en el 97.3% del total³⁶.

Este acuerdo también estableció que si aún habiendo aplicado el procedimiento anterior no se integrara la Mesa Directiva de Casilla, las juntas distritales ejecutivas designarían, previa aprobación del Consejo Distrital, a los ciudadanos que le siguieran en orden de prelación de la lista que sirvió de base para la segunda insaculación en la sección respectiva. Si habiendo aplicado el anterior mecanismo quedaren cargos por cubrir, el Consejo Distrital correspondiente seleccionarían a los faltantes de entre aquellos ciudadanos seleccionados en la primera insaculación, a partir de la letra "W"; y, en caso de resultar insuficiente, se seleccionarían de entre los ciudadanos inscritos en la lista nominal correspondiente a la sección. En estos últimos dos casos los ciudadanos deberían cubrir los requisitos legales para ser funcionarios de casilla y recibir la capacitación respectiva.

n) Entrega de reconocimientos a los funcionarios de las mesas directivas de casilla

Una vez que concluyó el proceso electoral federal de 1997, y como se implementó en 1994, se entregó a todos los funcionarios de casilla que participaron en la jornada electoral del 6 de julio, un diploma de agradecimiento por su "valiosa participación a favor de la Democracia en México"³⁷.

³⁵ Este acuerdo estableció como causas justificadas las siguientes: impedimento físico o legal, cambio de domicilio, fallecimiento, ausencias o similares a éstas.

³⁶ *Memoria*, p. 240.

³⁷ Texto del diploma.

3.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN LAS ELECCIONES DE 1991 A 1997

Cada proceso electoral federal analizado ha registrado una participación ciudadana diferente, por ello es importante destacar comparativamente algunas de las cifras más características del proceso de integración de las mesas directivas de casilla, del funcionamiento de las mismas el día de la jornada electoral, la aceptación de los resultados electorales y los candidatos triunfadores por parte de los actores políticos, precisamente para vislumbrar las diferencias y su significado.

I. DATOS GENERALES

De 1991 a 1997, se creó el Padrón Electoral y se actualizó permanentemente, se redimensionaron tanto las secciones como los distritos electorales, lo que se tradujo en un incremento significativo en el número de casillas.

	ELECCIONES 1991	ELECCIONES 1994	INCREMENTO (1991/1994)	ELECCIONES 1997	INCREMENTO (1994/1997)	INCREMENTO (1991/1997)
SECCIONES ELECTORALES	62,900	63,589	1%	63,606	0.02%	1.12%
CASILLAS A INSTALAR	88,308	96,415	10%	104,716	8.6%	18.6%

II. INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Aunado a lo anterior, el universo de ciudadanos que se tomaría como base para integrar las mesas directivas de casilla, se fue reduciendo, pues mientras en 1991 se insaculó al 20% de ciudadanos del Padrón Electoral³⁸, en 1994 fue el 15% de la Lista Nominal y para 1997, se estableció un porcentaje del 10%. Dadas estas condiciones, la participación ciudadana debía ser incentivada para poder integrar las mesas directivas de casilla con los mecanismos establecidos y sin tener que recurrir a situaciones de excepción (como integrar las mesas con ciudadanos insaculados pero no capacitados en la primera etapa, o no insaculados, por ejemplo) que pudieran originar cuestionamientos sobre la imparcialidad de los funcionarios de casilla por la forma de designación.

PROCESO ELECTORAL	CIUDADANOS INSACULADOS	CIUDADANOS CAPACITADOS	(CAPACITADOS/INSACULADOS)	CIUDADANOS ACREDITADOS*	(ACREDITADOS/CAPACITADOS)
1991	5,530,475	1,092,579	19.8%	890,676	81.5%
1994	6,524,341	2,511,318	38.5%	2,042,181	81.3%
1997	5,095,388	2,073,608	40.7%	1,670,188	80.5%

*Acreditados: ciudadanos insaculados que asistieron al curso y no tenían impedimento legal para ser designados funcionarios de casilla

PROCESO ELECTORAL	CIUDADANOS DESIGNADOS FUNCIONARIOS	(DESIGNADOS/ACREDITADOS)	FUNCIONARIOS SUSTITUIDOS	(SUSTITUIDOS/DESIGNADOS)
1991	706,464	79.3%	**	**
1994	771,320	37.8%	82,261	10.7%
1997	732,914	43.9%	142,416	19.4%

**En 1991 no se utilizó el mecanismo de sustitución previo a la jornada electoral

³⁸ Aunque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalaba que ésta debía realizarse con base en la lista nominal, por un acuerdo del Consejo General se utilizó el Padrón Electoral.

En este cuadro se puede ver que la participación ciudadana³⁹ casi se duplicó de 1991 a 1994, y todavía para 1997 hubo un ligero incremento, a pesar de que las elecciones intermedias no generan el mismo interés en la ciudadanía. No obstante, también se puede observar que el número de acreditados en 1997 disminuyó respecto de 1991 y 1994, lo que quiere decir que si bien se logró capacitar a un mayor número de personas, el universo que se tuvo que eliminar para la segunda insaculación aumentó (aunque ligeramente), porque no se cumplían los requisitos legales para ser funcionarios de casilla. Respecto de los funcionarios designados, las sustituciones realizadas en 1997 fueron significativamente mayores a las de 1994 (casi 10 puntos), lo que probablemente indique desinterés de la ciudadanía en ser funcionario de casilla, falta de información o concientización acerca de la importancia de esta actividad.

Por otro lado, el incremento en la asistencia a los cursos de capacitación permitió que en la mayoría de los casos la segunda insaculación se pudiera realizar exitosamente y de manera realmente aleatoria, al contar un universo suficiente de ciudadanos aptos para ser funcionarios de casilla, lo que garantizó imparcialidad en la selección y probó la pertinencia de los procedimientos establecidos.

III. REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA REGISTRADOS

La vigilancia y coadyuvancia de los actores políticos y de los ciudadanos en el proceso electoral es determinante para generar confianza en los resultados y avalarlos, por lo que tanto el número de representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla como el de observadores electorales son indicativo, entre otras cosas, del interés de vigilar el funcionamiento de las mismas, inhibiendo o evitando la probable comisión de faltas de pudieran afectar los resultados electorales y presenciar el desarrollo de las votaciones. El incremento de representantes registrados para vigilar el desarrollo de las mesas directivas de casilla, ha tenido un sensible aumento en cada elección. En el caso de los observadores electorales, no obstante que el número disminuyó significativamente de 1994 a 1997 (quizá por ser elecciones intermedias), la observación ciudadana estuvo presente de manera significativa.

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA					
ELECCIONES 1991	ELECCIONES 1994	INCREMENTO (1991/1994)	ELECCIONES 1997	INCREMENTO (1994/1997)	INCREMENTO (1991/1997)
488,080	669,986	37%	792,644	18%	62%

OBSERVADORES ELECTORALES		
1991	1994	1997
NINGUNO	81,629	24,391

IV. JORNADA ELECTORAL

La jornada electoral es el evento más importante de todo el proceso electoral, es cuando la mesa directiva de casilla, los partidos políticos, los observadores electorales y los ciudadanos entran en acción para tomar parte de alguna manera en formación del

³⁹ En lo correspondiente a la asistencia de los ciudadanos insaculados a los cursos de capacitación.

gobierno, cada uno cumpliendo su función. En el caso de las casillas, los funcionarios son los responsables de instalar las casillas, de recibir y contar los votos, de integrar el paquete electoral y entregarlo al Consejo Distrital. Deben poner en práctica los conocimientos recibidos durante los cursos y cumplir estrictamente con el mandato constitucional para garantizar en todo momento la legalidad de la elección en su casilla, por lo que datos tales como el número de casillas instaladas, y el número de paquetes entregados al Consejo Distrital constituyen pruebas del cumplimiento de los funcionarios de casilla. En los casos excepcionales en que no se instaló la casilla o no fue entregado el paquete al Consejo Distrital, casi siempre se trató de causas ajenas al funcionario, de fuerza mayor o imprevistos; de cualquier manera, éstos casos no fueron significativos ni determinantes para el resultado de las tres elecciones

