



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**"ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN CÍVICA Y
ELECTORAL DEL IFE, 2008-2012"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A

ALBERTO JOSÉ ALONZO FERNÁNDEZ

**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ**

MÉXICO, D.F.

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

ÍNDICE

Pág.

I. Introducción	4
I.1 Justificación	5
I.2 Planteamiento del problema	6
I.3 Objetivo	8
I.4 Hipótesis	8
I.5 Referentes metodológicos	8
Capítulo 1 Marco referencial	10
1.1 El Instituto Federal Electoral	10
1.2 Estructura orgánica del Instituto Federal Electoral	12
1.3 Geografía electoral	14
1.3.1 Conceptos básicos	14
1.3.2 Significado político de la Geografía Electoral	16
1.3.3 Distritación en el periodo 2004-2005	16
1.4 Características de la Educación Cívica	20
Capítulo 2 Marco Normativo	22
2.1 Leyes Federales	22
2.2 Instituciones electorales federales	22

Capítulo 3 Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral 26

3.1	La capacitación electoral	26
3.2	Capacitación a Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales	26
3.3	Primera insaculación de ciudadanos de la lista nominal	28
3.4	Primera capacitación a ciudadanos insaculados	30
3.5	Segunda insaculación de ciudadanos	32
3.6	Integración de Mesas Directivas de Casilla	34
3.7	Procedimiento de designación de funcionarios por cargo	34
3.8	Segunda capacitación a ciudadanos insaculados	35
3.9	Desempeño de los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla	38
3.10	Errores en el llenado de las Actas	43

Capítulo 4 La calidad en el servicio público 45

4.1	La calidad en el servicio	45
4.2	El Desarrollo Organizacional	49
4.3	La Planeación Estratégica	50
4.4	Procesos de evaluación en el IFE	51
4.5	Indicadores de gestión en el IFE	52
4.6	Presupuesto del IFE	56

Capítulo 5 La Estrategia nacional de educación cívica para el desarrollo de la cultura política democrática 2011-2015 (ENEC) 65

5.1	Antecedentes	65
-----	--------------	----

5.2	Objetivos de la ENEC	68
5.3	Problemas centrales de convivencia política democrática	69
5.4	Misión y Visión de la Institución en materia de educación cívica	70
5.5	Principios orientadores de la ENEC	71
5.6	Plan de gestión de la ENEC: Líneas estratégicas, Programas y Proyectos	72
5.7	Apreciación crítica de la ENEC	75
Capítulo 6 Elecciones y Estadística		77
6.1	Las encuestas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012	77
6.2	El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) en el Proceso Electoral Federal 2011-2012	82
6.3	El Conteo Rápido o Encuesta Nacional que realiza el IFE	83
6.4	Elecciones y Economía	86
Conclusiones		89
Recomendaciones		91
Bibliografía		94
Anexos		96
	Anexo I. Cuadro: Distribución de distritos por estado de la República Mexicana, 2005	97
	Anexo II. Gráfica: Financiamiento para campañas electorales 1997-2009	98
	Anexo III. Gráfica: Evolución del gasto de partidos políticos en medios de comunicación durante las campañas electorales en radio y televisión, 1997-2009	99

INTRODUCCIÓN

Es nuestro deseo iniciar este apartado citando a un autor clásico que ha sido recordado en innumerables ocasiones en los salones de clase de las universidades: Robert Malthus, pensador del siglo XVIII quien afirmaba:

“En una investigación concerniente al mejoramiento de la sociedad, el tratamiento que el mismo tema sugiere es:

1. Investigar las causas que han impedido hasta ahora la evolución de la humanidad hacia la felicidad; y,
2. Examinar las probabilidades de supresión total o parcial de esas causas en el porvenir.”¹

Con estas palabras Malthus inició su clásico Ensayo, anunciando así la preocupación que orientaría las investigaciones de la sociedad de su tiempo, no se limitó a su país, sino que hizo reflexiones sobre otras regiones del mundo para poder sustentar sus ideas. Lo que destaca en estas primeras líneas de dicho trabajo es la intención del autor por contribuir con el estudio que realizó, a mejorar las condiciones, no únicamente de su sociedad, sino de la humanidad con la finalidad de avanzar hacia la felicidad.

Aunque el presente trabajo no está vinculado directamente a los temas tratados por este autor clásico, en un estudio de carácter social consideramos que no debemos de olvidar a los autores que construyeron los cimientos de las ciencias sociales, tratando de entender las preguntas a las cuales querían dar respuestas. Sin embargo, aunque no son la base del presente análisis, las preocupaciones imperantes en el naciente siglo XVIII, son todavía, de alguna manera, las preocupaciones de hoy, y ello lo podemos constatar al tratar de responder a la interrogante sobre el sentido o la razón de ser de toda ciencia.

¹ Thomas Robert Malthus. *Ensayo sobre el principio de la población*, p. 7.

I.1 Justificación

El Instituto Federal Electoral (IFE), funda su razón de ser en preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no solamente en lo que se refiere al contenido del artículo 41 constitucional. La Constitución en su artículo 35, señala con toda claridad que son prerrogativas del ciudadano mexicano el votar y ser votado en las elecciones populares, y además el ciudadano tiene la prerrogativa de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país. En el artículo 36, se señala entre otras obligaciones del ciudadano de la República: el votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, e igualmente obligatorias el desempeñar las funciones electorales y las de jurado. En estos dos artículos constitucionales podemos apreciar que su contenido hace referencia explícita a los derechos políticos del ciudadano, los cuales necesariamente suponen un Sistema Electoral.

También recordemos que el artículo 39 constitucional señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Y el artículo 40 constitucional establece con claridad que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.

La Constitución, también señala en el artículo 41 que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados, de igual forma que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Es precisamente en este marco claramente expresado por nuestra Ley Suprema, como se da razón de la existencia de una institución como el Instituto Federal Electoral, pensada por los legisladores como la institución responsable de organizar

las elecciones para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y responsable de hacer valer de forma plena los principios de legalidad y certeza, para erradicar los vicios que por lustros empañaron las elecciones federales. De forma adicional, aunque relacionada con esta tarea de la mayor relevancia, fue voluntad de los legisladores el considerar al Instituto Federal Electoral, como la institución que tendrá a su cargo en forma integral y directa la capacitación y la educación cívica en nuestro país.

Actualmente se ha insistido mucho en la necesidad de trabajar más en la educación cívica, dado los porcentajes de participación de los ciudadanos en las elecciones, y frente a un cierto desencanto por la democracia, que con un gran esfuerzo, realizado a lo largo de muchos años hemos ido construyendo los mexicanos. Por lo tanto, el tema exige una investigación para comprender la complejidad de la tarea de educación cívica, y particularmente en el contexto de las elecciones federales, lo que es el objetivo de este trabajo.

I.2 Planteamiento del problema

En una empresa cualquiera cuando están implicados recursos económicos, generalmente en lo primero que se piensa es en la relación costo-beneficio, bajo la premisa de obtener los mayores beneficios con los menores costos posibles. Y en una sociedad capitalista como la nuestra –y aquí cabría preguntar si alguna sociedad actual no se encuentra en mayor o menor medida bajo la dinámica capitalista– las instituciones públicas suelen verse bajo esta óptica, o sea se les pretende ver a todas como empresas que deben ser generadoras de utilidades. Sin embargo, lo que debemos de señalar es que cuando los recursos económicos son utilizados en una institución pública para actividades de educación cívica dirigidas a la ciudadanía, no es posible sujetar dichas actividades a la lógica del costo beneficio, o peor aún, escamotear recursos como por lo regular se pretende bajo

la visión de que la democracia es un sistema que resulta muy caro como para aumentar los presupuestos de instituciones como el Instituto Federal Electoral. Las críticas en este sentido, que provienen particularmente de representantes de la iniciativa privada, para lograr sus pretensiones, pierden la visión de que un buen porcentaje de esos recursos gastados por el Estado, en el momento que entran al circuito del mercado los beneficiarán, ya que los salarios del personal que se contrata se convertirán en demanda de alimentos, vestido, calzado, teléfonos móviles, y en un sinnúmero de bienes, precisamente ofrecidos en su mayoría en el mercado por la empresa privada. De hecho la actual inconformidad por la aprobación del reglamento de radio y televisión, busca que el Instituto regrese al esquema en el que un porcentaje muy alto del financiamiento a los partidos políticos se traduzca en compra de propaganda en radio y televisión.

Demostraremos que la organización de las elecciones federales es una gran oportunidad para poder impartir educación cívica de forma masiva a lo largo y ancho de nuestro país. Porque hay que apreciar que las elecciones son una gran escuela en donde los ciudadanos tienen la gran oportunidad de aprender educación cívica. Se trata pues de un "curso intensivo", cuyos frutos consideramos que son permanentes. Pero esta situación aparece como poco clara, ya que la desdibujan las pugnas políticas, y también la desinformación abonada por intereses económicos, que dominan el escenario nacional.

Y bajo los argumentos de que el costo de la democracia es alto, otro aspecto que se ha criticado es la existencia de las diputaciones y senadurías que se eligen por el principio de representación proporcional, sin reparar que las razones de los legisladores no eran la de tener una representación más numerosa por convenir al momento político, las razones eran la de lograr que las diferentes fuerzas políticas pudieran tener voz y representación en las dos Cámaras, o sea eran razones con un fundamento de carácter democrático.

I.3 Objetivo

Analizar las acciones que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral para organizar las elecciones federales en nuestro país, y describir las tareas de educación cívica, en el periodo 2008-2012. A su vez, evaluar la utilización de los recursos presupuestales destinados al IFE.

I.4 Hipótesis

El Instituto Federal Electoral ha contribuido positivamente en promover los valores de la cultura política democrática en nuestro país, por las siguientes razones: en cada proceso electoral federal capacita a un gran número de ciudadanos como funcionarios de casilla, ha implementado programas de educación cívica con adultos, jóvenes y niños, ha llevado a cabo la promoción del voto, ha fortalecido el régimen de partidos políticos, entre otras importantes acciones.

Además, consideramos que el Proceso Electoral Federal es un momento particularmente importante que vive la sociedad mexicana en lo referente a la educación cívica de los ciudadanos, por lo cual el gasto en capacitación electoral y difusión, está plenamente justificado, ya que la educación cívica repercute de forma positiva en todos los ámbitos de la vida social.

I.5 Referentes metodológicos

Desde diferentes campos del conocimiento y desde diversos sectores sociales se plantea la necesidad de trabajar en programas de educación cívica dirigidos a diversos públicos, en virtud de la relativa baja participación de los ciudadanos en las elecciones y en otras asuntos públicos, y frente a lo que se ha dado en llamar cierto desencanto por la democracia que construimos los mexicanos. Por lo tanto,

el tema de la educación cívica exige investigaciones que nos permitan plantear caminos para llevar adelante esta compleja tarea, lo que es precisamente la razón de ser de este trabajo, que centra su atención en el contexto de las elecciones federales, por ser un espacio destacado para impartir educación cívica.

En el capítulo 1, se aborda lo relativo al marco referencial, y consideraciones sobre la educación cívica, para situar el tema.

En el capítulo 2, se realiza una exposición sobre cuáles son las leyes e instituciones que sustentan el marco regulatorio.

En el capítulo 3, se expone en el contexto de las elecciones federales, el proceso de insaculación o sorteo, tratando de contestar a las interrogantes: quién, cómo, cuándo y con qué fundamentos se hace la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla. Además se describe brevemente la información que reciben los ciudadanos en el momento de su capacitación.

En el capítulo 4, se realiza una revisión de lo que debe ser el servicio público o mejor dicho el servicio al público por parte de las instituciones del Estado, incluido el IFE. Y se aborda lo relativo al presupuesto del IFE. También en este capítulo se trata el tema de los indicadores de gestión en el IFE.

En el capítulo 5, presentamos la "Estrategia nacional de educación cívica para el desarrollo de la cultura política democrática 2011-2015" planteada por el IFE, y realizamos una reflexión crítica sobre la misma.

En el capítulo 6, presentamos lo relativo a las encuestas realizadas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), también presentamos el Conteo Rápido realizado en el mismo proceso electoral. Y hemos incluido un apartado intitulado Elecciones y Economía, para revisar algunas ideas del profesor Joseph E. Stiglitz.

Capítulo 1. Marco referencial

1.1 El Instituto Federal Electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Federal Electoral (IFE), es un organismo público autónomo a través del cual se realiza la función estatal de organizar las elecciones federales, y establece que el IFE cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. De esta forma el IFE organiza las elecciones para la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Y por mandato constitucional todas las actividades de este organismo público se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.² Estos cinco principios se definen de la siguiente manera:

1. **Certeza:** Todas las acciones que desempeñe el Instituto deberán estar dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos. O sea, que los resultados de sus actividades deben ser completamente verificables y fidedignos.
2. **Legalidad:** El Instituto al ejercer sus atribuciones y al realizar sus actividades debe observar puntualmente lo que señala el mandato constitucional y las correspondientes disposiciones legales reglamentarias.
3. **Independencia:** Los órganos y autoridades que conforman el Instituto en su toma de decisiones deben responder a lo que establece la ley con total independencia respecto a cualquier poder establecido.
4. **Imparcialidad:** En el desarrollo de sus actividades el Instituto debe velar por el interés de la sociedad y por los valores de la democracia, supeditando a éstos cualquier interés personal o preferencia política.

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41.

5. Objetividad: En el quehacer institucional se deben interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones unilaterales.

Por otro lado, la ley que reglamenta las actividades en materia electoral que es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), establece que los fines del IFE son³:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c) Integrar el Registro Federal de Electores.
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y el cumplimiento de sus obligaciones.
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática. Y
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

³ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 105.

1.2 Estructura orgánica del Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral, cuenta con tres tipos de órganos,⁴ a saber:

- Órganos Directivos.
- Órganos Técnico-Ejecutivos.
- Órganos de Vigilancia.

Órganos Directivos: Se integran bajo la figura de Consejos. El órgano superior de dirección del Instituto es el Consejo General, que funciona de forma permanente. Y durante el tiempo que dura el Proceso Electoral Federal, con el carácter de órganos desconcentrados hay 32 Consejos Locales, en cada una de las entidades federativas, y además 300 Consejos Distritales, que se establecen en cada uno de los distritos electorales uninominales. En la categoría de órganos directivos, también se consideran a las mesas directivas de casilla, que se instalan y funcionan solamente durante la Jornada Electoral, las cuales están facultadas para recibir la votación y realizar el conteo y cómputo de los votos.

Órganos Técnico-Ejecutivos: Se organizan bajo la figura de Juntas Ejecutivas. El órgano central es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto. Su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (delegaciones) en cada una de las entidades federativas, y 300 Juntas Distritales Ejecutivas (subdelegaciones) en cada distrito electoral uninominal. Todas las Juntas se integran con personal del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto en el año de 1992.