JORNADA ELECTORAL	1991		1994		1997	
	TOTAL	OBSERVACIONES	TOTAL	OBSERVACIONES	TOTAL	OBSERVACIONES
CASILLAS INSTALADAS	88,144	99.81% DEL TOTAL A INSTALAR (88,308)	96,393	99.98% DEL TOTAL A INSTALAR (96,415)	104,595	99.88% DEL TOTAL A INSTALAR (104,716)
CASILLAS NO INSTALADAS	164	0.19% DEL TOTAL A INSTALAR	22	0.02% DEL TOTAL A INSTALAR	121	0.12% DEL TOTAL A INSTALAR
PAQUETES RECIBIDOS EN EL CONSEJO DISTRITAL	***	***	96,370	99.98% DEL TOTAL DE PAQUETES A RECIBIR	104,408	99.82% DEL TOTAL DE PAQUETES A RECIBIR
PAQUETES NO RECIBIDOS	***	***	23	0.02% DEL TOTAL DE PAQUETES A RECIBIR	187	0.18% DEL TOTAL DE PAQUETES A RECIBIR

***En los documentos consultados no se encontró este dato.

V. IMPUGNACIONES

Las inconformidades de los partidos políticos respecto de los resultados (medios de impugnación), en la mayoría de los casos tiene que ver con el desempeño de los funcionarios en las mesas directivas de casilla en la jornada electoral, por lo que el número de casillas anuladas es un buen indicador de la eficiencia de su función. Cabe señalar que en la mayoría de las ocasiones los errores cometidos son involuntarios; por otro lado, para que se determine la anulación de la votación en una casilla, es necesario que quede plenamente probado que el error, dolo, falta u omisión fue determinante para el resultado de la votación. Las siguientes cifras muestran que el número de casillas anuladas en los tres casos fueron pocas en relación con el total de las instaladas, por lo que el desempeño de los funcionarios se consideró, en general, satisfactorio y apegado a la ley.

PROCESO ELECTORAL	CASILLAS INSTALADAS	CASILLAS ANULADAS	PORCENTAJE DE CASILLAS ANULADAS
1991	88,144	666	0.80%
1994	96,393	2,106	2.2%
1997	104,595	1,394	1.3%

No obstante, el que las razones que llevaron a la anulación de la votación en estas casillas estén directamente relacionadas con la actuación de la mesa directiva, debe ser considerado para analizar las causas específicas, y en caso de que sean producto de la capacitación recibida y sobre todo si son involuntarios o no atribuibles a la formación académica del ciudadano, deben ser tomadas en cuenta para mejorar los sistemas de enseñanza y adiestramiento que se aplican en los cursos.

CAPÍTULO 4

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN 1997 EN EL DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 22 DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 CONTEXTO GEOGRÁFICO Y-SOCIOECONÓMICO.

El distrito electoral federal 22 del Distrito Federal se ubica al sur oriente de la Ciudad de México, en el perímetro de la Delegación Política de Iztapalapa. Limita con la Delegación Política de Tláhuac y con el municipio de Los Reyes, La Paz, Estado de México.

Las principales colonias son: Desarrollo Urbano Quetzalcoatl, La Era, Pueblo de Santa Cruz Meyehualco, Reforma Política, Tenorios, Xalpa, Pueblo de Santiago Acahualtepec, Ixtlahuacan, Lomas de Zaragoza, Pueblo de Santiago Acahualtepec y San Miguel Teotongo. Las vialidades importantes que delimitan al distrito electoral son al poniente Canal de Garay (Periférico), al norte Av. Ermita Iztapalapa, al oriente Calzada Ignacio Zaragoza, carretera federal a Puebla (Texcoco) y Autopista México-Puebla, y al sur es delimitado por una unidad de montañas denominada Sierra de Santa Catarina, entre las que destacan el volcán de Guadalupe y el volcán Xaltepec, que también es el límite delegacional con Tláhuac.

El Distrito 22 se encuentra en la delegación que tiene el mayor crecimiento poblacional, el 18% de los habitantes de la ciudad de México viven en Iztapalapa. El nivel general de instrucción de sus habitantes es de 6 años de estudio, cifra que está por debajo del promedio de escolaridad en el Distrito Federal es de 9 años y existe un 4% de analfabetismo. Dentro del distrito electoral, sólo existe una escuela tecnológica de nivel medio superior (CETIS), no hay cines, ni centros comerciales, ni edificios públicos de importancia.

El nivel socioeconómico del distrito 22 es bajo. La principal actividad económica es el comercio y sus habitantes son en su mayoría empleados y obreros.

El crecimiento de la población en la demarcación de este distrito electoral es muy marcado, desde 1996 y el primer semestre de 1998, el número de altas y de cambios de domicilio es de los más elevados en el país y es el segundo del Distrito Federal, debido a la llegada permanente de habitantes a esta zona y a la movilidad social interna. Existen una gran cantidad de conflictos sobre la regularización y propiedad de los terrenos y la invasión de los mismos es frecuente en las zonas ecológicas protegidas.

Anteriormente formaba parte del distrito electoral XL, el más grande de todo el país. Con la redistribución realizada en 1996, este distrito se fraccionó y se formó el actual distrito 22. Originalmente se integraba de 204 secciones electorales, pero debido a un litigio territorial entre el Estado de México y el Distrito Federal, la Comisión Nacional de Vigilancia señaló que en el proceso electoral federal de 1997, se trabajaría con 198 secciones electorales, y las seis restantes las atendería el distrito correspondiente en el Estado de México, toda vez que legalmente eran de la jurisdicción del Estado de México.

4.2 INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

a) Integración de los órganos del Instituto Federal Electoral

El proceso electoral federal de 1997 inició en noviembre de 1996 con la primera sesión del Consejo General. El 29 de enero de 1997 se integró el Consejo Distrital, con la representación de los ocho partidos políticos, seis consejeros electorales, un Consejero Presidente¹ y el Secretario del Consejo, dando inicio al proceso electoral en este distrito. Cabe recordar que el Consejo Distrital es el órgano colegiado de dirección en el cual se toman decisiones fundamentales para el desarrollo de los comicios, y está facultado para vigilar las actividades que desarrolla la Junta Distrital Ejecutiva en relación con el proceso electoral. Gran parte de las actividades desarrolladas tienen que ver con la integración de las mesas directivas de casilla, cuyos procedimientos fueron:

b) Estrategia Distrital de Capacitación Electoral

Este documento se elaboró para adecuar los lineamientos generales a las condiciones del distrito 22. En él se analizaron algunos antecedentes del trabajo desarrollado en el área en otros procesos electorales, se determinaron las zonas de trabajo, número de secciones y cantidad aproximada de ciudadanos a atender por cada capacitador y supervisor; las áreas geográficas que cubriría cada centro de capacitación y el número de secciones y de ciudadanos insaculados a considerar para cada uno; también se planeó la organización de la estructura que trabajaría en el área de capacitación electoral, para una mejor utilización de los recursos humanos y materiales proporcionados.

Producto de esta estrategia se planeó la instalación de veintiún centros de capacitación electoral para la primera etapa y de diez para la segunda; la división del territorio en seis zonas de trabajo; se decidió la integración del área de conciliación de cifras, encargada de llevar a cabo el control, revisión, depuración y sistematización de toda la información generada por los capacitadores electorales, así como de la aplicación de los diagnósticos para verificar el avance general y particular de la capacitación electoral y poder obtener información actualizada, consolidada y detallada en cualquier momento.

c) Primera insaculación de ciudadanos insaculados

El 12 de marzo de 1997, a las ocho horas, se llevó a cabo la sesión de la Junta Distrital Ejecutiva, para realizar la primera insaculación de ciudadanos residentes en el distrito electoral federal 22². Este procedimiento se desarrolló en el Centro Regional de Cómputo a través de un sistema automatizado de procesamiento de datos, seleccionando a los ciudadanos cuyo mes de nacimiento fue el mes de julio. En los casos en que los nacidos en este mes no fue suficiente para completar el 10% o 50 ciudadanos, se procedió a aplicar la selección con el mes inmediato siguiente; esto se hizo con base en las listas nominales

¹ Que en todo tiempo fungiría como Vocal Ejecutivo.

² "Informe que rinde la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica sobre el procedimiento de primera insaculación de ciudadanos en el Distrito Electoral Federal 22" rendido en la sesión del Consejo Distrital 22 del 18 de marzo de 1997.

de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al 15 de enero de 1997.

Este procedimiento se aplicó para cada una de las 198 secciones electorales que integran el distrito, contando con una lista nominal de electores de 180,532 ciudadanos. En 24 secciones se alcanzó la cifra necesaria con los ciudadanos nacidos en el mes de julio, mientras que las 174 secciones restantes, se utilizó también el mes de agosto para integrar la lista de ciudadanos insaculados. El total de ciudadanos que resultaron insaculados fue 18,146. Los nacidos en el mes de julio fueron 15,614 mientras que 2,532 nacieron en el mes de agosto.

SECCIONES ELECTORALES	LISTA NOMINAL (AL 15-ENE-97)	CIUDADANOS INSACULADOS (10%)	CIUDADANOS INSACULADOS DEL MES DE JULIO	CIUDADANOS INSACULADOS DEL MES DE AGOSTO
198	180,532	18,146	15,614	2,532

Una vez terminado el proceso de insaculación, se imprimieron las listas por sección de los ciudadanos insaculados y fueron firmadas por los miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, por los cuatro consejeros electorales presentes y por cuatro representantes de los partidos políticos que acudieron a la sesión. Asimismo, se grabó una cinta magnética con los datos de los ciudadanos insaculados, para que el Centro Nacional de Impresión elaborara las cartas notificación-convocatoria y diez ejemplares de los listados de ciudadanos insaculados, estos últimos fueron entregados a los representantes de los partidos políticos ante el Consejo Distrital en el distrito electoral federal 22. La sesión se desarrolló sin incidentes.

d) Notificación-convocatoria a los ciudadanos insaculados

Una vez que se obtuvo el listado de ciudadanos insaculados, y se recibieron del Centro Nacional de Cómputo las cartas notificación-convocatoria, se procedió a plasmar la firma del Vocal Ejecutivo y el sello de la Junta Distrital Ejecutiva; a incorporar el tríptico *¿qué es la Mesa Directiva de Casilla?* y la hoja calendario de los cursos de capacitación que serían impartidos en el distrito 22. Las cartas se separaron por colonias y áreas de atención de cada una de las dos administraciones postales que atienden este distrito, para facilitar la tarea de distribución a los carteros. Estas cartas fueron entregadas a sus destinatarios a través del Servicio Postal Mexicano algunos días antes del inicio de los cursos de capacitación. Las devoluciones que hizo SEPOMEX fueron entregadas personalmente a través de los capacitadores electorales.

e) Selección de los capacitadores electorales

La selección de los capacitadores constituyó una de las primeras actividades que se desarrollaron como parte del proceso electoral en la cual participaron los miembros del Consejo Distrital. A fin de sentar las bases para que la forma de selección de los encargados de capacitar a los funcionarios de casilla generara confianza en su desempeño se aplicó el acuerdo correspondiente aprobado por el Consejo General en su sesión del 23 de enero de 1997.

Los lineamientos contemplaron la revisión de expedientes de los capacitadores electorales contratados en el proceso electoral de 1994, para invitar a aquellos que tuvieron un buen desempeño a participar en el proceso de selección de capacitadores electorales para el proceso electoral federal de 1997. El reclutamiento y la selección de los capacitadores electorales se realizaron mediante una convocatoria pública a todos los ciudadanos mexicanos que desearan participar durante el proceso electoral federal de 1997, como capacitadores electorales, a la cual se le dio una amplia difusión por radio y prensa.

En este distrito, del 31 de enero al 15 de febrero se llevó a cabo la distribución de más de seiscientos carteles de la convocatoria en los lugares de alta afluencia ciudadana de esta demarcación³. En la convocatoria se detallaban los requisitos para participar en el proceso de selección, el domicilio de la Junta Distrital Ejecutiva así como los horarios de atención; las solicitudes se recibirían de lunes a domingo.

El periodo de recepción de solicitudes de los ciudadanos interesados en la convocatoria fue del 1 al 15 de febrero; el total de solicitudes aceptadas por cubrir el perfil fue de trescientas cuatro⁴.

Más del 70% de los aspirantes tenían entre 18 y 28 años de edad y el 60% contaban con escolaridad de nivel medio superior; a la convocatoria acudieron pocos profesionistas. Un dato sobresaliente fue que el 90% de los solicitantes residía en el distrito electoral, lo cual al ir avanzando el proceso electoral se confirmó como un elemento valioso para resolver las dificultades que se presentaron.

DATOS ESTADÍSTICOS DE ASPIRANTES A CAPACITADOR ELECTORAL										
SEXO		ESCOLARIDAD		EXPERIENCIA EN CURSOS			EDAD			
H	M	LICENCIATURA	BACHILLERATO	DOCENTE	CAPACITACION	CAPACITACION ELECTORAL	18-22	23-28	29-31	32 ó MÁS
132	172	112	192	60	53	20	111	121	22	50
43%	57%	37%	63%	20%	17%	7%	37%	40%	7%	16%

En la fase de reclutamiento, al requisitar el aspirante su solicitud, se le integró un expediente con toda la documentación y con las calificaciones obtenidas en las evaluaciones. Estos expedientes estuvieron, conforme al acuerdo del Consejo General, a disposición de los miembros del Consejo Distrital, quienes los consultaron. La Junta Distrital Ejecutiva llevó a cabo el análisis del curriculum de cada uno de los aspirantes y los entrevistó a fin de evaluar sus aptitudes, preparación y conocimientos.

Todos los aspirantes fueron convocados al curso de inducción y aplicación del examen correspondiente, que se llevó a cabo el 19 de febrero de 1997 en las instalaciones de la Junta Distrital Ejecutiva; se llevaron a cabo cinco pláticas e igual número de

³ Estos lugares fueron: comercios, mercados, paradas y bases de transporte colectivo, jardines, oficinas gubernamentales, centros de salud, deportivos y sociales, así como en la única escuela de nivel medio superior con que cuenta este distrito (el CETIS 42).

⁴ La información de este apartado fue extraída del *"informe de la Vocalla de Capacitación Electoral y Educación Cívica sobre el avance en el reclutamiento, selección, contratación y capacitación de los ciudadanos que fungirán como capacitadores electorales"*, rendido en la sesión del 22 Consejo Distrital del 26 de febrero de 1997.

evaluaciones debido al elevado número de participantes. A esta tercera etapa de selección asistieron 256 aspirantes.

Durante las cinco pláticas de inducción, aplicación de los exámenes y calificación de los mismos estuvieron presentes los Consejeros Electorales y los representantes de partidos políticos del Consejo Distrital. A todos los miembros del Consejo Distrital se le remitió la lista de nombres y calificaciones de los evaluados hasta este momento.

La cuarta etapa de selección contempló a los 140 aspirantes que obtuvieron las más altas calificaciones. Esta etapa se realizó el 22 de febrero de 1997 y consistió en que el aspirante desarrollara, frente a un grupo de personas y durante cinco minutos, una exposición sobre alguno de los temas seleccionados previamente. Para esta actividad se integraron cinco equipos de trabajo y se presentaron 89 aspirantes. Los consejeros electorales y los representantes de partidos políticos del Consejo Distrital también asistieron a este evento.

Concluidas todas las etapas de selección de capacitadores electorales, se remitió a los miembros del Consejo Distrital, la lista de resultados con las calificaciones totales y, siendo una atribución de los miembros del Consejo Distrital emitir observaciones por escrito respecto del procedimiento de selección de capacitadores electorales, no se recibieron observaciones u objeciones a la forma de implementar el mecanismo descrito.

El 26 de febrero del mismo año, se llevó a cabo la sesión ordinaria del 22 Consejo Distrital, en la cual se aprobó por unanimidad la lista de los Capacitadores Electorales⁵ de acuerdo con la siguiente distribución: cuatro supervisores, 35 capacitadores y 50 ciudadanos de reserva (posteriormente se aprobó la contratación de dos supervisores y 15 capacitadores más, los cuales fueron seleccionados de esta reserva quedando la plantilla con 50 capacitadores y seis supervisores). Esta fue la primera elección en la que los consejos distritales tuvieron la atribución directa de vigilar el procedimiento y decidir a los candidatos idóneos para ocupar estos puestos, lo cual nos permite advertir la importancia otorgada a la capacitación electoral y a la integración de las mesas directivas de casilla para el proceso electoral.