⁴ También podemos apreciar la estructura del IFE desde el punto de vista de la **jerarquía y la temporalidad** de sus órganos:

Órganos centrales permanentes: Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, y la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Órganos desconcentrados permanentes: Junta Local Ejecutiva, Junta Distrital Ejecutiva.

Órganos desconcentrados temporales: Consejo Local, Consejo Distrital y Mesas directivas de casilla.

Órganos de Vigilancia: Se conforman con representación de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones. La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos, pero no constituye un órgano central del Instituto. Además, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital de Vigilancia en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

Consideramos que es de especial interés detenernos a considerar las mesas directivas de casillas ya que son órganos electorales que se integran por ciudadanos, quienes en el Proceso Electoral Federal se encuentran facultados para recibir la votación de sus vecinos y realizar el conteo y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los distritos electorales uninominales.

De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores. En una sección electoral por cada 750 electores o fracción se debe instalar una casilla el día de la Jornada Electoral.

Como autoridad electoral, los integrantes de las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales que el día de las elecciones, de ser necesario, pueden asumir algún cargo, es decir, se consideran a siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo, y reciben un curso de capacitación para poder desempeñar adecuadamente sus funciones. Además, cada partido político o coalición legalmente facultado para contender en las elecciones federales (en el 2009 fueron ocho partidos políticos, y

en el 2012 fueron siete) puede acreditar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

1.3 Geografía electoral

1.3.1 Conceptos básicos⁵

Para efectos de la organización de las elecciones de carácter federal el territorio nacional se ha dividido en:

A) Secciones electorales: la sección electoral es la delimitación territorial mínima de la geografía electoral, y es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales; cada sección tiene como mínimo 50 electores y como máximo 1,500 electores. En cada sección electoral debe instalarse, por lo menos, una casilla.

B) Distritos electorales uninominales: el territorio nacional se divide en 300 distritos electorales, su demarcación territorial resulta de dividir la población total del país entre este número de distritos de conformidad con las cifras del último Censo General de Población, que es la base para su distribución entre las entidades federativas, considerando el criterio de que la representación de un Estado debe de ser de por lo menos dos diputados de mayoría. Por cada distrito electoral uninominal se elige por el principio de Mayoría Relativa (MR) a un diputado propietario y a un suplente.

Los 300 distritos electorales se dividen por Entidad Federativa de la siguiente manera: Aguascalientes cuenta con 3 distritos; Baja California con 8 distritos; Baja California Sur con 2 ; Campeche con 2; Coahuila de Zaragoza con 7; Colima con 2; Chiapas con 12; Chihuahua con 9; Durango con 4; Guanajuato con 14; Guerrero con 9; Hidalgo con 7; Jalisco con 19; México con 40; Michoacán con 12; Morelos

⁵ Ver: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 43, 52 y 53, y *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículos 11 y 191.

con 5; Nayarit con 3; Nuevo León con 12; Oaxaca con 11; Puebla con 16; Querétaro con 4; Quintana Roo con 3; San Luis Potosí con 7; Sinaloa con 8; Sonora con 7; Tabasco con 6; Tamaulipas con 8; Tlaxcala con 3; Veracruz con 21; Yucatán con 5; Zacatecas con 4; y el Distrito Federal que cuenta con 27 distritos.

C) Entidades federativas: corresponde a la división política de la República. Por cada uno de los treinta y un Estados y el Distrito Federal, cada seis años se elige a dos senadores por el principio de Mayoría Relativa y se asigna uno a la primera minoría.

D) Circunscripción electoral plurinominal: es la unidad geográfica que sirve como base para elegir a los diputados por el principio de Representación Proporcional (RP). El territorio nacional se divide en cinco circunscripciones, en cada una de las cuales se elige a 40 diputados. Para la elección de los senadores por el principio de Representación Proporcional se considera a todo el territorio nacional como una sola circunscripción. Las circunscripciones se encuentran conformadas de la siguiente manera: Primera, con cabecera en Guadalajara, comprende las entidades de: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; Segunda, con cabecera en Monterrey, comprende: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; Tercera, con cabecera en Xalapa, está conformada por: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; Cuarta, con cabecera en D. F., se conforma por: Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y Quinta, con cabecera en Toluca, se integra por: Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

1.3.2 Significado político de la Geografía Electoral

La Geografía Electoral, en una democracia representativa, se guía por varios principios, destacándose entre ellos el que se refiere a la equidad en el voto de los ciudadanos, por tanto, en la conformación de los distritos electorales se debe de considerar el equilibrio poblacional para evitar tanto lo que es la sub-representación como la sobre-representación política, ya que ambas lesionan la igualdad de los ciudadanos como votantes, o dicho de otra manera se lesiona el valor de su voto. Aunado al equilibrio poblacional, y para una adecuada conformación de los distritos electorales, se deben de precisar las características del espacio geográfico, y la dinámica demográfica, particularmente en lo que se refiere a la distribución de la población.

La tarea de determinar adecuadamente los distritos electorales, significa conformar un espacio geográfico en áreas geoelectorales, que garanticen el adecuado equilibrio electoral, de tal forma que sea justa la representatividad de los cargos de elección popular. Además, se debe de garantizar el principio democrático que consigna: un ciudadano, un voto.

1.3.3 Distritación en el periodo 2004-2005

Para garantizar el equilibrio electoral, y por tanto la representatividad de los cargos de elección popular, se hace indispensable realizar una revisión periódica del crecimiento poblacional y su distribución espacial en los distritos electorales uninominales federales ya constituidos.⁶

Con base en estudios realizados por el IFE, para el año 2000 se concluyó que un total de ciento tres distritos, es decir el 34 por ciento, tenían una variación de su población superior al 15 por ciento, límite determinado como aceptable en la

⁶ Ver: *Distritación 2004-2005: Camino para la Democracia*. IFE.

distritación llevada a cabo en el año de 1996. Por tanto, se apreció que era necesario realizar una nueva distritación.

Con la finalidad de dar cumplimiento al acuerdo del Consejo General del Instituto del 30 de enero del año 2002, en el que se aprobó realizar la distritación después de la elección intermedia del año 2003, se llevaron a cabo estudios y se definió la metodología y los criterios para el nuevo proyecto. Previéndose que la nueva distritación, que sería elaborada en el año 2004, sería utilizada en las elecciones federales del año 2006, acordándose posteriormente que también tendría vigencia para las elecciones federales que se realizarían en el año 2009.

El 15 de julio del 2004, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, define el acuerdo CG104/2004, en el cual se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en los trabajos de la nueva distritación.⁷

El Acuerdo define un total de diez criterios, y establece la jerarquía para su aplicación. Los tres primeros criterios se aprobaron con jerarquía uno, y son los siguientes:

1. Los distritos se integrarán con territorio de una sola entidad federativa.
2. Para la determinación del número de distritos que habrá de comprender cada entidad federativa, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸ Y el método para la distribución de los

⁷ Acuerdo CG104/2004. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

distritos en las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional.

2.1 Para la determinación del número de distritos que habrá de comprender cada entidad federativa, se aplicarán los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

2.2 Se utilizará el método conocido como "RESTO MAYOR una media", por ser el método matemático que garantiza mejor equilibrio poblacional.⁹

El método matemático conocido como "RESTO MAYOR una media", consiste en:

a) Calcular la media nacional dividiendo la población del país entre el número de distritos que se distribuirán.

b) Dividir la población de cada entidad federativa entre la media nacional. A cada entidad federativa se le asigna un número de distritos igual a la parte entera que resulte de la división.

c) Asignar, en cumplimiento a la legislación correspondiente, dos distritos a aquellas entidades federativas cuyo cociente resulte menor que dos.

d) Asignar un distrito adicional a aquellas entidades federativas que tuvieran los números fraccionarios mayores.

3. Se aplicará el equilibrio demográfico en la determinación de los distritos partiendo de la premisa de que la diferencia de población de cada distrito, en relación con la media poblacional estatal será lo más cercano a cero.

Como Anexo I presentamos un cuadro titulado: Distribución de distritos por estado de la República Mexicana, 2005. En este cuadro podemos apreciar cómo se

⁹ Ver: *Acuerdo CG104/2004*. p. 15.

distribuyeron los 300 distritos uninominales entre las 32 entidades federativas del país.

Ahora pasemos a considerar lo relativo a las Circunscripción electoral plurinominal. De acuerdo con nuestra Constitución, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se integra con diputados de mayoría relativa y diputados de representación proporcional. Por tanto, se hace necesario determinar la conformación de Circunscripciones Electorales Plurinominales.

La conformación de las cinco Circunscripciones Electorales Plurinominales en nuestro país se establece en el año de 1977, cuando mediante la reforma constitucional a los artículos 52 y 54 se definió la integración de la Cámara de Diputados con 300 diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa, y 100 diputados electos según el principio de representación proporcional.

Para el año de 1986 se aprueba una reforma constitucional en la que se modifica el número de diputados a elegir por el principio de representación proporcional, pasando de 100 a 200 diputados.

En el año de 1996, se realizó una modificación a la conformación territorial de las circunscripciones, y esa configuración de la geografía electoral se utilizó para la elección de diputados por el sistema de representación proporcional en las elecciones de 1997, 2000 y del año 2003.

Para el año 2000, los datos del XII Censo General de Población y Vivienda, mostraron que la dinámica poblacional generó un desajuste en el número de habitantes de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, lo que hizo necesaria su reestructuración.

El principal criterio para la división territorial de las circunscripciones electorales plurinominales es el equilibrio poblacional, debido a que determina la adecuada

relación entre el número de habitantes y los representantes en el H. Congreso de la Unión.

El equilibrio poblacional, el equilibrio en el número de distritos, la continuidad geográfica y el respeto a las fronteras estatales considerados por el IFE en la integración de las Circunscripciones, fueron base para una adecuada designación de los diputados de representación proporcional en la elección federal del año 2006.

El 30 de septiembre del año 2005 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo de la conformación territorial de las cinco Circunscripciones Electorales Federales Plurinominales que sirvió para la elección federal del año 2006, 2009 y la del 2012.

1.4 Características de la Educación Cívica

La educación cívica debe de ser un proyecto que tenga como objetivo lograr que los ciudadanos de todo el país conozcan sus derechos, partiendo en primer término de los derechos que se encuentran establecidos en nuestra Constitución, y que ese conocimiento se traduzca en el ejercicio pleno de esos derechos. Igualmente, la educación cívica debe de lograr que los ciudadanos conozcan sus responsabilidades y actúen en consecuencia. También, la educación cívica debe fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los integrantes de la comunidad.

Una forma de participación de la ciudadanía en la esfera pública es el acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto. Y sobre el particular, detengámonos a revisar el razonamiento que hace el destacado economista Joseph E. Stiglitz al plantear la interrogante ¿por qué vota la gente? Respondiendo de la siguiente manera:

(...) De hecho, si se hiciera un cálculo totalmente racional, nadie votaría, puesto que la probabilidad de que el voto de una persona influya en el resultado (ya que, en la mayoría de los casos, al votante solo le interesa si su partido gana o pierde y no la magnitud de la victoria o de la derrota) es esencialmente nula. Sin embargo, la gente sí vota.

Esta paradoja se resuelve de una forma tautológica suponiendo simplemente que votar o, en general, participar en el proceso político reporta utilidad a los ciudadanos. Más concretamente, dedicamos una considerable cantidad de tiempo y energía a inculcar a nuestros hijos el concepto de las responsabilidades cívicas, entre las cuales se encuentra la de ser un votante informado.¹⁰

Como podemos apreciar Stiglitz subraya la importancia que la educación cívica tiene, y que el ejercicio de las responsabilidades cívicas se puede traducir en beneficios para la colectividad.

¹⁰ Joseph E. Stiglitz. *La economía del sector público*. p. 205.

Capítulo 2. Marco Normativo

2.1 Leyes Federales

La labor del IFE se desarrolla en el marco de las siguientes leyes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- c) Código Penal Federal (artículos 401 al 413).
- d) Ley General de Medios de Impugnación en materia electoral reglamentaria de los artículos 41,60 y 99 de la Constitución, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre del año de 1996.

2.2 Instituciones electorales federales

Las instituciones electorales federales, fueron creadas por los legisladores como las encargadas de dar certeza y legalidad a todos los momentos que comprende el Proceso Electoral Federal, estas instituciones son:

Instituto Federal Electoral: institución encargada de organizar las elecciones federales para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: institución que tiene como tarea resolver las impugnaciones electorales que se presenten en las elecciones federales.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales: institución que debe prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales federales.

➤ Instituto Federal Electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Federal Electoral es la autoridad en materia electoral y lo reconoce como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo organizar las elecciones federales para la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

➤ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación especializado en materia electoral, que tiene como tarea resolver las impugnaciones electorales y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como resolver las diferencias laborales entre el IFE o el propio Tribunal y sus servidores.

También es la autoridad encargada de la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de llevar a cabo el cómputo final y formular en forma definitiva e inatacable la Declaración de validez de la elección y elaborar la Constancia de Presidente electo. Además, debe de resolver los siguientes asuntos:

- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para participar en los asuntos políticos del país.
- Las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores.

- Las inconformidades de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar las elecciones, o resolver las controversias que surjan.

El Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales. Sus sesiones de resolución son abiertas al público. La Sala Superior se encuentra integrada por siete magistrados electorales y las Salas Regionales por tres magistrados.

➤ **Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales**

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es una institución especializada de la Procuraduría General de la República, responsable de la procuración de justicia respecto a los delitos electorales federales.

La FEPADE tiene la tarea de prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales federales, que se encuentran tipificados en el Código Penal Federal (artículos 401 al 413). Su objetivo es atender las denuncias sobre la comisión de delitos electorales para investigar y perseguir eficazmente a los responsables, así como de informar a los ciudadanos cuáles son los delitos electorales y el proceso que se sigue a partir del momento en que se han cometido. Entre las principales facultades de la FEPADE se encuentran:

- Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los responsables de la comisión de un delito electoral federal, sorprendidos en flagrancia.
- Determinar el ejercicio de la acción penal o, en su caso, el no ejercicio de la misma, o la reserva o la incompetencia, según se desprenda de cada averiguación previa.

- Intervenir en los juicios de amparo relacionados con las averiguaciones previas o los procesos seguidos por la probable comisión de delitos electorales federales.
- Recibir las denuncias y practicar las diligencias necesarias para integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
- Conducir los trabajos para la investigación y persecución de los delitos electorales en toda la República Mexicana.

Capítulo 3. Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral

3.1 La capacitación electoral¹¹

La capacitación electoral es la preparación que realiza el Instituto de los Ciudadanos que se desempeñarán como funcionarios en las mesas directivas de casilla (MDC) el día de la Jornada Electoral, es el proceso de capacitación que reciben los ciudadanos en su formación como funcionarios de un órgano electoral. Esta preparación de los funcionarios de casilla se realiza en dos momentos: un primer momento cuando se les notifica que por sorteo serán funcionarios, y en un segundo momento cuando se le entrega su nombramiento con el cargo a desempeñar durante la Jornada Electoral, de tal forma que se encuentren preparados para recibir, cuidar y contar los votos de sus vecinos, así como dar cuenta de lo acontecido durante el desarrollo de la elección. En los siguientes apartados daremos respuesta a las interrogantes: quién, cómo, cuándo y con qué fundamentos se hace la designación de los funcionarios de las MDC.

3.2 Capacitación a supervisores electorales (SE) y capacitadores-asistentes electorales (CAE)

Para el Proceso Electoral Federal 2008-2009¹², las Juntas Distritales Ejecutivas contrataron personal con carácter de eventual para realizar las actividades de capacitación y asistencia electoral, este personal lo formaron los supervisores

¹¹ Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla Proceso Electoral Federal 2008-2009 (3 de octubre de 2008 CG) Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Instituto Federal Electoral.

¹² Proceso Electoral Federal en el cual se eligieron a los diputados federales, integrantes del Poder Legislativo de la Unión. Ver: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.*

electorales (SE) y los capacitadores-asistentes electorales (CAE'S). En la figura del capacitador-asistente electoral se concentraron las tareas de capacitación electoral, integración de mesas directivas de casilla y asistencia electoral, de esta forma el ciudadano se encontraba en comunicación con la misma persona desde el momento en que era visitado para recibir la notificación como ciudadano que salió sorteado y hasta el día de la Jornada Electoral en que recibe asistencia ya como funcionario de la mesa directiva de casilla.

Este personal eventual una vez contratado recibió dos cursos de capacitación. En el primero de ellos se le proporcionó la información, las técnicas y habilidades que cada figura requería para realizar las actividades de capacitación y asistencia y de supervisión electoral, así como información pertinente para la comprensión adecuada sobre la importancia de los valores democráticos; incluyendo el procedimiento de capacitación a ciudadanos, y el relativo a la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, el desarrollo de la Jornada Electoral, entre otros temas.

En el segundo curso de capacitación se reforzaron en este personal los conocimientos sobre el desarrollo de la Jornada Electoral, la integración de las mesas directivas de casilla y las actividades de asistencia electoral. De igual forma se trataron aspectos sobre el Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE). Este Sistema se alimenta con información que proporcionan los capacitadores-asistentes desde las casillas que se instalan el día de las elecciones.

Es importante mencionar que las actividades desarrolladas por los SE y CAE'S, fueron objeto de evaluación en dos momentos, a través de instrumentos de evaluación cuantitativos y cualitativos, con la finalidad de verificar que las actividades de capacitación y asistencia electoral se llevaran a cabo con eficacia, eficiencia, certeza y transparencia.

Se debe de destacar el compromiso del IFE, y en particular del personal encargado de las tareas de capacitación, de asegurar un proceso electoral con estándares de eficiencia y eficacia, ya que ante el fenómeno de la contingencia sanitaria con motivo del brote de influenza en el país en el primer semestre de 2009, se continuaron con las tareas de capacitación de los ciudadanos atendiendo las medidas sanitarias indicadas por las autoridades del ramo. De conformidad con los informes revisados, dicha emergencia nacional no tuvo impacto en las tareas de integración de las mesas directivas de casilla, en parte, gracias al trabajo responsable de SE y CAES, y a las medidas adoptadas por las Juntas Distritales Ejecutivas en todo el país.

3.3 Primera insaculación de ciudadanos de la lista nominal

Como lo establece el COFIPE, en los artículos 137, párrafo 1, inciso h); 146, párrafo 1, inciso a); 152, párrafo 1, inciso d) y 240, es responsabilidad de las Juntas Distritales Ejecutivas capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.

Conforme al artículo 240, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, el Consejo General del IFE, en su sesión del mes de enero del año 2009, realizó el sorteo de un mes del calendario que resultó ser "julio", que junto con el que le sigue fueron tomados como base para la insaculación –que es el término técnico adecuado, más que el término sorteo– de los ciudadanos que integraron las mesas directivas de casilla. Y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 240, párrafo 1, inciso e) del COFIPE, en la primera sesión que celebró el Consejo General en el mes de marzo de 2009, se sortearon las 29 letras que comprende el alfabeto, obteniendo la letra "z", a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionaron a los ciudadanos que como funcionarios integraron las mesas directivas de casilla.

El día viernes 6 de marzo de 2009, en las 300 Juntas Distritales Ejecutivas se realizó a través del sistema ELEC2009¹³, el proceso de insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla para las 64,935 secciones que conforman los distritos electorales federales, tomando como base el mes de "julio", conforme al resultado del sorteo realizado por el Consejo General del IFE. La información con la que se cuenta nos dice que derivado del procedimiento de primera insaculación el sistema reportó la cantidad de 7, 837,565 ciudadanos insaculados de la lista nominal de electores a nivel nacional que se integraba por los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía hasta el 15 de enero del año 2009.

Como un mecanismo de control y supervisión adicional, se consideró el orden de prelación alfabético-geográfico, como la forma en que se debía cumplir con la notificación y capacitación de los ciudadanos insaculados. El orden de prelación establecido para el Proceso Electoral Federal 2008-2009, considera dos elementos: por un lado el geográfico y por el otro el alfabético, para que con base en esos dos criterios se ordenaran los listados de los ciudadanos insaculados para que el personal contratado como capacitadores-asistentes, les notificara y les impartiera el primer curso de capacitación electoral siguiendo puntualmente ese orden.

¹³ Para realizar los procesos de insaculación que señala el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, y atendiendo a lo establecido en la *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral* aprobada por el Consejo General del Instituto, para llevar el seguimiento de reclutamiento, selección, contratación y evaluación de las actividades de los SE y CAE'S, así como de la capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla, y el seguimiento de cada una de las etapas que lo componen, funcionó un sistema informático denominado **ELEC2009**, el cual se integró por los siguientes sistemas: Sistema de Secciones de Atención Especial. Sistema de Reclutamiento y Seguimiento a Supervisores y Capacitadores-Asistentes. Sistema de Sustitución de Supervisores y Capacitadores-asistentes. Sistema de Primera Insaculación. Sistema de Evaluación de Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes primera etapa. Sistema de Segunda Insaculación. Sistema de Sustitución de Funcionarios. Sistema de Evaluación de Supervisores Electorales y Capacitadores-asistentes segunda etapa. Sistema de Verificaciones Fase 1. Sistema de Verificaciones Fase 2. Sistema de Verificaciones Fase 3. Y Sistema de Desempeño de Funcionarios de Casilla.

3.4 Primera capacitación a ciudadanos insaculados

La notificación y primera etapa de capacitación electoral, se llevó a cabo del 9 de marzo al 30 de abril. Los objetivos de esta primera etapa de capacitación fueron particularmente el sensibilizar al ciudadano sorteado sobre la importancia de su participación y que identificara las principales actividades que realizan los funcionarios de casilla el día de la Jornada Electoral. Para asegurar la participación de los ciudadanos, desde el inicio se le dio mayor importancia a la capacitación en el domicilio del ciudadano, la cual se llevaba a cabo en el momento de recibir la carta-notificación de manos del CAE, o el día que el ciudadano determinara.

De acuerdo a la lógica del enfoque de cómo debe de ser la educación ciudadana, que ha adoptado el IFE, y que tiene como objetivo el desarrollo de competencias democráticas, los materiales didácticos utilizados en la capacitación a ciudadanos insaculados se elaboraron con base en el desarrollo de competencias, lo cual garantiza una adecuada capacitación de las personas adultas, ya que se parte de que poseen conocimientos previos que son la base de su capacitación.

Los materiales didácticos utilizados para la primera etapa de capacitación, se enlistan a continuación:

Folleto para Ciudadanos Sorteados: se señalan los cargos de elección popular a renovarse en 2009, se explica el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla y las principales actividades que cada funcionario de casilla deberá desarrollar durante la Jornada Electoral. El tiraje del Folleto fue de 8´037,000 de ejemplares.

Manual del Capacitador-Asistente Electoral: se indica al CAE los pasos a seguir en las actividades de notificación y capacitación de los ciudadanos insaculados, y se proponen algunas técnicas didácticas que pueden aplicar en sus cursos. El tiraje

del Manual del CAE (Tomo I) y del Manual del CAE (Tomo II) fue de 35,000 ejemplares cada uno.

Manual del Supervisor Electoral: se describen las actividades a realizar por los SE para coordinar y supervisar la notificación y capacitación de los ciudadanos insaculados. El tiraje de este Manual del Supervisor fue de 5,000 ejemplares.

Manual del Funcionario de Casilla (Versión para CAE): se ilustran las actividades que desarrollarán los funcionarios de casilla durante la Jornada Electoral, y los actores que en ella intervienen. El tiraje de este Manual del Funcionario de Casilla (versión CAE) fue de 35,000 ejemplares.

Rotafolio sobre las etapas de la Jornada Electoral: es un apoyo didáctico para explicar por medio de láminas las etapas de la Jornada Electoral. El Rotafolio para aula tuvo un tiraje de 9,500 ejemplares, y el Rotafolio para domicilio de 32,000 ejemplares.

Recomendaciones para el desarrollo de los cursos de capacitación en secciones electorales con población indígena: sirven de complemento para que los CAE'S que laboran en comunidades con población indígena, planeen y realicen las actividades de notificación y capacitación.

Ahora, apreciemos el trabajo realizado en esta primera etapa de capacitación, a lo largo y ancho del territorio nacional. Los datos sobre la notificación realizada a los ciudadanos insaculados, con corte al día 30 de abril del año 2009, fueron los siguientes: se visitaron para notificar a un total de 7, 625,931 de ciudadanos, de los cuales 5, 236,456 fueron notificados, y de ellos 3, 269,954 su notificación se consideró como efectiva en virtud de que se registró la cantidad de 549,144 ciudadanos que rechazaron la notificación, y 1, 417,358 que por diversas razones

resultaron no aptos.¹⁴ Por lo que se refiere a la capacitación, se visitaron para capacitar 2,571,863 de ciudadanos, se capacitaron a 2,445,602 de ciudadanos, y de este número 29,627 rechazaron participar, 85,388 resultaron no aptos, por lo que 2,330,587 fueron considerados ciudadanos capacitados aptos.¹⁵

3.5 Segunda insaculación de ciudadanos

En la segunda insaculación se determina quiénes de los ciudadanos aptos, es decir los ciudadanos que cumplen con los requisitos de ley y que recibieron una primera capacitación, serán los funcionarios de las mesas directivas de casilla. A partir del 9 de marzo y hasta el 4 de mayo se capturó en el mencionado sistema ELEC2009 la información de los ciudadanos atendidos por los CAE'S, y través de este sistema se elaboraron por sección electoral el listado de ciudadanos aptos, que son los

¹⁴ En el *Programa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla*, que es parte de la Estrategia de capacitación y asistencia electoral, se establece un listado de razones por las que un ciudadano no participa, que suman un total de 36 razones. En primer término, en este listado se contemplan aquellas **por las que un ciudadano es imposible de localizar**, y por tanto no fue posible de notificar: Cambio de domicilio. Domicilio no localizado. Domicilio fuera de la sección (mal referenciado). Fallecimiento del ciudadano. No conocen al ciudadano. Residir en el extranjero. Vivienda deshabitada. Ciudadanos con 2 o más registros en la lista nominal (Duplicados). Por otro lado, en el Programa se establecen las razones por las cuales algunos ciudadanos notificados no podrán ser capacitados y pasan al status de **ciudadanos no aptos**, y las razones se clasifican de la siguiente manera: **Impedimentos legales por los que un ciudadano no participa (Art. 156 del COFIPE)**: Doble nacionalidad. No contar con Credencial para Votar. No estar en ejercicio de sus derechos políticos. Ser servidor público de confianza con mando superior. Tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía. No saber leer ni escribir. Tener 71 años cumplidos o más al día de la elección. **Impedimentos normativos derivados de los procesos electorales (federal y concurrente)**: Ser funcionario del órgano electoral federal o estatal. Ser candidato para la elección federal o local. Haber resultado sorteado en la elección local, en aquellas entidades en las cuales se realicen elecciones concurrentes. Ser representante de partido político para la elección federal y/o local ante alguna instancia de la autoridad electoral. **De salud**: Incapacidad mental. Y en este rubro se tienen las siguientes razones que tienen la característica de no ser excluyentes si el ciudadano decide participar: Embarazo o lactancia. Tener incapacidad temporal. Tener alguna discapacidad. **Laborales y sociales**: Pertenecer al Ejército, Marina, Fuerza Aérea o cuerpo de seguridad pública. Centro de trabajo fuera del distrito. Y en este rubro se tienen las siguientes razones que tienen la característica de no ser excluyentes si el ciudadano decide participar: Por no obtener permiso para ausentarse del trabajo. Por trabajar por su cuenta. Por usos y costumbres (Razones consideradas para los estados de Oaxaca y Chiapas). Por inequidad de género. Y finalmente se tienen las razones por las cuales el ciudadano no aceptó la carta-notificación de manos del capacitador-asistente: **Rechazos**: Miedo a participar. Motivos escolares. Y en este rubro se tienen las siguientes razones que tienen la característica de no ser excluyentes si el ciudadano decide participar: Estar al cuidado de un familiar (enfermo). Por creencias religiosas. Por trabajo obligatorio en domingo. Viaje durante el día de la Jornada Electoral. Negativa a participar. *Programa de Capacitación Electoral e IMDC PEF2008-2009* (3 de octubre de 2008 CG) Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. IFE. p. 47.

¹⁵ Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009. *Informe Final*. Comisión Temporal para el Seguimiento del Plan Integral del Proceso Electoral Federal. Enero 2010. IFE.

ciudadanos que cumplieron con los requisitos legales, los cuales se encuentran establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:

ARTÍCULO 156

1. *Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere:*

- a)** *Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla;*
- b)** *Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;*
- c)** *Contar con credencial para votar;*
- d)** *Estar en ejercicio de sus derechos políticos;*
- e)** *Tener un modo honesto de vivir;*
- f)** *Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente;*
- g)** *No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y*
- h)** *Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.*¹⁶

El día viernes 8 de mayo de 2009, en la totalidad de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas se realizó en sesión conjunta de Consejo y Junta Distrital, el proceso de la segunda insaculación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla. Para ello se consideró la letra del alfabeto sorteada por el Consejo General del IFE, la letra "z", a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionó a los ciudadanos requeridos. En cumplimiento de las atribuciones legales de los Consejos Distritales, se seleccionaron, respetando el orden alfabético, a los ciudadanos requeridos para cada una de las casillas de cada sección, y se ordenaron por escolaridad el listado de ciudadano insaculados para que de conformidad con sus atribuciones las Juntas Distritales otorgaran los cargos de forma horizontal.¹⁷

¹⁶ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).*

¹⁷ *Programa de Capacitación Electoral e IMDC PEF2008-2009. IFE.*

Para la segunda insaculación se consideró un total de 138,558 casillas aprobadas por los Consejos Distritales hasta la fecha de la insaculación, requiriendo un total de 969,906 funcionarios.¹⁸

3.6 Integración de casillas

En términos de lo establecido por la Ley en la materia, es atribución de los Consejos Distritales seleccionar a los ciudadanos que presidirán las mesas directivas de casilla. Este procedimiento de selección se realizó a través del sistema ELEC2009, de la siguiente manera:

1. El Sistema ordenó alfabéticamente la lista de todos los ciudadanos aptos a partir de la letra "z", que resultó del sorteo que realizó el Consejo General del Instituto.
2. Siguiendo el orden alfabético, el sistema seleccionó a los funcionarios requeridos, que son siete por casilla, de conformidad con el número de casillas a instalar en cada sección electoral.