DATOS ESTADÍSTICOS DE CAPACITADORES Y SUPERVISORES CONTRATADOS							
SEXO		ESCOLARIDAD		EDAD			
H	M	LICENCIATURA	BACHILLERATO	18-22	23-28	29-31	32 ó MAS
29	27	27	29	17	23	7	9
52%	48%	48%	52%	30%	41%	13%	16%

La trascendencia que tiene el involucrar a los miembros de este órgano colegiado en las tareas del proceso electoral es que los hace corresponsables del personal elegido, y en consecuencia los lleva a verificar que las actividades de los capacitadores electorales se lleven a cabo con apego a las normas; todo lo cual contribuye a generar un ambiente de confianza en la organización del proceso electoral, y en sus resultados finales.

⁵ "Acuerdo del Consejo Distrital 22Federal del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se aprueba la lista definitiva de los aspirantes a ser contratados como capacitadores electorales", aprobado en la sesión del Consejo Distrital 22 del 26 de febrero de 1997.

f) Preparación de los capacitadores electorales

A todos los capacitadores y supervisores se les instruyó acerca de los temas señalados en la estrategia general de capacitación⁶ con el objeto de que obtuvieran los conocimientos necesarios para impartir, posteriormente, los cursos a los ciudadanos insaculados.

Se aprovechó el curso para generar una correcta integración, ya que el trabajo de esta área requiere de una conciencia sobre el proyecto a desarrollar, de una visión de equipo y una actitud de colaboración y solidaridad. La importancia del trabajo de los capacitadores radica en que no sólo tienen que incentivar a los ciudadanos a que se capaciten, sino que también deben mantener el ánimo de éstos para que deseen participar en todas las fases requeridas para ser funcionario de casilla, y asuman su función de manera responsable. En consecuencia, la mística, la autoestima y la solidaridad del capacitador deben estar siempre en altos niveles, para que el trato permanente y muchas veces difícil con la ciudadanía (que no tiene un gran interés en participar) no influya en su desempeño.

Antes de iniciar la segunda etapa de capacitación para funcionarios de casilla, se aplicó a los capacitadores una evaluación de su desempeño; de los cincuenta capacitadores inicialmente contratados, se recontrataron cuarenta y tres. A este personal se le impartió un curso de actualización⁷ con el fin de profundizar en los aspectos de la jornada electoral y se desarrolló un taller de material didáctico-electoral, donde los capacitadores elaboraron su propio material didáctico electoral para llevar a cabo simulacros en los cuales los integrantes de las mesas directivas de casilla pudieran ensayar sus funciones y los procedimientos a seguir.

g) Selección de centros de capacitación electoral

Los recorridos a los inmuebles utilizados en otros procesos electorales se desarrollaron en enero de 1997. Con la evaluación de las condiciones de dichos inmuebles así como de otros que por ser de reciente construcción no se habían registrado, se procedió a hacer una división de zonas de trabajo e inmuebles ubicados dentro de la misma, y analizando los datos de cada uno, la población a atender, las vías de comunicación y los accidentes geográficos, se determinaron veintiún lugares para instalar los centros de capacitación; que se ubicaron en lugares más o menos equidistantes y con un número similar de población a atender.

Una vez que se contó con la lista, dio inicio la concertación de los inmuebles, en los casos en que no se logró el préstamo de las instalaciones, se propuso un centro alternativo. Con todos los inmuebles concertados, se procedió a su equipamiento (colocación de mantas, rotafolios, papelería) y a relacionarlos para la elaboración de las hojas calendario que debían ser anexadas a la carta notificación-convocatoria que recibirían los ciudadanos insaculados. Todos los centros de capacitación instalados fueron fijos, no hubo itinerantes (son aquellos que funcionan sólo algunos días en un lugar determinado y luego se instalan en otro).

⁶ Véase el inciso f) del punto 3.2 del capítulo 3.

⁷ Ibid.

h) Capacitación a ciudadanos insaculados.

Todos los centros de capacitación electoral, funcionaron de lunes a viernes de 16:00 a 20:00 horas, los sábados de 10:00 a 20:00 horas y los domingos de 10:00 a 14:00 horas, con excepción de siete centros de capacitación ubicados en zonas de alto riesgo, que trabajaban hasta las 19:00 horas. La modalidad de capacitación domiciliaria se implementó a la mitad del periodo de capacitación, por dos razones: incentivar que la mayoría de las personas acudieran a los centros, porque la capacitación es más sistemática aquí que en los domicilios, donde existen mayores distracciones y menor tiempo disponible, y porque era necesario visitar a aquellos ciudadanos que por algún motivo no habían acudido a los centros. Se les brindaron mayores facilidades a los ciudadanos para que recibieran la preparación necesaria para fungir como funcionarios de casilla, y lograr además, capacitar a un mayor número de ciudadanos insaculados. El periodo de capacitación se estableció inicialmente del 21 de marzo al 30 de abril, y después el Consejo General lo amplió del 1 al 10 de mayo de 1997.

Los cursos de capacitación impartidos a los ciudadanos insaculados tuvieron una duración de dos horas, durante las cuales se abordaron temas relativos a los cargos de elección popular que se renovarían en las elecciones federales de 1997, la documentación y los materiales electorales que se utilizarían en la Jornada Electoral, cada una de las actividades que deberían llevar a cabo los funcionarios de casilla el 6 de julio, así como los derechos y obligaciones de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales. La sensibilización ciudadana y la difusión de los cursos de capacitación electoral para los ciudadanos seleccionados por sorteo, se llevaron a cabo a través de la elaboración y/o distribución de carteles; el diseño, reproducción y reparto de dos tipos de volantes personalizados, y la distribución de dos volantes universales. Asimismo, se llevó a cabo la entrega de una segunda notificación en algunas secciones de baja participación para aumentar el número de ciudadanos capacitados. También se realizaron numerosos recorridos de perifoneo por todo el distrito del 8 al 30 de abril.

En el distrito electoral 22, debido a que algunos de los ciudadanos insaculados no querían participar en el proceso electoral y no aceptaban tomar su curso de capacitación, ni habilitarse de esta manera para ser funcionarios de casilla, se implementaron numerosas acciones intensivas de capacitación, que consistían en el despliegue de un grupo de capacitadores a una sección de baja participación para capacitar al mayor número de ciudadanos insaculados, previa sensibilización a través de materiales impresos que se distribuían en las viviendas de la zona⁸, a fin de lograr un número suficiente de ciudadanos capacitados aptos. La labor del equipo de conciliación permitió advertir el comportamiento de las secciones electorales y reforzar o modificar la estrategia implementada; asimismo, se lograron obtener cifras sin inconsistencias, lo que permitió un diagnóstico apegado a la realidad y por lo tanto se generaron acciones que posibilitaron cubrir las metas.

En total se logró capacitar a 5,724 ciudadanos aptos para ejercer algún cargo en las mesas directivas de casilla; lo que equivale al 31.5% del total de ciudadanos insaculados que se obtuvo en este Distrito (esta cifra coincide con el promedio alcanzado en el Distrito Federal). Se cubrió el 100% de las secciones con los funcionarios necesarios y se obtuvo

⁸ Estas actividades se realizaron a partir del 21 de abril; en algunas ocasiones se distribuía el material específicamente en los domicilios de los ciudadanos insaculados.

un promedio de catorce ciudadanos capacitados como mínimo, por cada una de las 405 casillas aprobadas por el Consejo Distrital.