3.7 Procedimiento de designación de funcionarios por cargo

De conformidad con lo establecido en el artículo 240 del COFIPE en su inciso g, a más tardar el 15 de mayo del año en que se celebre la elección las Juntas Distritales Ejecutivas deberán integrar las mesas directivas de casilla, y a más tardar el 16 de mayo publicarán las listas de los integrantes de las mismas para todas las secciones electorales que conforman cada Distrito.

¹⁸ Es importante comentar que por el corte estadístico del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, se realizaron ajustes en el número y ubicación de algunas casillas, que ya habían sido aprobadas por los Consejos Distritales.

El primer criterio que se utilizó para la asignación de los cargos a los ciudadanos que fueron funcionarios de mesas directivas de casilla, es el apellido paterno en orden alfabético a partir de la letra "z", resultante del sorteo. El segundo criterio considerado fue el grado de escolaridad de dichos ciudadanos. En función de éste, y teniendo en consideración el número de casillas a instalar aprobado para cada sección electoral, se asignaron los cargos de manera horizontal, de la siguiente forma: primero se nombró a los presidentes, luego a los secretarios, posteriormente a los primeros escrutadores, después a los segundos escrutadores, hasta finalmente nombrar a aquellos ciudadanos que serían suplentes generales.

Además, se integró una lista de reserva con aquellos ciudadanos aptos que no fueron nombrados funcionarios de casilla. Y esta lista fue ordenada en un solo grupo a partir de la escolaridad de mayor a menor, y de la letra "z" resultante del sorteo.

3.8 Segunda capacitación a ciudadanos insaculados

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo que se establece en el artículo 240 inciso h del COFIPE, del 9 de mayo al 4 de julio, los Consejos Distritales, a través de los CAE, notificaron a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, entregándoles su nombramiento, y en el momento de la entrega les tomaron la protesta de ley de conformidad con el artículo 161 del mismo ordenamiento. Durante el periodo mencionado, se realizó la segunda etapa de capacitación para los ciudadanos ya designados funcionarios de mesa directiva de casilla, con el objetivo de que conocieran con detalle las actividades que realizarían el día de la Jornada Electoral, teniendo una atención especial en el llenado de las actas y en la clasificación y conteo de los votos, propiciando el mayor compromiso por parte de los ciudadanos.

Los materiales didácticos utilizados para la segunda etapa de capacitación, se enlistan a continuación:

Manual del Funcionario de Casilla: se explican detalladamente las actividades que deberán realizar los integrantes de las mesas directivas de casilla durante la Jornada Electoral. El tiraje del Manual del Funcionario de Casilla (una coalición) fue de 1,036,421 ejemplares, y del Manual del Funcionario de Casilla (dos coaliciones) fue de 263,579 ejemplares.

Manual del Funcionario de Casilla Especial: se describen a detalle y ejemplifican todas las etapas de la Jornada Electoral. El tiraje de este Manual (una coalición) fue de 10,624 ejemplares, y del Manual del Funcionario de Casilla Especial (dos coaliciones) fue de 2,876 ejemplares.

Cuaderno de ejercicios para funcionarios de casilla: Contiene estudios de caso y ejercicios de llenado de actas. El tiraje del Cuaderno de ejercicios para funcionario de casilla (una coalición) fue de 1,015,081 ejemplares, y del Cuaderno de ejercicios para funcionario de casilla (dos coaliciones) fue de 254,919 ejemplares.

Cuaderno de ejercicios para funcionarios de casilla especial: Contiene diversos ejercicios que permiten practicar y reforzar los conocimientos, con especial énfasis en el llenado de la documentación electoral. El tiraje del Cuaderno de ejercicios para el funcionario de casilla especial (una coalición) fue de 10,624 ejemplares, y del Cuaderno de ejercicios para el funcionario de casilla especial (dos coaliciones) fue de 2,876 ejemplares.

Folleto informativo sobre "La Jornada Electoral": resume y explica, a través de gráficos y texto, las etapas de la Jornada Electoral, el público al que se dirigió fue funcionarios de casilla en comunidades indígenas y funcionarios de casilla con bajo nivel de escolaridad. El tiraje del Folleto (una coalición) fue de 440,272 ejemplares, y del Folleto (dos coaliciones) fue de 109,728 ejemplares.

Rotafolio sobre las etapas de la Jornada Electoral: Es un apoyo didáctico para que los CAE expliquen por medio de láminas el desarrollo de las etapas de la Jornada Electoral.

Instructivo con las atribuciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla: material diseñado con el propósito de orientar a los integrantes de la mesa directiva de casilla sobre las actividades a realizar por cada uno de ellos el día de la Jornada Electoral. El Instructivo de actividades de los funcionarios de casilla tuvo un tiraje de 175,000 ejemplares.

Cartilla "Aspectos importantes a cuidar durante la Jornada Electoral": tiene la finalidad de alertar a los presidentes de casilla acerca de situaciones que pueden conducir a la nulidad de la votación en la casilla. Esta Cartilla tuvo un tiraje de 175,000 ejemplares.

Video de la Jornada Electoral: Apoyo en la capacitación del funcionario de casilla.

Disco compacto interactivo para funcionarios de casilla: es un complemento del Cuaderno de ejercicios.

Los datos relativos a la elección del año 2009, sobre la entrega de nombramientos de funcionarios de casilla a nivel nacional, son los siguientes: antes del día de la jornada electoral se habían entregado un total de 985,451 nombramientos de funcionarios de casilla, que correspondieron a presidentes, secretarios, primeros escrutadores, segundos escrutadores, y suplentes generales. En esa fecha se tenían a nivel nacional 984,820 funcionarios capacitados en los cargos mencionados. Las Juntas Distritales Ejecutivas, llevaron a cabo sustituciones, por diversas causas, de funcionarios de mesas directivas de casilla, alcanzando a nivel nacional un total de 227,376 sustituciones, que representó el 23.03% de los funcionarios de casilla requeridos. De las 139,140 casillas instaladas el día de la

jornada electoral, solamente 53 casillas (0.03%) se integraron en su totalidad por funcionarios de la fila, el resto contaron con ciudadanos capacitados (99.97%).¹⁹

Ahora consideremos el aspecto relativo a la participación ciudadana en las elecciones federales, partiendo de los datos que aportan las elecciones intermedias, es decir las elecciones en donde se eligen a los integrantes de la Cámara de Diputados, así tenemos que en la elección federal del año 2003 se alcanzó un nivel de participación ciudadana del 41.68 por ciento, y para la elección del año 2009, se registró una participación del 44.80 por ciento. Esta diferencia porcentual de poco más de tres puntos entre una y otra elección, evidencia, entre otras cosas, un mayor interés de la ciudadanía por participar electoralmente.

3.9 Desempeño de los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla

El Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a partir del año de 1998, realiza un análisis sobre las causales de nulidad con base en las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus Salas Regionales, y la Sala Superior, derivadas de los Juicios de Inconformidad y Recursos de Reconsideración, que los partidos políticos nacionales presentan en los procesos electorales federales. Para ello, se consideran todas aquellas sentencias que se encuentran relacionadas con la intervención de los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla (MDC) durante la Jornada Electoral. El resultado de estos estudios sirve para que el Instituto mejore sus estrategias e instrucciones para que el desempeño de los funcionarios de las MDC sea óptimo.²⁰

¹⁹ Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009. *Informe Final*. Comisión Temporal para el Seguimiento del Plan Integral del Proceso Electoral Federal. Enero 2010. IFE.

²⁰ Causas de Nulidad. Análisis de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Elección de Diputados Federales por ambos principios. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. IFE.

En el primer estudio que realizó el Instituto, se detectaron los siguientes problemas acaecidos durante la Jornada Electoral:

a) Algunos de los ciudadanos con nombramiento de funcionarios de MDC no acudieron a cumplir con su obligación político-electoral señalada claramente en nuestro ordenamiento máximo, lo que derivó en el hecho de tener que integrar las Mesas con ciudadanos que se encontraban formados para votar.

b) Algunos funcionarios no consignaron adecuadamente los resultados de la votación en las actas de escrutinio y cómputo o dejaron espacios en blanco.

c) Instalaron la casilla en lugar distinto al aprobado por el Consejo Distrital, sin que se explicara fehacientemente la causa o las causas que justificaban tal decisión.

d) Entregaron algunos funcionarios al Consejo Distrital en forma extemporánea los paquetes o fueron personas no autorizadas, incluso en algunos casos representantes partidistas.

e) Instalar y recibir la votación antes de las 8:00 a.m.

f) Personas que no eran funcionarios de casilla estuvieron realizando tareas en la casilla.

g) La sustitución de funcionarios no se realizó de acuerdo con el procedimiento establecido entonces en el artículo 213 del COFIPE.

h) Hubo propaganda en la casilla o en sus inmediaciones, y se realizaron actos de proselitismo en la misma.

i) El haber negado el acceso a los representantes partidistas, sin mediar causa justificada alguna.

Después de las elecciones del año 2009, fueron presentados en las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un total de 85 juicios de inconformidad, impugnando 66 cómputos distritales de la elección de Diputados. Posteriormente, y derivado del resultado de los Juicios de inconformidad, se interpusieron un total de 44 Recursos de Reconsideración ante la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, relacionados con la elección de Diputados Federales, tanto de mayoría relativa como de diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional.

A efecto de tener claridad sobre el tema de este apartado, revisemos el catálogo de causales de nulidad, que contiene el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:²¹

Artículo 75

1. *La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:*

- a)** *Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;*
- b)** *Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;*
- c)** *Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;*
- d)** *Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;*
- e)** *Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;*
- f)** *Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;*
- g)** *Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código*

²¹ *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 01-07-2008).

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;

h) *Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;*

i) *Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;*

j) *Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y*

k) *Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.*

Después de la Jornada Electoral del año 2009, de acuerdo con la información publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue impugnada la votación recibida en alrededor del cinco por ciento del total de las casillas que fueron instaladas durante ese día. De los agravios vertidos por las representaciones partidistas, los Magistrados de las Salas del Tribunal Electoral determinaron que fueron fundados los alegatos en aproximadamente el 2% de las casillas que habían sido impugnadas. Y como resultado de lo anterior se anuló la votación recibida en un total de 144 casillas, y en 22 casillas las Salas Regionales de Guadalajara y de Xalapa tuvieron que realizar recuento total; en el caso de la sala de Guadalajara el Distrito 7 en Navojoa, Sonora, y en lo que respecta a la Regional de Xalapa el Distrito 2 en Bochil, Chiapas.²²

²² *Op. cit.* Causas de Nulidad, pp. 36 y 38.

Causales en las que se acreditó la nulidad de la votación en las casillas:

CAUSA DE NULIDAD	CASILLAS IMPUGNADAS	CASILLAS EN QUE SE ACREDITÓ
e) Recepción de la votación por personas u órganos distintos	2,074	96
i) Violencia física o presión	969	20
f) Dolo o error	2,114	13
j) Impedir el ejercicio del voto	888	12
g) Sufragar sin credencial	187	2
a) Instalación	181	1
Total	6,413	144

Como se aprecia en el cuadro anterior, para la elección realizada en julio del año 2009, la causal más invocada fue la descrita por el inciso f) Dolo o error, con 2,114 casillas impugnadas, y se acreditó en 13 casillas. En segundo término, fue la descrita por el inciso e) Recepción de la votación por personas u órganos distintos, ya que por esta causa se impugnarón un total de 2,074 casillas, aunque se comprobó únicamente en 96 casos, y en tercer lugar fue la relativa al inciso i), Violencia física o presión, por la cual se impugnarón 969 casillas, acreditándose en 20 casos.

El estudio señala que el Instituto Federal Electoral, debe mejorar los cursos de capacitación impartidos a los funcionarios de MDC para cuidar los siguientes aspectos:

1. En caso de tener que recurrir a los ciudadanos que estén formados en la fila, para integrar la MDC, hacer énfasis en que se debe verificar que sean de la sección electoral en donde se ubique la casilla.
2. La casilla se debe de integrar con los cuatro funcionarios: Presidente, Secretario, Primer escrutador y Segundo escrutador.

3. Anotar correctamente el domicilio de ubicación de la casilla, tal y como aparece en los nombramientos de los funcionarios o como aparece en el encarte (Publicación que se difunde en diferentes momentos, en la cual aparece la dirección donde se instalarán las casillas aprobadas por los Consejos Distritales, y los nombres de los funcionarios de casilla).

4. El correcto llenado de las actas (Por lo que se deben de seguir realizando simulacros o prácticas de la Jornada Electoral, como parte de la capacitación de los funcionarios de casilla).

3.10 Errores en el llenado de las actas

Los ciudadanos que durante un día se convierten en funcionarios, tienen la enorme responsabilidad de dejar constancia en actas de lo acontecido durante la Jornada Electoral, y al no estar acostumbrados a registrar información en este tipo de documentos, se encuentran en una situación en donde la probabilidad de cometer errores es muy alta. Entre los errores más comunes que se cometen tenemos los siguientes:

- “Error de folio”: Pese a la instrucción que se da durante la capacitación a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de la MDC, de que deberán contar una por una la cantidad de boletas recibidas en la casilla, y que una vez realizado el conteo en dos ocasiones anotarán el dato en el Acta, muchos funcionarios toman un camino que en un primer momento pareciera adecuado, que es el de restarle al último folio el primer folio de los blocks de boletas, pero se incurre en este caso en el error de contabilizar una boleta de menos.
- Dejar espacios en blanco y no anotar cero en los espacios donde se requiere dato numérico, en este caso se parte de un supuesto erróneo: considerar

que cualquiera deduce que un espacio en blanco debe de interpretarse como un cero.

- Contar erróneamente la cantidad de marcas de **votó** de la Lista Nominal de electores, en donde se lleva el control de los ciudadanos que emiten su voto.
- No llevar el adecuado control en la Lista Nominal, omitiendo marcar en el espacio correspondiente la marca **votó**, en el nombre del ciudadano que sufragó.
- Errores al realizar las diferentes operaciones aritméticas requeridas en el acta.
- En los casos de coalición de partidos, se cometen errores al momento de clasificar los votos.
- Se da el caso completamente ajeno a la labor de los funcionarios, cuando los ciudadanos depositan su voto en la urna de una casilla ubicada a lado de la que le corresponde, lo que trae como consecuencia inconsistencia en las cifras.

Este aspecto relativo a los errores cometidos por los funcionarios en el llenado de las actas tiene que ver con el tema de la calidad en el servicio, y aquí el IFE tiene el reto de alcanzar alta calidad en el desempeño con las personas que prestan sus servicios a la sociedad como funcionarios de casilla durante un día, y que a su vez su preparación ha dependido de personal contratado por algunos meses, el cual debe ser debidamente capacitado.

Capítulo 4. La calidad en el servicio público

4.1 La calidad en el servicio

Citaremos dos de las muchas definiciones de calidad que contiene la literatura de las disciplinas de la Administración, que consideramos expresan con claridad el sentido del término:

"Calidad es cumplir sistemáticamente con los requerimientos para satisfacer las necesidades y expectativas de nuestros clientes o usuarios."²³

Y la otra definición nos dice: "La calidad es la cultura organizacional orientada a la satisfacción integral de las necesidades del cliente mediante la producción de artículos y/o servicios que cumplen con un conjunto de atributos y requisitos."²⁴

Por su contenido, podemos apreciar en estas dos definiciones, que la calidad está orientada a los clientes o usuarios, a quienes se les debe brindar productos o servicios que cumplen con una serie de atributos o requisitos, que logran satisfacer sus necesidades y además cubren sus expectativas. Los procesos de calidad tienen la mirada puesta en dos direcciones, por un lado, en la adecuada fabricación del producto o en la mejor prestación de un servicio, y por el otro en las exigencias que plantea el cliente, e incluso se va más allá al tratar de atender más expectativas que las originalmente consideradas.

La preocupación por la calidad nace en la industria y en el sector de los servicios de carácter privado, ya que se orienta centralmente hacia los clientes en cuanto a demandantes de productos y de servicios que cubran sus necesidades, pagando por ellos un precio que consideran justo y accesible a su presupuesto. Y partiendo de los resultados positivos que las medidas tendientes a mejorar la calidad de lo

²³ Celina Alvear. *Calidad Total. Conceptos y Herramientas Prácticas*. p. 17.

²⁴ Lourdes Munch. *Más allá de la excelencia y de la Calidad Total*. p. 51.

que se ofrece al consumidor, los sistemas de calidad implementados en el sector privado, se han aplicado en el sector público, en algunos casos con éxito y en otros con resultados poco satisfactorios. Aunque se está de acuerdo, en que a pesar de los intentos, no se ha conseguido el éxito deseado, la calidad debe de ser un objetivo prioritario en las instituciones públicas para cumplir adecuadamente con sus tareas y para mantener o conseguir la confianza de la ciudadanía. Dicha confianza, es un elemento esencial que deben de poseer todas las instituciones públicas.

Los servidores públicos, tienen como tarea prioritaria atender a los ciudadanos, y se encuentran obligados a proporcionarles bienes y servicios de alta calidad. Sin embargo, la administración pública enfrenta una serie de problemas que son obstáculos para poder cumplir adecuadamente sus tareas, y por tanto proporcionar productos y servicios de reconocida calidad. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1996-2000 (PROMAP), agrupó en cuatro rubros los problemas identificados en la Administración Pública, que obstaculizan el poder proporcionar un servicio de calidad a la ciudadanía, estos problemas son los siguientes:

- 1) Limitada capacidad de infraestructura para atender los requerimientos de la ciudadanía, que se traduce en: trámites y requisitos innecesarios, atención ineficaz de las quejas y peticiones de los ciudadanos, infraestructura informática insuficiente, etc.
- 2) Excesivo centralismo: Uno de sus aspectos se manifiesta en la relación de la instancia federal y los Estados y municipios.
- 3) Carencia de mecanismos de medición y evaluación de desempeño: no se considera la evaluación de los resultados, medidos en función de la atención que se presta o se debe de prestar a la ciudadanía.

4) Ausencia de una administración para la profesionalización de los servidores públicos: carencia de una adecuada infraestructura para el servicio civil de carrera, predominando la improvisación a causa de la asignación de puestos en función de relaciones personales.

Estos cuatro grandes rubros de los problemas identificados muestran que son serios los obstáculos para poder implementar la calidad en el Servicio Público.

Actualmente la orientación que priva en la Administración sobre lo que debe de ser la calidad en las organizaciones, es considerarla no simplemente como calidad sino como **calidad total**, ya que las mejoras se buscan en todos los procesos que se llevan a cabo, visualizando a la empresa de forma integral, ya que sus partes no se deben de considerar de forma desvinculada, sino en su interrelación, es necesario apreciar a la empresa como un sistema. La calidad no puede lograrse si se cree que solo es responsabilidad de una sola área de la organización, pues requiere del involucramiento de todas las áreas que la conforman.

Se ha llegado a la conclusión de que los programas de calidad en las empresas deben de ser impulsados por la Dirección, o sea debe de ser responsabilidad en primera instancia de la Gerencia, que tiene la importante tarea de crear un clima positivo para el mejor desempeño de los demás integrantes de la organización, valorando las habilidades y experiencia de los empleados, quienes compartirán la gran tarea de llevar a cabo con éxito los objetivos de los programas de calidad. La Gerencia debe de revisar de forma permanente los sistemas que implementa, ya que en muchos casos es ahí donde residen las causas de los errores, y no centrar su atención en tratar de encontrar esas causas en el desempeño de los empleados.

La tarea de la Gerencia es ser líder de los proyectos de calidad, tener en primera instancia el compromiso y la responsabilidad en ellos, para de esta forma motivar e incentivar a los demás integrantes de la empresa, quienes deberán de ser capacitados en conocimientos y habilidades para que desempeñen sus labores con

el enfoque asumido por la Organización, esto significa la mejora continua de la calidad.

Ahora bien, no basta con que la empresa cuente con un inventario de técnicas de control de calidad que sirven para dar seguimiento puntual a las diferentes etapas del proceso de generación del producto o servicio, es necesario contar con una nueva cultura enfocada hacia la calidad, la cual se debe de implementar de forma permanente, planeada y controlada. Esta nueva cultura –ya que la calidad se debe apreciar como un hábito o actitud personal– implica que los integrantes de la organización tengan como principio el que las cosas se hagan bien desde el principio, como afirmaba Philip Crosby: “La calidad es hacer las cosas bien desde la primera vez”. Sin embargo, si bien la calidad debe de ser un hábito o una actitud personal, para lograrla en una Organización implica necesariamente el trabajo en equipo, ya que el bien o servicio elaborado o prestado es el resultado de las acciones de todos los integrantes de la Organización y no solo de un departamento o área en particular.

Es importante destacar que la calidad no es un plan o instrucción de los gerentes, que se da para un periodo determinado, sino que para que funcione realmente, se debe de convertir en un proceso permanente de mejora, que en todo momento deberá estar presente en los objetivos de la Organización.

Es necesario tener claro, que el bien o servicio que produce o presta la Organización, es el resultado de la suma de esfuerzos de todas las áreas o departamentos, por lo que todos los empleados deben de actuar teniendo presentes los mismos principios y la misma orientación.

4.2 El Desarrollo Organizacional

El Desarrollo Organizacional surge como una estrategia diseñada por la Administración para que las Organizaciones logren un mejor desempeño, en un entorno que está experimentando un acelerado cambio, y esta estrategia reconoce que para lograr un mejor desempeño y adaptación al entorno debe tener presente que el aspecto humano es fundamental.

Para apreciar mejor el sentido de la estrategia dirigida al mejoramiento de las organizaciones nos parece adecuado recuperar lo que la OIT considera que es el Desarrollo Organizacional: "Es un proceso planificado, dirigido y sistemático, con el objetivo de modificar los sistemas, la cultura y el comportamiento de una organización para mejorar su eficacia."²⁵

Este proceso de mejora, busca elevar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad en el desempeño de las Organizaciones, lo que implica cambios en las estructuras, funciones, esquemas de trabajo, y particularmente un cambio en la cultura organizacional, lo cual es clave para asegurar el mejoramiento de la Organización.

Para el caso del Instituto Federal Electoral, el Desarrollo Organizacional debe de estar vigente, ya que su cultura organizacional se tiene que ir adaptando, dirigiendo, y consolidando; manteniendo además su base en los principios rectores de la Institución establecidos en nuestra Constitución, lo cual implica enfocar la atención a su personal, que es el soporte de toda cultura organizacional, para poder mejorar el clima organizacional.

El Desarrollo Organizacional, enfoca sus actividades a lograr cambios en la Organización, siendo estos cambios algo planeado que parte de un diagnóstico y busca implementar una serie de acciones de mejora. Este cambio planeado involucra a los siguientes actores: los integrantes de la Organización y los

²⁵ Joseph Prokopenko. *La gestión de la Productividad. Manual Práctico.* p.157

consultores. Hay que destacar que contar con un buen diagnóstico, es fundamental para poder tener una adecuada intervención en todos los niveles de la organización.

Es importante que los directivos de cualquier Organización aprecien que el cambio no es un proceso sencillo y breve de implementar, ya que se tiene que enfrentar el fenómeno de la resistencia al cambio, el cual se explica centralmente por el miedo que sienten las personas a lo desconocido, y por el apego que tienen a lo que ya es conocido y practicado y además que se ha vuelto rutinario, lo cual no exige un esfuerzo para el cambio. Por tanto, la Organización debe de buscar estrategias para reducir esta resistencia al cambio, y algunas de estas estrategias son:

- a) Informar con toda oportunidad y con claridad a todos los integrantes de la Organización lo que se pretende lograr y los plazos para conseguirlo.
- b) Alentar la participación y propiciar la expresión de puntos de vista, sistematizando las nuevas propuestas.
- c) Evitar imponer los cambios.
- d) Una vez iniciado el proceso de cambio mantener la continuidad, de tal forma que haya familiaridad o cierta costumbre con relación a la dinámica del cambio.

4.3 La Planeación Estratégica

Podemos decir que la Planeación Estratégica es un esfuerzo sistemático y continuo para ordenar las tareas y diseñar objetivos y políticas de las Organizaciones con una visión hacia el futuro, lo cual significa que una buena planeación parte de una adecuada apreciación de lo que es el presente de la Organización.

El nivel directivo toma las principales decisiones en esta planeación, y por tanto debe de orientar a todos los integrantes de la Organización hacia el cumplimiento de la misión y los objetivos previamente establecidos.

Los directivos de la Organización para poder orientar a los demás integrantes, deben de dar respuesta clara a tres interrogantes básicas:

1. ¿En dónde se encuentra la Organización?
2. ¿A dónde se dirige la Organización?
3. ¿A dónde deberían de estar dirigidos todos los esfuerzos de la Organización?

Como se puede apreciar las dos primeras preguntas deben de ser atendidas por medio de un diagnóstico, cuyos resultados serán base para atender con la mayor objetividad la tercera interrogante.

Una vez atendidas los anteriores cuestionamientos, los directivos de la organización deberán de definir:

- a) La Misión,
- b) La Visión,
- c) Los Objetivos Estratégicos, y
- d) Las Estrategias.

La Misión describe la razón de existir de la Organización. La Visión describe cómo se ve a la Organización en el futuro. Los Objetivos Estratégicos son los logros que deben de estar en relación lógica con la Misión y la Visión de la Organización. Las Estrategias son las políticas y las principales actividades a cumplir para poder alcanzar los Objetivos.

4.4 Procesos de evaluación en el IFE

La evaluación en las Organizaciones les permite hacer una revisión crítica de los resultados alcanzados, para en su caso corregir o afianzar las estrategias

implementadas. Por tanto, la evaluación no es un proceso separado de la planeación, ya que es una forma de valorar lo planeado con la finalidad de introducir mejoras en las tareas implementadas para la consecución de los objetivos planteados. La evaluación nos indica el grado de cumplimiento de las metas previamente diseñadas en la Organización.

A efecto de lograr una adecuada evaluación, es necesario que las Organizaciones diseñen sus indicadores, ya que éstos serán los parámetros para evaluar el logro de los objetivos planteados en los programas que dan sentido a la Misión trazada para la institución. Por tanto los indicadores deben de ser la base, el punto de partida de toda evaluación.

El proceso de evaluación en el IFE, debe de partir de la definición de una serie de indicadores de gestión, que como hemos dicho son los parámetros para poder evaluar a una Organización.

4.5 Indicadores de gestión en el IFE

El diseño de los indicadores es una obligación que se desprende del artículo 6º constitucional,²⁶ por ello en el año 2009 el IFE construyó un conjunto de indicadores de gestión con los que se puede valorar su desempeño, o sea el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 6o.* La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
[...]

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
[...]

Para el diseño de los indicadores, se partió de la definición de los bienes y derechos esenciales que están en la base del trabajo del IFE, y son los siguientes:

- 1) Fortalecer el régimen de partidos políticos;
- 2) Integrar el Registro Federal de Electores;
- 3) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- 4) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones;
- 5) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- 6) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática;
- 7) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

A partir del año 2009, el IFE ha hecho públicos los siguientes indicadores comparables (estableciendo metas y resultados), que hacen posible apreciar su desempeño:

Función sustantiva	Indicador	Definición
Fortalecer el régimen de partidos políticos	1. Otorgamiento de prerrogativas	Porcentaje de prerrogativas de los partidos políticos otorgadas en tiempo y forma.
	2. Registro de candidaturas	Registrar las solicitudes de candidaturas para Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación electoral.
	3. Eficiencia legal	Porcentaje de procedimientos de sanción desahogados del total de recibidos por año
Integración del Registro Federal de Electores	4. Empadronamiento	Porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, respecto a la población de 18 a más años de edad.
	5. Credencialización	Porcentaje de Credenciales para Votar con fotografía generadas, cuando más, en 12 días hábiles para módulos con red y 16 días hábiles para módulos sin red.

Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones	6. Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009	Porcentaje de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar incluidos en la lista nominal, respecto del padrón electoral.
Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio	7. Instalación de Casillas	Porcentaje de casillas instaladas, respecto del total de casillas aprobadas por los órganos competentes.
	8. Integración de Mesas Directivas de Casilla	Porcentaje de funcionarios de mesas directivas de casilla que fueron insaculados y capacitados.
	9. Difusión de Resultados Electorales Preliminares	Porcentaje de actas publicadas al cierre del PREP.
	10. Confirmación Legal de Casillas	Porcentaje de casillas confirmadas legalmente, respecto del total de casillas instaladas.
	11. Porcentaje de consejos locales y distritales instalados e integrados con la totalidad de sus miembros	Instalación de los 32 Consejos Locales, y los 300 Consejos Distritales en el plazo fijado por ley.
Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática	12. Campañas educativas	a) Porcentaje de municipios a nivel nacional, atendidos por los proyectos distritales de promoción de la participación electoral. b) Porcentaje de ciudadanos que calificaron como buenos, los materiales de promoción de la participación electoral
Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión	13. Distribución de materiales de los partidos políticos	Porcentaje de materiales distribuidos a concesionarios y permisionarios en tiempo y forma.
	14. Verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada	Porcentaje de promocionales verificados, respecto de la pauta aprobada para precampaña y campaña.