Los datos generales⁹ del universo de ciudadanos capacitados y aptos a partir de los cuales se designarían a los funcionarios de mesas directivas de casilla fueron:

ESTADÍSTICO DE CIUDADANOS INSACULADOS CAPACITADOS					
SEXO		EDAD			
FEMENINO	MASCULINO	18 A 25	26 A 35	36 A 50	51 o MÁS
3,251	2,473	1,637	1,522,	2,009	556
(56.8%)	(43.2%)	(28.6%)	(26.6%)	(35.1%)	(9.7%)

GRADO DE ESCOLARIDAD								
PRIMARIA		SECUNDARIA		BACHILLERATO		LICENCIATURA		POSGRADO
COMPLETA	INCOMPLETA	COMPLETA	INCOMPLETA	COMPLETA	INCOMPLETA	COMPLETA	INCOMPLETA	
1,489	1,216	1,178	426	602	312	170	315	16
(26%)	(21.2%)	(20.6%)	(7.5%)	(10.5%)	(5.4%)	(3%)	(5.5%)	(0.3%)
2,705 = 47.2%		1,604 = 28.1%		914 = 15.9%		485 = 8.5%		16 = 0.3%

Paralelamente al desarrollo de la capacitación electoral, se llevó a cabo la captura de los datos de los ciudadanos capacitados mediante el sistema de cómputo "Elecciones 97", que permitía obtener los productos necesarios para el proceso electoral, tales como el listado de ciudadanos acreditados por sección electoral y ordenados alfabéticamente por el apellido paterno del ciudadano capacitado, el grado de escolaridad, la edad, datos que serían utilizados para la segunda insaculación. El listado total de ciudadanos capacitados aptos para ocupar un cargo en las mesas directivas de casilla, les fue entregado a los miembros del Consejo Distrital el 12 de mayo.

i) Segunda insaculación de ciudadanos capacitados aptos

Con el objeto de aprobar la lista de ubicación de casillas y llevar a cabo el procedimiento de segunda insaculación de ciudadanos capacitados acreditados para integrar las mesas directivas de casilla, el Consejo Distrital 22 realizó su sesión especial el 14 de mayo de 1997. En ésta sesión se decidió realizar la segunda insaculación a través del método automatizado, es decir con la ayuda de la computadora, la cual contenía un programa para aplicar los lineamientos de insaculación en caso de requerirse, de tal forma que a partir de la letra "W" se irían seleccionando de siete en siete ciudadanos por casilla a instalar en cada sección electoral, hasta completar el número total de funcionarios necesarios.

En esta sesión también se presentó y aprobó por unanimidad el acuerdo por el cual se integró la lista de reserva para garantizar la sustitución de funcionarios de mesas directivas de casilla que por causas supervenientes no pudieran desempeñar el cargo asignado hasta antes de la jornada electoral. Esta lista se conformó con tres ciudadanos por casilla adicionales a los siete designados funcionarios de casilla, los cuales se

⁹ "Informe que rinde la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica sobre la primera etapa de capacitación electoral a ciudadanos insaculados", rendido en la sesión del Consejo Distrital 22 del 14 de mayo de 1997.

acomodaron en orden de prelación por escolaridad y fue utilizada para sustituir a los funcionarios que declinaron asumir su cargo.

En total se seleccionaron 2,835 ciudadanos que habrían de integrar las cuatrocientas una mesas directivas de casilla, y 1,215 como reserva para la misma cantidad de mesas directivas de casilla.

j) Integración de las mesas directivas de casilla

Posteriormente a la sesión de segunda insaculación, la Junta Distrital Ejecutiva llevó a cabo su sesión especial el 15 de mayo de 1997, con el objeto designar los cargos de los ciudadanos que fungirían como funcionarios de mesas directivas de casilla. Dicha designación se realizó por cada una de las casillas a instalar y según su grado de escolaridad de los ciudadanos seleccionados por el Consejo Distrital. Cabe señalar que el propio Consejo Distrital acordó llevar a cabo este procedimiento de manera automatizada a través de la computadora. El listado definitivo de ubicación de casillas y su integración se publicó el 16 de mayo en los lugares de mayor afluencia ciudadana del distrito 22.

ESTADÍSTICO DE FUNCIONARIOS DE CASILLA										
SEXO		EDAD				ESCOLARIDAD				
FEM	MASC	18-25	26-35	36-50	51 o MAS	PRIM	SEC	PREP	LIC	POSG
1,460	1,347	1,090	788	809	120	648	1,129	674	348	8
52%	48%	39%	28%	29%	4%	23.1%	40.2%	24%	12.4%	0.3%

k) Entrega de nombramientos

El 17 de mayo de 1997 se inició, la entrega de nombramientos a funcionarios de casilla. Cada capacitador fue el responsable de entregar los nombramientos de los funcionarios de las mesas directivas de casilla a su cargo desde la primera etapa de capacitación, pues las zonas prácticamente no se modificaron con la disminución de los capacitadores, lo que generó una mejor interacción con los funcionarios de casilla, así como un seguimiento personalizado de cada ciudadano para poder instruirlos adecuadamente en el desarrollo de sus funciones el día de la Jornada Electoral

A partir de ésta actividad, los capacitadores tuvieron que adecuarse a los horarios de los funcionarios de casilla, pues era necesario que el ciudadano recibiera personalmente su nombramiento y lo aceptara mediante la firma autógrafa del mismo, para convertirse en integrante de una Mesa Directiva de Casilla. Esta actividad se desarrolló de manera intensa con el fin de entregar la totalidad de nombramientos, incluyendo los casos en que habiendo aceptado el ciudadano el nombramiento después declinara por causas supervenientes o bien en donde hubo un rechazo o negativa a recibirlo.

El plazo para la entrega de nombramientos venció el 5 de julio de 1997, fecha en la cual se alcanzó a entregar un total de 2,826, cifra equivalente al 99.7% del total de funcionarios designados. Los nombramientos aceptados por los funcionarios fue mayor, pero se descontaron los de los ciudadanos que declinaron ejercer su cargo, así como los que quedaron sin efecto por haber cambiado de puesto, de acuerdo con los procedimientos

de sustitución. Así, los 2,826 nombramientos correspondieron a un número igual de funcionarios habilitados para actuar en la jornada electoral y sin impedimento alguno; sólo nueve nombramientos, todos correspondientes a funcionarios suplentes, no pudieron ser entregados por imposibilidad de encontrar al ciudadano o de establecer comunicación alguna con él hasta el 5 de julio de 1997.

l) Curso de capacitación a funcionarios de casilla

La segunda capacitación a los funcionarios de casilla fue una etapa importante que determinó en gran medida el desempeño de los mismos en las mesas directivas de casilla; por ello, se llevaron a cabo varias actividades previas. Se realizó la evaluación y selección de los diez centros de capacitación que continuarían funcionando en la segunda etapa de capacitación electoral, por la gran afluencia ciudadana que presentaron en la primera etapa.

Con el nuevo directorio de centros de capacitación, se determinaron las áreas de atención de cada uno y se elaboraron las notificaciones para los funcionarios de casilla a fin de invitarlos a asistir a su segundo curso de capacitación, en este caso sí se le citó al ciudadano a un centro específico, y en ocasiones en uno o dos horarios, con el objetivo de que conociera a los demás integrantes de su Mesa Directiva de Casilla.

El 19 de mayo de 1997 iniciaron los cursos de capacitación electoral para los funcionarios de casilla en los centros de capacitación. A partir de este día, se impartieron los cursos de capacitación y se llevaron a cabo simulacros de la Jornada Electoral con los funcionarios de las mesas directivas de casilla que acudieron.

En esta etapa, la atención al funcionario de Mesa Directiva de Casilla por parte de los capacitadores fue muy estrecha. Con el objetivo de brindar a los funcionarios de casilla todos los conocimientos necesarios y generarles confianza en su desempeño durante la jornada electoral, se contó con material didáctico (actas tamaño cartel y un cuaderno de ejercicios para que el ciudadano practicara el llenado de actas), y en numerosos casos se les impartió más de un curso de capacitación en las modalidades establecidas: capacitación fija (en centros de capacitación) y domiciliaria, tomando en cuenta el nivel de escolaridad y la dificultad o facilidad del funcionario para asimilar las funciones a desarrollar por este en la jornada electoral; cabe señalar que en esta segunda etapa, mientras unos funcionarios asimilaron todos los contenidos con un curso, otros necesitaron hasta tres cursos de capacitación para comprender cuáles serían sus funciones y cómo las desarrollarían el 6 de julio.

El 35% de los funcionarios acudió, adicionalmente al curso de capacitación, a un simulacro de la jornada electoral con los miembros integrantes de su Mesa Directiva de Casilla. Debido al bajo nivel de escolaridad observado en éste Distrito, la capacitación e instrucción en materia electoral fue estrecha y permanente para los funcionarios de mesas directivas de casilla, pues su formación era fundamental para un buen desarrollo de la jornada electoral.

Hasta el cinco de julio se logró capacitar al 98.7% del total de funcionarios; ésta cifra no incluye a los funcionarios que fueron capacitados y después renunciaron por causas

supervenientes¹⁰.

Los 2,797 funcionarios capacitados estaban en condiciones de presentarse a la jornada electoral con el conocimiento necesario para cumplir su función. En el caso de los 38 funcionarios que no recibieron su segundo curso de capacitación tenían cargo de suplentes y al 5 de julio no se había logrado su localización.

CONCENTRADO DE DATOS DE FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA		
FUNCIONARIOS CON NOMBRAMIENTO	2,826	99.7% DEL TOTAL A ENTREGAR (2,835)
FUNCIONARIOS CAPACITADOS	2,797	98.7% DEL TOTAL A CAPACITAR (2,835)
FUNCIONARIOS QUE ACUDIERON AL CURSO Y A UN SIMULACRO DE LA JORNADA ELECTORAL	988	35.3% DEL TOTAL DE CAPACITADOS
FUNCIONARIOS SUSTITUIDOS	334	11.8% DEL TOTAL DE FUNCIONARIOS CON NOMBRAMIENTO

m) Sustituciones de funcionarios de las mesas directivas de casilla

Los funcionarios designados para integrar las mesas directivas de casilla en su mayoría aceptaron asumir el cargo, pero en algunos casos se presentaron declinaciones antes de la jornada electoral. En todos estos casos, se llevaron a cabo las sustituciones correspondientes, aplicando el acuerdo del Consejo General,

De los 2,835 funcionarios designados, el 88% aceptó asumir el cargo, es decir, 2,501 ciudadanos sí recibieron su nombramiento. En los otros 334 casos, se presentó una declinación por causas supervenientes, tales como cambio de domicilio, impedimento legal, ausencia, rechazo o negativa.

En las sesiones del Consejo Distrital de los días 24 y 28 de junio se informó sobre las sustituciones que por causas supervenientes impidieron a los funcionarios asumir el cargo asignado. En la sesión del 28 de junio se aprobó el proyecto de acuerdo para realizar sustituciones con ciudadanos insaculados capacitados no integrantes de la reserva conforme a lo dictado en el acuerdo del Consejo General. Este acuerdo se aplicó en doce secciones de baja participación ciudadana, en las que la reserva no fue suficiente para integrar las mesas directivas de casilla.

¹⁰ Sesión del Consejo Distrital 22 del 5 de julio de 1997.

4.3 FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

El cinco de julio estaban prácticamente integradas todas las mesas directivas de casilla, y los materiales y documentación electorales habían sido entregados a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

I. Jornada electoral

El 6 de julio, de acuerdo con los informes recibidos durante el día, se lograron integrar las 405 mesas, con funcionarios propietarios, suplentes y en algunos casos con electores, conforme al procedimiento previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La jornada electoral se desarrolló sin incidentes relevantes o graves.

II. Entrega de paquetes en el Consejo Distrital

Los paquetes electorales se entregaron en el Consejo Distrital a partir de las 21:00 horas del 6 de julio y hasta las 6:00 horas del 7 de julio, tiempo durante el cual el Consejero Presidente del Consejo Distrital leyó los resultados consignados en las actas que debían incluirse por fuera del paquete electoral. Concluida la recepción de los paquetes se publicaron los resultados preliminares. Se recibieron 405 paquetes electorales, lo que significó el 100% de las casillas instaladas.

ESTADÍSTICO DE LA JORNADA ELECTORAL		
CASILLAS INSTALADAS	405	100% del total a instalar
PAQUETES ENTREGADOS	405	100% del total a recibir

III. Representantes de partidos políticos registrados

El número de representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla fue de 3,796 (2,993 propietarios y 803 suplentes), es decir, un promedio de siete representantes por casilla. A la jornada electoral se presentaron 1,771 representantes de los ocho partidos políticos, lo que significó que por cada casilla instalada estuvieron por lo menos cuatro representantes de partidos políticos.

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	
REPRESENTANTES REGISTRADOS	3,796
REPRESENTANTES QUE ESTUVIERON EN LAS CASILLAS	1,771 (47% del total de registrados)

IV. Impugnaciones de los partidos políticos

Los resultados de los cómputos electorales pueden ser impugnados por los partidos políticos que no estén de acuerdo con ellos, ya sea que éstos resultados se hayan producido en la casilla o en el Consejo Distrital; los partidos interponen el juicio de inconformidad señalando las casillas y elecciones impugnadas y las causales por las que se impugnan los resultados. el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve lo conducente. En este distrito no se presentaron juicios de inconformidad, por lo que los resultados obtenidos en el Consejo Distrital a partir de las actas de escrutinio y cómputo de casilla elaboradas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla para cada una de las elecciones, fueron definitivos e inatacables y determinaron el resultado final de las elecciones en este distrito electoral federal 22. Lo anterior es una muestra de la relevancia de la actividad del funcionario de casilla y de la importancia que tienen los procedimientos de integración de la misma.

V. Entrega de reconocimientos a funcionarios de mesas directivas de casilla.

A partir de septiembre, se entregaron diplomas de reconocimiento a los funcionarios de las mesas directivas de casilla que fungieron el 6 de julio. Esta entrega se realizó tanto en actos públicos con los integrantes del Consejo Distrital, como a domicilio, por correo y por convocatoria. Este documento fue una forma de agradecer el servicio electoral que prestaron a la nación en cumplimiento de su obligación constitucional.

CONCLUSIONES

1. Tomando en cuenta que la participación ciudadana se verifica cuando los individuos toman parte de manera individual o colectiva en alguna actividad pública que persigue fines colectivos, y que en la democracia moderna se expresa básicamente a través de las elecciones, las mesas directivas de casilla constituyen una importante posibilidad de ejercer ésta. Constituyen el medio para que la propia ciudadanía no sólo constata la forma de recibir y contar los votos, sino que se involucre en ambos procedimientos a fin de que la voluntad ciudadana expresada en las urnas sea respetada.

2. La discusión respecto a las normas y procedimientos por medio de los cuales se llevan a cabo las elecciones, es relativamente reciente en México, y ha tenido la siguiente evolución:
 - a) A partir de los años setenta, el crecimiento de la población urbana, el desarrollo de los medios masivos de comunicación, el surgimiento de nuevas capas sociales y del sindicalismo independiente, evidenciaron un agotamiento del sistema político tradicional en el cual sólo existía un partido con posibilidades reales de ganar y pocas opciones de expresar institucionalmente las demandas sociales.

 - b) La Reforma Política de 1977 fue una respuesta a la situación prevaleciente y tuvo un doble objetivo: admitir por primera vez en la contienda electoral a nuevos actores políticos y sociales incorporando a la institucionalidad a aquellos que cuestionaban el régimen, y mantener el control del gobierno sobre el proceso electoral y sus resultados.

 - c) En los años ochenta, con la apertura del régimen, hubo un crecimiento del apoyo electoral hacia la oposición, por lo que el voto se convirtió en una verdadera fuente de decisión del poder político, lo que llevó a que se discutiera nuevamente el marco legal a través del cual se realizaban las elecciones, pero la fuerza de la oposición no fue suficiente para que en la reforma de 1986 se lograran modificaciones sustanciales.

 - d) Los sucesos de 1988 llevaron a un cuestionamiento generalizado de las prácticas electorales, que impulsó nuevamente la discusión en materia electoral, pero a diferencia de otros años, la oposición tendría la suficiente fuerza como para influir de manera importante en las reformas electorales a nivel constitucional; ningún partido por sí mismo podría aprobar estas reformas, lo que

originó un debate profundo sobre los procedimientos e instituciones electorales, con el objetivo de que la nueva ley garantizara legalidad y limpieza en todos los actos del proceso electoral. Así, en 1990 se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales considerada como la ley más acabada que se hubiera logrado hasta entonces, cuyo rasgo más significativo fue la regulación de los más mínimos detalles de cada una de las etapas del proceso electoral.

e) Las elecciones de 1991 fueron las primeras organizadas bajo este cuerpo legal; del análisis de los avances y problemas enfrentados en ésta, se derivaron nuevas reformas centradas en el perfeccionamiento de los procedimientos electorales y del organismo encargado de organizarlas, de cara a las elecciones de 1994. Ya para las elecciones de 1997, el debate se orientó básicamente hacia las condiciones de la competencia.

3. Las reformas de 1990 a 1996 a la legislación electoral tuvieron el propósito de perfeccionar las instituciones y los procedimientos electorales, ampliando los espacios de participación, de dirección y de vigilancia en la organización de las elecciones por parte de los ciudadanos y los partidos políticos. La creación del Instituto Federal Electoral como organismo autónomo; la integración y atribuciones de su Consejo General; la existencia de un servicio electoral de carrera, de órganos ejecutivos y técnicos, así como de dirección, en los cuales participan los partidos políticos y la ciudadanía de manera paritaria; la participación del poder legislativo y la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos sean observadores electorales, entre otros elementos, constituyen una muestra de ello.