Adicionalmente, el Instituto Federal Electoral construyó en el año 2009, indicadores para rendir cuentas y hacer transparente el costo de las elecciones federales, con base en dos variables: una que es la relativa al número de mesas directivas de casilla instaladas, y la otra que se refiere al número de empadronados.

Es muy importante destacar el método utilizado, para la construcción de los indicadores:²⁷

1. Identificación de la misión fundamental del IFE y/o del conjunto de funciones sustantivas. Se parte de lo establecido en la Constitución y el COFIPE.

2. Recopilación de información que permita definir el éxito o fracaso de cada una de las funciones sustantivas. Se considera la experiencia de la Institución sobre instrumentos de planeación y evaluación.

3. Identificación de las funciones sustantivas por ciclo preelectoral, electoral y postelectoral. Se considera la naturaleza cíclica de la organización electoral.

4. Definición de *proxys* (medición aproximada de un fenómeno multicausal)²⁸ por cada función sustantiva para un ciclo electoral (2009), y evaluación con base en cinco ejes:

a. Su congruencia con los valores institucionales;

b. La factibilidad de mejorarlos y complejizarlos en el tiempo (series y tendencias);

c. Su utilidad en la toma de decisiones;

d. La disponibilidad de información para su medición; y,

e. La pertinencia para la ciudadanía.

²⁷ Instituto Federal Electoral. Indicadores de Gestión 2009-2010. Junta General Ejecutiva. Noviembre de 2009

²⁸ "Un *proxy* es un artefacto metodológico que busca encontrar una medición aproximada respecto de un fenómeno multicausal. Los *proxys* son aproximaciones de elementos estratégicos: es decir, que aunque miden algo aproximado, ese algo, se arguye plausiblemente (a través de evidencias y datos, por ejemplo), resulta ser de gran significación o peso. Cuando se utiliza un *proxy*, no se asume que se está midiendo el fenómeno completo ni la complejidad total, sino simplemente que se cuenta con una medición de una parte del fenómeno que a la postre resulta una parte sustantiva o estratégica que ofrece una buena aproximación de lo que puede estar pasando en el fenómeno complejo, y que puede sostenerse con evidencia". Instituto Federal Electoral. Indicadores de Gestión 2009-2010. Junta General Ejecutiva. Noviembre de 2009. p. 14

5. Explicación de la racionalidad del indicador. Cada indicador debe de construirse respondiendo a las siguientes interrogantes: qué se está buscando, cómo se definió, y porqué es un indicador valioso.

4.6 Presupuesto del IFE

Comencemos este apartado destacando que todo lo que tiene que ver con el presupuesto del IFE es un asunto que genera polémica. Es sabido que de forma más o menos permanente se cuestiona lo que se ha dado en llamar por diferentes públicos “el costo de la democracia”, sobre lo cual se dice que es muy alto y que no se evidentes los beneficios. Sobre el particular, lo primero que debemos de señalar es que este tipo de afirmaciones generalmente se dan sin que medie el razonamiento objetivo. En este apartado analizaremos este aspecto tratando de demostrar que los argumentos en contra del presupuesto del Instituto son por lo menos endebles. Primeramente, es importante tener presente que el Instituto año con año se traza la meta de contar con suficiente presupuesto para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales. Además, también es importante considerar que la institución procura ejercer sus recursos de forma eficiente y con transparencia, en este sentido recordemos que a partir de la reforma electoral del año 2007, se establece en el artículo 41 constitucional que la Contraloría Interna del Instituto es un órgano de control con autonomía técnica y de gestión, que tiene a su cargo la fiscalización permanente de todos los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral. Y en el mismo artículo 41 constitucional, se señala que el titular de la Contraloría General del Instituto es designado por los integrantes de la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes, y deberá mantener coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Apreciemos la evolución del presupuesto del IFE en términos reales, a lo largo del periodo 2000-2010, con la observación de que es necesario tener presente que

según el año de que se trate corresponden ciertas actividades preponderantes que debe de desarrollar el Instituto:

Cuadro 1. Presupuesto del IFE para el periodo 2000-2010 (Incluye prerrogativas de los partidos políticos)

Año/Tipo	Presupuesto (millones de pesos constantes 2002)
2000/Electoral	9,423.18
2001/Post-electoral	5,548.04
2002/Pre-electoral	5,795.31
2003/Electoral	10,589.60
2004/Post-electoral	4,985.04
2005/Pre-electoral	5,608.94
2006/Electoral	10,060.27
2007/Post-electoral	6,049.23
2008/Pre-electoral	6,669.71
2009/Electoral	8,953.76
2010/Post-electoral	6,114.10

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE.

Apreciando el contenido del cuadro, podemos destacar que el presupuesto del año electoral 2009, muestra una disminución en relación a los presupuestos de los otros años en que se realizaron elecciones.²⁹ En este punto, es necesario reiterar que para el análisis de cómo ha ido cambiando el presupuesto del IFE, es conveniente considerar que las actividades que se financian cambian en función del tipo de año que estemos considerando; esto es, la comparación se tiene que hacer entre años donde las actividades son semejantes, ya que las necesidades del año en que hay elecciones (como lo fue en los años 2000, 2003, 2006 y 2009), son distintas a las del año post-electoral (consideremos los años 2001, 2004, 2007, 2010), y éstas también son diferentes a las del año pre-electoral (tengamos presente los años 2002, 2005 y 2008).

²⁹ En Anexos presentamos dos gráficas: "Financiamiento para campañas electorales, 1997-2009", y "Evolución del gasto de partidos políticos en medios de comunicación durante las campañas electorales en radio y televisión 1997-2009".

Ahora apreciemos la participación del Instituto Federal Electoral en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el periodo que va del año 2000 al año 2013:

Cuadro 2. Participación del IFE en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo al tipo de año

Años electorales	Participación porcentual
2000	0.71
2003	0.73
2006	0.59
2009	0.40
2012	0.43
Años pre-electorales	Participación porcentual
2002	0.40
2005	0.35
2008	0.34
2011	0.31
Años post-electorales	Participación porcentual
2001	0.39
2004	0.33
2007	0.33
2010	0.27
2013	0.28

Fuente: *Presupuesto de Egresos de la Federación (2000-2013)*

Como puede apreciarse por los datos aquí presentados, el IFE debe seguir cumpliendo con sus obligaciones constitucionales contando con una proporción en términos generales menor del total de los recursos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, hay que considerar que varias actividades importantes del IFE aumentan como resultado del crecimiento de la población. Si nos detenemos a considerar los años en los cuales se organizan elecciones federales, los costos del IFE tienen una tendencia a la baja en cada proceso electoral. Sobre este aspecto debemos de considerar que en cada proceso electoral se da un incremento constante en varios de los rubros que atiende el Instituto: el número de credenciales para votar que se producen, de ciudadanos a capacitar como funcionarios de las MDC, de capacitadores-asistentes y supervisores

electorales a contratar, del número de casillas instaladas, de la documentación electoral, etc.

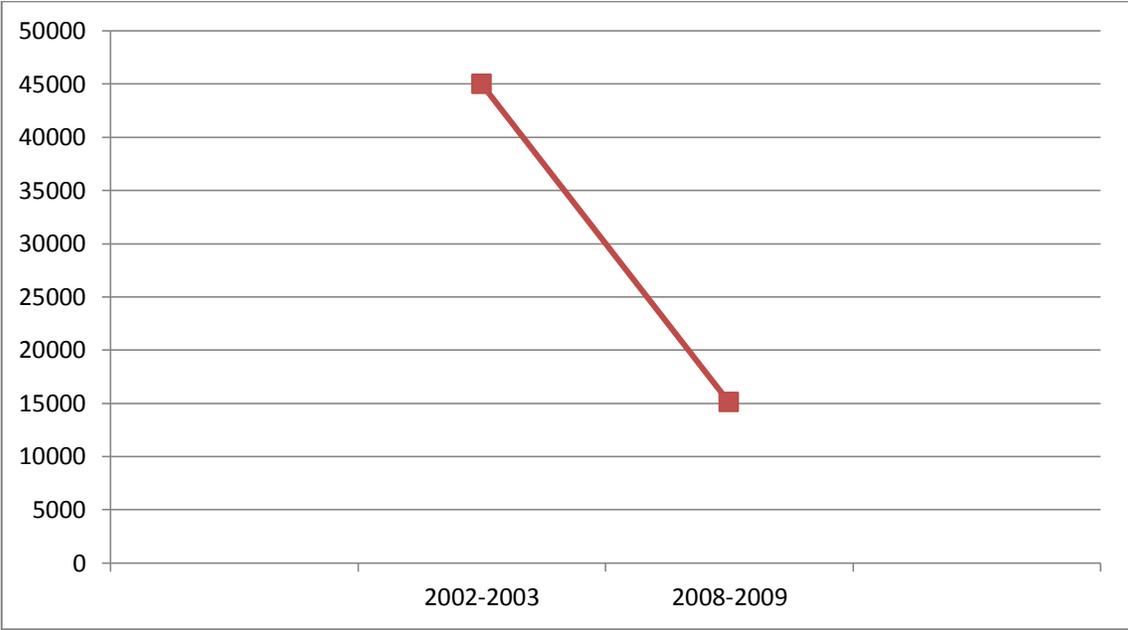
Por otro lado, podemos apreciar que el presupuesto del Instituto para el año 2013, tiene una participación del 0.28 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación, prácticamente una participación igual a la que se registró en el año 2010, que fue del 0.27 por ciento, esto partiendo de la consideración que hemos hecho de hacer comparaciones entre años donde las actividades son semejantes.

Ahora bien, partiendo de las cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, podemos tomar, a manera de ejemplo sin la intención de juzgar sobre su desempeño, el presupuesto de dos entidades: por un lado la Secretaría de Economía con un presupuesto de 20 383.3 millones de pesos, y por el otro lado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con un presupuesto de 25 246.0 millones de pesos. Como podemos apreciar son cifras superiores al presupuesto que registra el IFE que es de 11 019.8 millones de pesos. Es importante llamar la atención que sobre estas cifras, y sobre las de otras entidades, no se escucha en la opinión pública ningún cuestionamiento. Consideramos que el cuestionamiento que se hace al presupuesto del Instituto Federal Electoral, se explica en parte por la crítica que se hace al desempeño de los partidos políticos, y por las críticas que durante un buen tiempo estuvieron en los medios de comunicación, y de hecho esas críticas continúa presentes, a raíz de la reforma electoral del año 2007 cuando se aprobó por parte de los legisladores determinadas prohibiciones para la contratación de tiempo en radio y televisión.

Un indicador diseñado del rendimiento del IFE y de su costo es el que establece la relación entre su presupuesto y el número de mesas directivas de casilla instaladas, que no solo incluye la tarea de generación de la credencial para votar, actualización del Padrón Electoral, sino también, los costos organizativos, logísticos y materiales de las elecciones federales, que implica: ciudadanos sorteados, notificados y capacitados, instalación de casillas y material electoral requerido.

Apreciemos el comportamiento de este indicador en el Proceso Electoral Federal 2002-2003 y en el Proceso Electoral 2008-2009, en la gráfica siguiente:

**Gráfica 1. Gasto unitario por casilla instalada
(Precios constantes 2002)**



Fuente: *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, p. 23

Como podemos apreciar, la tendencia de la última década muestra una característica de eficiencia en la organización de las elecciones federales: La relación entre el presupuesto del IFE y el número de mesas directivas de casilla instaladas en el Proceso Electoral Federal 2002-2003 ascendió a 44,988.03, y para el Proceso Electoral 2008-2009 registró la cifra de 15,084.15, gastos considerados a precios constantes de 2002.

Partiendo de que en toda institución pública es posible y deseable revisar el monto de su presupuesto para encontrar economías o un uso más eficiente de los recursos, apreciemos los beneficios que una institución como el IFE debe de seguir aportando a los mexicanos:

Relevo pacífico de los poderes públicos federales.

Organizar elecciones libres, imparciales, legales y transparentes.

Generación de la credencial para votar con fotografía, que es el medio de identificación por excelencia en nuestro país.

Implementar programas de educación cívica.

Administración del tiempo del Estado en radio y televisión destinado al Instituto y a los partidos políticos nacionales.

Monitoreo permanente en la radio y la televisión del tiempo otorgado al Instituto para su administración.

Garantizar que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por otro lado, un tema ineludible en el momento de considerar el asunto del presupuesto del IFE es lo relativo al financiamiento público a los partidos políticos nacionales. De conformidad con la base II del artículo 41 constitucional se establece que el financiamiento público de los partidos debe de prevalecer sobre los de origen privado:

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

[...]

Y el artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala en sus tres primeros párrafos:

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;*
- b) Financiamiento por la militancia;*
- c) Financiamiento de simpatizantes;*
- d) Autofinanciamiento; y*
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.*

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;*
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y*
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

[...]

A partir de estos preceptos legales se da la obligación del Instituto de presupuestar anualmente lo relativo a las prerrogativas económicas de los partidos políticos nacionales, y su otorgamiento a los mismos en tiempo y forma de conformidad con los porcentajes considerados en la propia ley.

En este tema del financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado, se encuentra el debate sobre la conveniencia o no de mantener este esquema de financiamiento en donde los recursos públicos deben de prevalecer sobre los de

origen privado. A continuación presentamos un resumen de los que consideramos los principales aspectos a apreciar en dos modelos de financiamiento: el de carácter público y el de carácter privado:

Financiamiento público (Modelo igualitario)	Financiamiento privado (Modelo de mercado)
Costo para el erario	No hay costo para el erario
Equidad en la competencia por el poder político	Inequidad en la competencia por el poder político
Independencia del poder económico	Dependencia de los financiadores
Transparencia en el origen y destino de los recursos	Opacidad en el origen y destino de los recursos
Menor riesgo de acudir a fuentes prohibidas por la ley	Mayor riesgo de acudir a fuentes prohibidas por la ley
Gastos con límites	Gastos sin límites
Con control y fiscalización	Sin control y sin fiscalización
Menor acercamiento con militantes y simpatizantes	Acercamiento con militantes y simpatizantes
Sistema multipartidista	Sistema de partido hegemónico o bipartidista
Suma nuevos actores políticos	Resta nuevos actores políticos
Garantiza al electorado conocer las propuestas políticas	No garantiza al electorado conocer las propuestas políticas

Ahora bien, la ley establece con toda claridad la obligación de los partidos políticos de rendir cuentas sobre sus recursos tanto generales como de campaña. Así lo señala el propio artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus párrafos 5 y 6:

[...]

5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 83 de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

6. La revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Por otro lado, el Artículo 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su párrafo 1:

1. Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, [...]