4. La vigilancia ejercida por parte de los partidos políticos en todos los procedimientos que se llevan a cabo durante el proceso electoral y la determinación de las acciones a desarrollar durante el mismo por parte de los órganos colegiados de dirección y vigilancia, constituyen una nueva forma de organizar elecciones correctas y confiables en México, porque en la medida en que los principales actores se involucran en la toma de decisiones relativas al proceso electoral, se avalan las decisiones tomadas y se producen menos motivos de inconformidad, con lo cual se favorece la aceptación de los resultados y de la forma de alcanzarlos. Además, se cumple con una premisa básica de la democracia representativa que es la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno; en la medida en ésta se incrementa, hay mayores posibilidades de que los resultados sean asumidos, la autoridad electa, y la conflictividad reducida al máximo.

5. Las mesas directivas de casilla son fundamentales en el desarrollo de las elecciones, porque son las únicas instancias encargadas de recibir y contar el voto ciudadano. Por ello, su integración y funciones han sido un elemento central de atención, permanente debate y modificaciones. El procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla ha ido evolucionando de tal manera que de ser una función discrecional del Presidente del Comité Distrital o de los partidos políticos, se ha convertido en un procedimiento basado en mecanismos aleatorios no fundados en las personas sino en características generales e iguales para todas, revisado por los órganos colegiados distritales y aprobado por los mismos en sesiones públicas; además de que los partidos políticos pueden vigilar el procedimiento en todas sus fases, lo cual constituye un avance fundamental para garantizar la imparcialidad en la integración de estos órganos electorales.

6. El procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla se ha convertido en un acto estrictamente controlado por los consejos distritales a fin de lograr imparcialidad en su integración y con ello se obtengan mayores garantías de transparencia en su desempeño. Inclusive, los mecanismos actuales de integración contemplan que el personal encargado de impartir los cursos de capacitación a los funcionarios, sean objeto de una selección exhaustiva que tiene que ser aprobada por el Consejo Distrital.

7. Por sus funciones, las mesas directivas de casilla se han convertido, frente a los demás órganos electorales, en el más complejo del proceso electoral. Las tareas a desarrollar se han reglamentado en todos sus detalles para evitar cualquier práctica que pueda vulnerar la voluntad ciudadana expresada mediante el voto, además de incrementar los ámbitos de vigilancia hacia este órgano por parte de los partidos políticos y de los ciudadanos.

8. En la medida en que la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla no sea objeto de impugnación o cuestionamiento por parte de los partidos políticos y los ciudadanos, se genera confianza en la sociedad respecto de la forma de organizar las elecciones y por lo tanto de sus resultados, minimizando con ello la posibilidad de que estallen conflictos postelectorales.

9. El debate sobre los procedimientos técnicos e institucionales en materia electoral, ha sido resuelto en lo fundamental, en opinión de los partidos y asociaciones políticas y sociales interesados en el tema. Estos aspectos ya no constituyen un problema sobre el que haya que seguir discutiendo; por lo tanto, los procedimientos de integración de las mesas directivas de casilla y sus funciones se consideran correctos y aceptables y no se incluyen en la agenda pendiente de modificaciones electorales. -

10. Derivado de la aplicación de éstos procedimientos durante tres elecciones federales, y de la aceptación más o menos general en la sociedad y actores interesados de que éstos son correctos y confiables, se puede advertir que algunos de ellos pudieran ser menos complejos, sin que esto implicara una pérdida de imparcialidad y confianza en la integración y desempeño de las mesas directivas de casilla.

11. En el Distrito Electoral Federal número 22 del Distrito Federal, durante el proceso electoral federal de 1997 se cumplieron todos los procedimientos para la integración de las mesas directivas de casilla, lográndose resultados satisfactorios en cuanto a la capacitación electoral, la designación de los cargos a ocupar por los funcionarios de casilla y la instalación de las casillas el día de la jornada electoral.

12. El hecho de que no se presentaran impugnaciones a los resultados electorales fue relevante, pues significó que los partidos políticos y los ciudadanos participantes en el Consejo Distrital mostraron su confianza en la ejecución de los procedimientos realizados por la autoridad electoral y avalaron los resultados de la elección, fortaleciendo con ello al sistema electoral al considerarlo adecuado, generando además, un ambiente de confianza en la población de este distrito, lo que llevó a que las elecciones fueran consideradas correctas y transparentes.

13. Debido a la complejidad de las funciones atribuidas a las mesas directivas de casilla y al bajo nivel de escolaridad general de los ciudadanos del país, que es contrastante con la enorme cantidad de procesos, documentos y actividades que deben manejar los funcionarios de casilla, es necesario simplificar la documentación y los procedimientos que estos llevan a cabo el día de la jornada electoral, toda vez que pensar en alguna

solución relacionada con el nivel de escolaridad, para la insaculación y la primera capacitación es necesariamente excluyente.

14. Se propone revisar el tema de las mesas directivas de casilla en tres vertientes:

a) *Sensibilización ciudadana:*

- Promover en los medios masivos de comunicación una educación cívica permanente que informe a los ciudadanos del objetivo de su participación, de la importancia de esta para la integración de los poderes públicos, y para garantizar el respeto a la voluntad ciudadana. Lo anterior a fin de que se incentive una participación mayor y más consciente.

b) *Procedimiento de integración:*

- Analizar la implementación de los procedimientos de sustitución de funcionarios que declinen ejercer su cargo con base en dos criterios:
 - Que se elimine la designación de suplentes primero, segundo y tercero, y se conserve sólo la de suplente general, y que no sustituyan a los funcionarios de casilla propietarios que renuncien antes de la jornada electoral (con la excepción de que serán habilitados como tales sólo en caso de no haber reserva en la sección), a efecto de no realizar doble nombramiento, ni sujetarse a un orden de sustitución que pudiera perjudicar la integración de las mesas directivas de casilla.
 - Una vez que se integre la Mesa Directiva de Casilla, se propone que la reserva quede integrada por el resto de ciudadanos insaculados aptos, en el entendido de que todos cumplen los requisitos legales, que han sido revisados por el Consejo Distrital y que no han sido objetados, y que el orden de prelación de tal reserva se establezca con base en el criterio de escolaridad y ya no en el alfabético.
- Evaluar la posibilidad de hacer más atractivo el asistir a los cursos de capacitación a través de la modificación del esquema didáctico, utilizando videos o programas por televisión con el objeto de generar un mayor interés.
- Mejorar la calidad de la capacitación electoral, perfeccionando las técnicas didácticas y los materiales con los que se imparten los cursos de capacitación a los ciudadanos insaculados y a los funcionarios de casilla y tomando en cuenta la simplificación del glosario electoral a fin de manejar términos de uso común y explicaciones más sencillas en los cursos. Asimismo, elaborar un análisis de las

fallas más comunes de los funcionarios, a través de la observación de su desempeño y de los documentos elaborados por los funcionarios y, con base en ello, rediseñar el temario, los ejercicios y los términos empleados para su capacitación.

- En un caso extremo, modificar las sanciones por no cumplir con la obligación de integrar las mesas directivas de casilla, que empieza desde que los ciudadanos resultaron insaculados y deben acudir al curso de capacitación, introduciendo penas económicas considerables, sin menoscabo de la suspensión de derechos políticos durante un año, que aunque ya está establecida en la ley, en la realidad no se aplica.
- Ofrecer un incentivo económico considerable a los que actúen como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, ya que esto podría incrementar la asistencia ciudadana a los cursos y eliminaría en buena medida las declinaciones y las ausencias en la jornada electoral. Además de lo anterior, podría en algún momento disminuir las erogaciones financieras que este programa implica.

c) Funcionamiento de la Mesa Directiva de Casilla:

- Revisar la documentación electoral para utilizar un vocabulario más sencillo que evite confusiones en su llenado y disminuir el número de formatos utilizados.
- Distribuir de manera más equitativa las funciones del presidente y el secretario entre todas las figuras participantes durante la recepción de la votación.
- Capacitar mejor a los representantes de los partidos políticos para que sus intervenciones coadyuven al buen desarrollo de la jornada electoral y no dificultar la labor de los funcionarios de casilla.