En el propio artículo 41 constitucional, se establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales se encuentra a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, con autonomía de gestión; y en el mismo artículo se especifica que dicho órgano técnico para poder realizar sus tareas de fiscalización no se encuentra limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Este órgano técnico contemplado en la ley es la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que ahora tiene las responsabilidades que antes de la reforma electoral de 2007, le correspondían a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. La Unidad de Fiscalización tiene que revisar lo que los partidos políticos reportan sobre sus gastos, y validar los correspondientes comprobantes que presentan. Y durante las campañas electorales la Unidad de Fiscalización debe de monitorear los actos públicos y los elementos propagandísticos de los partidos políticos dirigidos a los ciudadanos para la obtención del voto. Igualmente, la Unidad debe de revisar lo relativo al rebase o no del tope de los gastos de campaña por parte de los partidos políticos.

Si de la revisión y monitoreo que realiza la Unidad de Fiscalización, encuentra irregularidades debe de informar al Consejo General, y proponer las multas correspondientes de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley para la aplicación de sanciones por parte del Consejo General.

Capítulo 5. La Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015 (ENEC)³⁰

5.1 Antecedentes

Desde que se decretó su creación, el Instituto Federal Electoral tiene como una de sus principales funciones capacitar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones electorales, y promover los valores de la cultura política democrática.

Desde el año de 1990, los integrantes del poder legislativo establecieron explícitamente como una responsabilidad constitucional del Instituto la educación cívica, tal y como se señalaba en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de lo que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales (...).*³¹

El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015, trabajó en tres aspectos metodológicos de la mayor importancia:

1. Se recuperaron reflexiones de personal del servicio profesional electoral (vocales) adscritos a los órganos desconcentrados, expresadas en el Congreso Nacional de Educación Cívica (CONECIV).
2. Se incorporaron experiencias y aprendizajes propios del Instituto y de otros actores que trabajan en el campo de la educación cívica, los cuales se

³⁰ En este capítulo, hacemos un análisis sobre la ENEC 2011-2015, y remitimos al lector interesado en el tema a confrontar el documento: *Estrategia Nacional de Educación Cívica 2011-2015. IFE.*

³¹ Diario Oficial de la Federación 6 de abril de 1990. p.3

expresaron y fueron sistematizados en el Encuentro Nacional de Educación Cívica.

3. Se tomaron los diagnósticos relativos al contexto nacional y de los factores que influyen en la construcción de ciudadanía, y también diagnósticos que presentan los elementos que a nivel de la acción del IFE fortalecen o debilitan la capacidad de la institución para cumplir su responsabilidad en materia de educación cívica. He aquí los documentos que la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE encargó: "Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en México", (AIL Consultores. México, 2010). "Diagnóstico organizativo sobre las condiciones internas para la implementación de la nueva estrategia de educación cívica del IFE", (GESOC, A.C. Gestión Social y Cooperación. México 2010) "Diagnóstico interno sobre la cultura democrática y valoración de la educación cívica en el Instituto Federal Electoral. Informe de resultados", (Salvador Vázquez del Mercado (coord.) México 2010) "Factores de Efectividad en la Educación Cívica. Revisión de experiencias de México y otros países: Sistema Educativo, Instituciones Estatales y Sociedad Civil". (Rogelio Gómez Hermosillo M. (consultor), México 2010).

La ENEC retoma la experiencia de la institución que a lo largo de 20 años ha hecho educación cívica en nuestro país. Veamos los periodos más significativos en este sentido:

Periodo 1991-2000

En una primera etapa los trabajos giraron en torno a la difusión y conocimiento de la democracia: historia relativa a las instituciones políticas de México, procedimientos y prácticas de la democracia y los valores democráticos.

En una segunda etapa se mantuvieron los mismos temas, pero se definieron en cuatro líneas de trabajo:

Línea I. Divulgación de la cultura democrática: se elaboran los *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*.

Línea II.- Información y servicios bibliográficos: creación de la Red Nacional de Bibliotecas del IFE.

Línea III. Promoción del voto: para el proceso electoral de 1997, con subcampañas sobre la integración de mesas directivas de casilla, promoción del voto, enfatizando en su carácter libre y secreto.

Línea IV. Definida en educación cívica para población infantil y juvenil, centralmente con los siguientes programas: *Jornadas cívicas infantiles y juveniles* (1993), *Derechos y Valores para la Niñez Mexicana* (1996) y *Nosotros los Jóvenes... Proyecto Ciudadano* (1998), y los ejercicios de participación infantil y juvenil: *Elecciones infantiles* (1997) y *Consulta infantil y juvenil* (2000).

En una tercera etapa los programas educativos se orientaron hacia la población adulta, destacando el *Taller de Educación Ciudadana*.

Periodo 2001-2004

En este periodo, el Instituto enfocó sus esfuerzos para el desarrollo de competencias cívicas por parte de las y los ciudadanos, para lo cual se diseñó el Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003.

El Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 se planteó como objetivo central:

“Contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades, fomentar la participación cívica e impulsar la práctica de valores de la democracia para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las

personas, así como en el desarrollo de las comunidades, de las instituciones y del país en el marco de un orden político democrático”³²

Periodo 2005-2010

En este periodo, el Instituto enfocó sus esfuerzos en la elaboración de modelos educativos para el desarrollo de competencias con población adulta, con el propósito de dar continuidad al Plan Trienal 2001-2003, para lo cual se diseñó el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC). En el Programa se subrayó el enfoque de competencias y se destacó que el principal objetivo de la educación cívica era: *“Promover la participación ciudadana en el ámbito público, como vía efectiva para mejorar sus condiciones de vida y hacer válidos sus derechos.”³³*

5.2 Objetivos de la ENEC 2011-2015

Para el desarrollo de la cultura política para el periodo que corre de 2011 a 2015, el Instituto define en la ENEC, los siguientes objetivos estratégicos:

Objetivo I. Contribuir al diseño e implementación de prácticas y políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía en México.

Objetivo II. Generar y socializar información relevante sobre prácticas y condiciones determinantes de la construcción de la ciudadanía que contribuya a la deliberación y acción pública.

Objetivo III. Desarrollar e implementar procesos y medios educativos eficaces que promuevan el aprecio por lo público y contribuyan a generar la capacidad de agencia de las y los ciudadanos.

³² *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*. IFE.

³³ *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)*. IFE. p. 5.

5.3 Problemas centrales de convivencia política democrática

Resultado de los diagnósticos con los que cuenta el Instituto, se han identificado diferentes problemas considerados por la nueva Estrategia. En principio, se mencionan dos que dificultan la convivencia política democrática en México:

- 1) "Un bajo nivel de aprecio por "lo público" y su vinculación con los intereses y aspiraciones personales. Existe una débil comprensión y apropiación ciudadana de lo "público" que comúnmente es asociado, de manera errónea, con aquello que "pertenece al gobierno" o a "los políticos". Esta situación se traduce en un bajo porcentaje de ciudadanos que se interesan en la política (...)"³⁴
- 2) "Una limitada experiencia de la capacidad de agencia para el ejercicio de ciudadanía en la vida pública. La ciudadanía mexicana no ha alcanzado a comprender y ejercer su capacidad como actor fundamental de la democracia con poder de transformar su realidad, mediante el ejercicio de sus derechos y la utilización de mecanismos y procedimientos democráticos."³⁵

Dados estos dos problemas se tiene como resultado el que los ciudadanos tengan poco conocimiento sobre los efectos positivos que generan los hábitos democráticos para la vida social, lo cual limita la posibilidad de solucionar los problemas sociales y construir acuerdos democráticamente. Aunque los factores que causan estos problemas son de diversa índole, la Estrategia centra la atención en aquellos derivados de rasgos del régimen político y a las condiciones propias del Estado que favorecen la permanencia de dichos problemas:³⁶

A) En cuanto al régimen político:

³⁴ *Estrategia Nacional de Educación Cívica 2011-2015. IFE.* p. 83.

³⁵ *Idem.* p. 84.

³⁶ Véase. *Idem.* pp. 85-92.

- a) Limitantes a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos.
- b) Limitada representatividad de los partidos políticos.
- c) Persistencia de prácticas políticas que limitan la participación libre de la ciudadanía en las elecciones.

B) En cuanto al Estado:

- a) Permanencia de la desigualdad, la exclusión social y la pobreza que afectan el “piso mínimo” para el ejercicio de la ciudadanía.
- b) Amenazas contra la seguridad ciudadana y el estado de derecho.
- c) Percepción ciudadana respecto a las vías de acceso a la justicia.

5.4 Misión y Visión de la institución en materia de educación cívica

La Misión de la institución en materia de educación cívica, se ha definido en los siguientes términos: *Promover que las personas convivan y participen en los asuntos públicos, para que contribuyan al desarrollo democrático de su entorno y de México.*³⁷

El Instituto cumple con esta Misión por medio de una política pública orientada a diseñar medios para ejercer competencias cívicas en los ciudadanos; promover que éstos medios sean asumidos por otros actores interesados en la formación ciudadana; colaborar con instituciones públicas y organizaciones sociales en materia de educación cívica y formación ciudadana; y promover el diseño de políticas públicas que tengan como finalidad crear condiciones adecuadas para el ejercicio efectivo de la ciudadanía.³⁸

La Visión de la institución en materia de educación cívica, se define en los siguientes términos: *El IFE contribuye, mediante su función de educación cívica, a*

³⁷ *ENEC 2011-2015*, p. 106

³⁸ *Idem.*

*la generación de políticas públicas, mecanismos y procesos de participación y educación para la construcción de ciudadanía a efecto de favorecer el desarrollo democrático de México.*³⁹

5.5 Principios orientadores de la ENEC 2011-2015

A continuación presentamos los principios orientadores de la ENEC:⁴⁰

- Pluralidad: Amplia participación de actores sociales e institucionales diversos. Y atención a los diferentes sectores de la población reconociendo la diversidad social.
- Equidad: Diseñar los diversos programas teniendo en cuenta el enfoque de género, la diversidad cultural y la atención a la juventud. Considerar de forma especial los sectores que enfrentan mayores restricciones para el ejercicio de sus derechos.
- Integralidad: Articulación de las líneas de acción, y realizar un trabajo sistemático que integre los diferentes procesos: investigación, planeación, seguimiento, evaluación y sistematización.
- Pertinencia: Diagnóstico de la realidad local para implementar programas y proyectos institucionales en función de los contextos locales.
- Relevancia: Los programas y proyectos de la ENEC deberán coadyuvar de esta manera en la generación de cambios que mejoren la calidad de la democracia en México.
- Articulación: Los programas y proyectos de la ENEC requieren la ampliación de los vínculos entre las organizaciones de sociedad civil y entre éstas y los organismos públicos.

³⁹ *Ibidem.* p. 107

⁴⁰ *Ibidem.* pp. 108-111

- Transparencia: Accesibilidad pública a la información sobre los programas y sus resultados.

5.6 Plan de gestión de la ENEC 2011-2015: Líneas estratégicas, Programas y Proyectos

En función de los objetivos estratégicos, presentamos las tres líneas estratégicas, que se instrumentan por medio de cinco programas sustantivos y dieciséis proyectos, que a continuación mencionamos en sus líneas más generales:⁴¹

Objetivo I. Contribuir al diseño e implementación de prácticas y políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía en México.

Línea I. Impulso de políticas públicas para la construcción de ciudadanía.

Programas:

1. Impulso a prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía.

Objetivo: Promover ante legisladores, autoridades e instituciones públicas, de los tres niveles de gobierno, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía. Lo anterior a través del estudio y socialización de prácticas exitosas en la materia.

Proyectos:

- 1.1. Fomento de prácticas y políticas en equidad y desarrollo.
- 1.2. Fomento de prácticas y políticas en seguridad y justicia.

⁴¹ Véase. *ENEC 2011-2015*. Capítulo 6. pp. 113-153.

- 1.3. Fomento de prácticas y políticas para la participación política democrática y equitativa.
- 1.4. Fomento de espacios de deliberación y encuentro para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

2. Monitoreo ciudadano para la actuación prodemocrática.

Objetivo: Promover la deliberación efectiva e informada de la sociedad en torno a prácticas políticas y políticas públicas que influyen en la construcción de la ciudadanía y la calidad de la democracia.

Proyectos:

- 2.1. Informe país sobre calidad de ciudadanía en México.
- 2.2. Informes especiales sobre temas de agenda pública para la construcción de ciudadanía y la calidad de la democracia.

Objetivo II. Generar y socializar información relevante sobre prácticas y condiciones determinantes de la construcción de la ciudadanía que contribuya a la deliberación y acción pública.

Línea II Producción y socialización de información sobre prácticas y condiciones determinantes para la construcción de ciudadanía.

Programas:

3. Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía.

Objetivo: Generar e intercambiar información útil sobre el estado y desarrollo de la ciudadanía y la cultura política democrática en México mediante procesos participativos que retroalimenten los saberes y prácticas del propio Instituto, de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y públicas de todo el país.

Proyectos:

- 3.1. Construcción de indicadores de la calidad de la ciudadanía.
- 3.2. Sistematización de prácticas sociales y políticas para la construcción de ciudadanía.
- 3.3. Sistematización de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana.

Objetivo III. Desarrollar e implementar procesos y medios educativos eficaces que promuevan el aprecio por lo público y contribuyan a generar la capacidad de agencia de las y los ciudadanos.

Línea III Educación en y para la participación

Programas:

4. Programa nacional de formación cívica para la participación y la convivencia política democrática.

Objetivo: Promover en la población mexicana el desarrollo de capacidades cívicas para participar democráticamente en los asuntos públicos, ejercer sus derechos e influir en la transformación de su entorno y en el mejoramiento de su calidad de vida.

Proyectos:

- 4.1. Formación ciudadana para adultos.
- 4.2. Formación ciudadana para jóvenes.
- 4.3. Convivencia democrática en escuelas primarias.
- 4.4. Formación ciudadana para la participación electoral.

5. Programa de formación ciudadana para la incidencia en políticas públicas.

Objetivo: Desarrollar competencias en los y las ciudadanos/as para su participación efectiva en la democratización de prácticas y políticas públicas.

Proyectos:

- 5.1. Formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas.
- 5.2. Formación de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas.
- 5.3. Fomento de prácticas democráticas y equitativas en partidos políticos.

5.7. Apreciación crítica de la ENEC 2011-2015

En esta nueva Estrategia de educación cívica apreciamos que al iniciar el capítulo 3 relativo al Marco Conceptual, hay una afirmación que consideramos que es un resumen de una concepción que fundamenta la definición de los proyectos establecidos en la ENEC, recordemos lo que se argumenta: "(...), se concluyó que la promoción del ejercicio de los derechos políticos y, en específico, de la participación electoral, resulta ineficaz si se aísla del ejercicio del conjunto de los derechos civiles y sociales de la población."⁴² Y podemos ver que el proyecto 4.4. Formación ciudadana para la participación electoral, es uno de los 16 proyectos propuestos, cuando desde nuestro particular punto de vista debiera tener mayor relevancia, debiera ser un Programa articulador de otros Programas.