15. De acuerdo con las condiciones actuales de la competencia y de cara a las elecciones presidenciales del año 2000, no se considera viable discutir estas reformas antes del proceso electoral de ese año, dado que el grado de credibilidad en las elecciones no es todavía lo suficientemente alto en la sociedad y una disminución en la complejidad de estos procedimientos podrían generar discusiones y cuestionamientos innecesarios que afectarían la imagen del proceso electoral. De acuerdo con la confianza y credibilidad derivadas de las elecciones federales del año 2000 y con la consecuente consolidación del sistema electoral, para futuras elecciones sí se podría discutir acerca de la viabilidad de estas modificaciones.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg. *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México: Centro de Estudios para la Transición Democrática, A. C., 1995. 152 p.
- Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México: Siglo XXI, 1995. 254 p.
- Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. 226 p.
- Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales (Coords.). *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades y Miguel Ángel Porrúa, 1994. 240 p.
- Alvarez, Lucía (Coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La jornada, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, 1997. 308 p.
- Argüelles, Antonio y Manuel Villa (Coords.) *México: el voto por la democracia*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1994. 293 p.
- Aziz, Alberto y Jacqueline Peschard (Coords.) *Las elecciones federales de 1991*. México: Centro de Investigaciones Intedisciplinarias en Humanidades, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1992. 245 p.
- Aziz Nassif, Alberto. *Incertidumbre y democracia en México*. Cuadernos de la Casa Chata no. 177; México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Secretaría de Educación Pública, 1990.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 138 p.
- _____. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 243 p.
- _____. *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 114 p.
- _____, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI editores, 1995. 2 Vols.
- Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. Serie Conferencias Magistrales no. 2; México: Instituto Federal Electoral, 1996. 62 p.
- Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*. México: Editorial Patria, 1991. 217 p.

- Crespo, José Antonio. *Elecciones y democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 5; México: Instituto Federal Electoral, 1995. 62 p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia, 1993. 609 p.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Vols. 1, 2, 3, 4 y 5; Madrid: Edit. Aguilar, 1976. 17 Vols.
- García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812 - 1988*. México: Adeo-Editores, 1989. 393 p.
- Garza Mercado, Ario. *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. México: El Colegio de México, 1988. 351 p.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México: Ediciones Era, 1967. 333 p.
- Hermet, Guy. *En las fronteras de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 226 p.
- _____, Alain Rouquié y J.J. Linz. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1986. 160 p.
- Instituto Federal Electoral. *Ciclo de Conferencias*. Serie Formación y Desarrollo; México: Instituto Federal Electoral, 1992. 427 p.
- _____. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1997*. México: Instituto Federal Electoral, 1998. 483 p.
- _____. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. Tomo IV, Vol. 1, México: Instituto Federal Electoral, 1993. 318 p.
- _____. *1994 tu elección. Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994*. México: Instituto Federal Electoral, 1994. 429 p.
- Loeza, Soledad. *El llamado de las urnas*. México: Cal y arena, 1989. 319 p.
- Martínez Nateras, Arturo. *El sistema electoral mexicano*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1970. 188 p.
- Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 4; México: Instituto Federal Electoral, 1995. 58 p.
- Mirón, Rosa María y Leonardo Valdés (Coords.). *Partidos y Elecciones*. Congreso Nacional de Ciencia Política; México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, 1996. 367 p.
- Misión Técnica de la Organización de las Naciones Unidas. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano*. México: Instituto Federal Electoral, 1994. 50 p.
- Pasquino, Gianfranco, Stefano Bartolini [et. al.]. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad, 1991. 480 p.

- Paul, Weiss, Rifkind [et. al]. *Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México. Un informe ante el Consejo Coordinador Empresarial*. México: Instituto Federal Electoral, 1994. 87 p.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (Comp.) *Elecciones a debate 1994. Testimonio y juicio de los observadores, los resultados finales*. México: Diana, 1994. 267 p.
- Peschard, Jacqueline (Coord.). *Cultura política*. Congreso Nacional de Ciencia Política. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, 1996. 221 p.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (Comp.). *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. México: Plaza y Valdéz, FLACSO, 1992. 239 p.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Tomo uno, el debate contemporáneo; México: Alianza Universidad, 1991. 2 Vols. 305 p.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México (1808-1987)*. México: Editorial Porrúa, 1987. 1053 p.
- Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993. 892 p.
- Tribunal Federal Electoral. *Memoria 1991*. México: Tribunal Electoral, 1992. 296
- Tribunal Electoral. *Memoria 1994*. Tomo dos, México: Tribunal Electoral, 1995. 2 Tomos. 758 p.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Memoria 1997*. Tomo II, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998. 2 tomos.

HEMEROGRAFIA

- "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en *Diario Oficial de la Federación* (Tomo DXV, no. 16, Jueves 22 de agosto de 1996). pp. 1-5
- Carpizo, Jorge. "La ciudadanización del Proceso Electoral Federal de 1994". Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión del Consejo General del 3 de junio de 1994, en *México y sus elecciones federales 1994* (Instituto Federal Electoral, 1994). 15 p.
- Nuñez Jimenez, Arturo. "El Instituto Federal Electoral y el proceso electoral federal de 1994". Intervención del Director General del Instituto Federal Electoral en el encuentro "Hacia unas elecciones transparentes" de la dirigencia y los miembros de la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación con los funcionarios del Instituto Federal Electoral, en *México y sus elecciones federales 1994* (Instituto Federal Electoral, 1994). 24 p.

DOCUMENTOS

México, Instituto Federal Electoral. "Acuerdo del 22 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se aprueba la lista definitiva de los aspirantes a ser contratados como capacitadores electorales", sesión del Consejo Distrital 22 del 26 de febrero de 1997. snp.

México, Instituto Federal Electoral. "Informe de la Vocalla de Capacitación Electoral y Educación Cívica sobre el avance en el reclutamiento, selección, contratación y capacitación de los ciudadanos que fungirán como capacitadores electorales", sesión del Consejo Distrital 22 del 26 de febrero de 1997. snp.

México, Instituto Federal Electoral. "Informe que rinde la Vocalla de Capacitación Electoral y Educación Cívica sobre el procedimiento de primera inculación de ciudadanos en el Distrito Electoral Federal 22", sesión del Consejo Distrital 22 del 18 de marzo de 1997. snp.

México, Instituto Federal Electoral. "Informe que rinde la Vocalla de Capacitación Electoral y Educación Cívica sobre la primera etapa de capacitación electoral a ciudadanos insaculados", sesión del Consejo Distrital 22 del 14 de mayo de 1997. snp.

México, Leyes, estatutos, etc. *Código Federal Electoral*. México: Comisión Federal Electoral, 1987.

México, Leyes, estatutos, etc. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Secretaría de Gobernación, 1990.

México, Leyes, estatutos, etc. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Secretaría de Gobernación, 1993.

México, Leyes, estatutos, etc. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Secretaría de Gobernación, 1994.

México, Leyes, estatutos, etc. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Instituto Federal Electoral, 1996.

México, Leyes, estatutos, etc. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Instituto Federal Electoral, 1996.

MANUALES

Instituto Federal Electoral. *Estrategia de capacitación electoral 1994*. México: Instituto Federal Electoral, 1994. 30 p.

_____. *Estrategia de capacitación electoral 1997*. México: Instituto Federal Electoral, enero de 1997. 34 p.

Instituto Federal Electoral. *Instructivo para el procedimiento de insaculación de ciudadanos 1997*. México: Instituto Federal Electoral, enero de 1997. 46 p.

_____. *Instructivo para la evaluación del desempeño de los capacitadores electorales*. México: Instituto Federal Electoral, marzo de 1997. 11 p.

_____. *Instructivo para la segunda insaculación y la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.* México: Instituto Federal Electoral, junio de 1994. 18 p.

_____. *Instructivo para la segunda insaculación y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.* México: Instituto Federal Electoral, mayo de 1997. 9 p.

_____. *Instructivo para la selección, contratación y capacitación de los capacitadores electorales.* México: Instituto Federal Electoral, enero de 1997. 31 p.

_____. *Instructivo para la selección de los centros de capacitación electoral.* México: Instituto Federal Electoral, enero de 1997. 14 p.

_____. *Proceso de insaculación de ciudadanos. Elecciones 1994.* México: Instituto Federal Electoral, 1994. snp.