Es nuestro interés destacar que la participación electoral de los ciudadanos, que significa el ejercicio de una serie de derechos de carácter político, al mismo tiempo

⁴² *Ibidem.* p. 63

actualiza el ejercicio de otros derechos y libertades, es decir, apreciamos que la participación electoral se encuentra ligada de forma indisoluble al ejercicio de otros derechos civiles y sociales. Baste mencionar la libertad de expresión, que sin su ejercicio por parte de los aspirantes a cargos de elección y de los ciudadanos en general, sería imposible concebir la participación electoral efectiva.⁴³ Por tanto, la promoción de la participación electoral, resulta eficaz en sí misma, para el ejercicio de los derechos que poseen los ciudadanos, ya que no se circunscribe ni se agota en el hecho de acudir a las urnas durante el día de la jornada electoral. Por tanto, afirmamos que las elecciones federales son la gran oportunidad para que la ciudadanía aprenda sobre sus derechos y los ejerza plenamente, lo cual consideramos que se puede traducir en una plataforma fundamental para un programa de educación cívica permanente.

⁴³Ver: Tesis: P./J. 83/2007 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional. **DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.**

Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Capítulo 6. Elecciones y Estadística

6.1 Las encuestas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012

En nuestro país desde hace varios años las encuestas se han convertido en un referente de información sobre la opinión pública, y adquieren especial relevancia cuando el tema se refiere a las preferencias electorales.⁴⁴ Las encuestas sobre asuntos electorales se encuentran reguladas por la legislación electoral, en un intento por tener a empresas e instituciones dentro de un esquema de confianza frente a los frecuentes intentos de manipular los datos estadísticos, intentos que son completamente ajenos a la investigación de carácter científico. El artículo 237 del COFIPE establece que si la encuesta se realiza desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección y se difunde por cualquier medio, se deberá entregar copia del estudio completo al IFE, y se deberá ceñir el estudio a los criterios generales de carácter científico, que apruebe el Consejo General del IFE. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la letra señala:

ARTÍCULO 237

[...]

5 . Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio

⁴⁴ Los sondeos de opinión o las encuestas sobre asuntos políticos, no se agotan en la dinámica de un proceso electoral, los políticos están cada vez más interesados en tratar de conocer el punto de vista de los electores sobre diferentes aspectos sobre los cuales como gobernantes deben de tomar decisiones, y sobre el particular tenemos esta argumentación de Stiglitz:

"Aunque los ciudadanos pueden expresar sus opiniones sobre su deseo por un bien privado en vez de otro mediante una sencilla acción –comprándolo o no- , cuando éste es público, no existe ningún cauce que se tan eficaz para que la gente pueda exponer sus opiniones sobre sus preferencias por un bien público o por otro. Las elecciones generales sólo transmiten una información reducida sobre la actitud de los votantes hacia cada uno de los bienes públicos; en el mejor de los casos, transmiten una idea general sobre las preferencias de los votantes en cuanto al gasto público."

"Incluso aunque se preguntara directamente a los individuos cuáles son sus preferencias, ¿revelarían sus verdaderas preferencias? En los últimos años, los políticos han recurrido cada vez más a las encuestas de opinión para averiguar las preferencias de los votantes y aunque les han resultado útiles, han interpretado los resultados con suma cautela." Stiglitz, *op. cit.*, p. 182.

completo al secretario ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio. En todo caso, la difusión de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión estará sujeta a lo dispuesto en el párrafo siguiente.

6 . Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.

7 . Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.

Los criterios generales de carácter científico se encuentran contenidos en el Acuerdo adoptado por el Consejo General, en sesión extraordinaria celebrada el 14 de diciembre de dos mil once, los cuales reproducimos a continuación:

Criterios generales de carácter científico que deben adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación:

- 1. Objetivos del estudio.*
- 2. Marco muestral.*
- 3. Diseño muestral.*

- a) Definición de la población objetivo.*
- b) Procedimiento de selección de unidades.*
- c) Procedimiento de estimación.*
- d) Tamaño y forma de obtención de la muestra.*
- e) Calidad de la estimación: confianza y error máximo implícito en la muestra seleccionada para cada distribución de preferencias o tendencias.*
- f) Frecuencia y tratamiento de la no-respuesta.*
- g) Tasa de rechazo general a la entrevista.*

4. Método de recolección de la información. En el caso de las encuestas de salida, se deberá detallar si se hizo mediante entrevistas persona a persona o mediante algún método indirecto alternativo.

5. El cuestionario o instrumentos de captación utilizados para generar la información publicada, así como la definición de cada uno de los conceptos incluidos en el cuestionario.

6. Forma de procesamiento, estimadores e intervalos de confianza.

7. Denominación del software utilizado para el procesamiento.

8. Toda la información relativa al estudio, desde su diseño hasta la obtención de los resultados publicados, deberá conservarse de manera integral por parte de la persona física o moral responsable de su realización, hasta 90 días después de que los resultados se hayan hecho públicos.

Las personas físicas o morales que lleven a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, deberán integrar un estudio completo de la información publicada, que contendrá al menos los apartados previamente señalados, mismos que atienden a criterios generales de carácter científico. Dicho estudio será entregado al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.⁴⁵

El hecho de que las encuestas se ajusten a estos criterios generales de carácter científico no significa que sus resultados sean certeros, ya que se tratan de estimaciones y hay que tener presente los límites de este tipo de estudios, cuestión sobre la cual las encuestadoras no aclaran mucho cuando publicitan sus conclusiones.

En el citado Acuerdo CG411/2011, en su numeral décimo segundo, se estableció que el cumplimiento de las disposiciones establecidas, por parte de las empresas o instituciones que realizaran y publicaran encuestas, no implicaba que el IFE avalara la calidad de los estudios, la validez de los resultados o las conclusiones que se infieran de los estudios. Incluso en el numeral sexto del Acuerdo en comento se señaló que en todos los casos relativos a la divulgación de encuestas de salida y conteos rápidos se debía de anotar textualmente y de forma clara la siguiente leyenda: “Los resultados oficiales de las elecciones federales son exclusivamente aquellos que dé a conocer el Instituto Federal Electoral y, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

El 21 de junio de 2012 el Consejo General del Instituto, en sesión extraordinaria aprobó por votación unánime de los Consejeros Electorales el Acuerdo

⁴⁵ Acuerdo CG411/2011: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el proceso electoral 2011-2012.

CG419/2012, por el que se establecieron los criterios de carácter científico que debían entregar a la Secretaría Ejecutiva como fecha límite el 25 de junio de 2012, las personas tanto físicas como morales que pretendían realizar encuestas de salida y/o conteos rápidos el día de la Jornada Electoral del primero de julio.⁴⁶

Este Acuerdo del 21 de junio de dos mil doce, como el Acuerdo del 14 de diciembre de dos mil once, relativos a las encuestas y sondeos de opinión, buscaban evitar un clima de incertidumbre que comúnmente se genera por las frecuentes variaciones en los resultados de los estudios, de ahí el intento de establecer un nivel de exigencia básico en cuanto a los criterios para llevar a cabo las encuestas.

En el Séptimo informe sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, presentado por la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral, se presenta el número de encuestas originales, las reproducciones que se hicieron de ellas y las notas relacionadas con las mismas encuestas. Y la propia Secretaría Ejecutiva en su informe llama la atención sobre el hecho de que las encuestas de carácter electoral se han convertido en uno de los elementos de gran importancia de las deliberaciones en las campañas políticas.⁴⁷

En el siguiente cuadro podemos observar el paulatino incremento, desde el mes de enero al mes de julio, en el número de encuestas, así como en sus reproducciones originales, y también de las notas que se derivan de las mismas encuestas.

⁴⁶ *Acuerdo CG419/2012*: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios de carácter científico que deberán entregar a más tardar el 25 de junio de 2012, las personas físicas o morales que pretendan realizar encuestas de salida y/o conteos rápidos para la jornada electoral del 1º de julio del 2012.

⁴⁷ Séptimo informe sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. Instituto Federal Electoral. 26 de julio del 2012.

Mes del informe	Encuestas originales	Reproducciones originales	Notas	Total
Enero	4	7	17	28
Febrero	109	10	254	373
Marzo	57	23	297	377
Abril	217	59	191	467
Mayo	680	130	272	1 082
Junio	613	206	295	1 114
Julio	574	142	276	992
Total	2 254	577	1 602	4 433

Fuente: *Séptimo informe sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. Instituto Federal Electoral.*

Con base en el informe citado, tenemos que el número de publicaciones sobre encuestas que se monitorearon pasaron de 467 en el periodo de precampañas a 3,250 en el momento de realizarse las campañas, cifra que es siete veces superior a la registrada durante las precampañas. En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de las publicaciones de acuerdo al periodo considerado:

Periodo	Encuestas originales	Reproducciones originales	Notas	Total
Precampaña	125	18	324	467
Intercampaña	181	68	410	659
Campaña	1 940	480	830	3 250
Semanas posteriores, hasta el 15 de julio	8	11	38	57
Total	2 254	577	1 602	4 433

Fuente: *Séptimo informe sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. Instituto Federal Electoral.*

Por otro lado, es importante comentar que la legislación electoral en su artículo 237 párrafo sexto, señala con toda claridad que durante los tres días previos a la Jornada Electoral y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del país, queda prohibido el difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales, y esta disposición fue claramente vigilada por la autoridad electoral realizando monitoreo sobre los medios de

comunicación. Y como resultado de este monitoreo a los medios la autoridad electoral dio vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), de algunas publicaciones y algunos noticieros que violaron lo establecido en el artículo 237 del Código de la materia en su párrafo sexto.

6.2 El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) en el Proceso Electoral Federal 2011-2012

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), es un sistema de información implementado por el IFE para que dentro de las 24 horas siguientes del cierre de las casillas, toda persona interesada vaya conociendo el resultado de la votación de cada una de las casillas con base en la captura que se realiza de las actas de escrutinio y cómputo que se reciben en cada una de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas. Este sistema de información sobre los resultados preliminares de la votación, atiende a lo establecido en el artículo 125 inciso I del COFIPE, y para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se dieron a conocer resultados preliminares de las tres elecciones. El COFIPE señala:

ARTÍCULO 125

1 . Son atribuciones del secretario ejecutivo:

[...]

1) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 291 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General [...]

Con la finalidad de darle certeza y confiabilidad al PREP, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG389/2011, por el que se dispone la creación del Comité Técnico Asesor (COTAPREP) para el Programa de Resultados

Electoral Preliminares (PREP) que operó para las elecciones federales de 2012. El citado Acuerdo que fue aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 28 de noviembre de dos mil once, por votación unánime de los Consejeros Electorales.⁴⁸

El COTAPREP, se integró por los siguientes académicos:

1. Mtra. Salma Leticia Jalife Villalón (Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet A.C.)
2. Dr. Carlos Fernando José Jaimes Pastrana (ITESM)
3. Dr. Rafael Pérez Pascual (UNAM)
4. Dr. Víctor Manuel Silva García (IPN)
5. Dr. Ciro Murayama Rendón (UNAM)

Por otro lado, la UNAM realizó la auditoría de toda la infraestructura informática del PREP, con la finalidad de verificar la seguridad informática del Programa de Resultados Electorales, y de esa forma dar mayor certeza sobre los resultados que arrojará dicho Programa.

6.3 El Conteo Rápido o Encuesta Nacional que realiza el IFE

El Conteo Rápido es un procedimiento muestral que realiza el IFE de conformidad con lo establecido en la legislación electoral⁴⁹, que permite conocer tendencias de los resultados electorales la noche misma del día en que se llevan a cabo las

⁴⁸ *Acuerdo CG389/2011*: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se dispone la creación del comité técnico asesor para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que operará para las elecciones federales de 2012.

⁴⁹ *El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, establece:

ARTÍCULO 119

1 . Corresponden al presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

[...]

l) Previa aprobación del Consejo, ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios deberán ser difundidos por el consejero presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las veintidós horas del día de la jornada electoral [...]

elecciones. El Conteo Rápido es un procedimiento que difícilmente alguna empresa tiene la capacidad de efectuar, dado el tamaño tan grande de la muestra, que en el año 2012 fue de más de 7,500 casillas. Además, se basa en la información contenida en las actas de escrutinio y cómputo, que llenan los secretarios en cada una de las mesas directivas de casilla. El Conteo Rápido, también denominado Encuesta Nacional, recopila la información en las casillas a través de los Capacitadores Asistentes Electorales, que se encuentran apoyando las tareas del Instituto en todo el territorio nacional. Al momento de recabar los datos de las actas, los CAE'S transmiten la información de acuerdo al lugar donde se encuentren por teléfono fijo o teléfono móvil, por radio o por medio de teléfono satelital, a los centros de acopio instalados en las sedes de las Juntas Distritales Ejecutivas, y de ahí se transmiten vía electrónica a una central de cómputo para su procesamiento y obtención de las estimaciones.

En sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de mayo de dos mil doce se aprobó por mayoría de votos de los Consejeros Electorales, el Acuerdo CG297/2012,⁵⁰ por el cual se determina la realización de una Encuesta Nacional basada en las actas de escrutinio y cómputo de la casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados de la votación de la elección de Presidente el día de la Jornada Electoral del 2012, y además se aprobó la creación de un Comité Técnico Asesor (COTECORA) en la materia. En el punto séptimo del Acuerdo aparece la lista de los cinco integrantes del Comité designado:

1. Dra. Guillermina Eslava Gómez (UNAM)
2. Mtra. Patricia Isabel Romero Mares (UNAM)
3. Dr. Rubén Hernández Cid (UNAM)
4. Dr. Manuel Mendoza Ramírez (ITAM)

⁵⁰ *Acuerdo CG297/2012*: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina la realización de una encuesta nacional basada en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados de la votación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el día de la jornada electoral del Proceso Electoral Federal 2011-2012, y se aprueba la creación de un comité técnico asesor en la materia.

5. Dr. Raúl Rueda Díaz del Campo (UNAM)

El perfil de los integrantes del COTECORA, es de un alto nivel académico, tenemos por ejemplo, el caso de los especialistas del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (IIMAS) que son la maestra en estadística Patricia Isabel Romero Mares, que se desempeña como académico titular del Departamento de Probabilidad y Estadística, y el doctor Raúl Rueda Díaz del Campo, quien es investigador titular en ese mismo Departamento de Estadística.

En el considerando número 26 del Acuerdo CG297/2012 del Consejo General se presentan las diferencias básicas entre el Conteo Rápido o Encuesta Nacional y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) a través de un cuadro comparativo:

[...]

En consecuencia cada uno de los dos mecanismos de información cumple finalidades diferentes. Por un lado, el Conteo Rápido permite conocer a partir de una estimación científica probabilística la proyección del resultado agregado de una elección con rangos estadísticos científicamente determinados. Por otro lado, el PREP permite dar seguimiento a los resultados asentados en las Actas de Escrutinio y Cómputo de manera simultánea a su recepción por los Consejos Distritales del Instituto durante las veinticuatro horas siguientes al cierre de las casillas ubicadas en el huso horario más occidental del país.

Algunas de las más notables diferencias aludidas en el párrafo precedente son las siguientes:

<i>Concepto</i>	<i>Conteo Rápido</i>	<i>Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)</i>
<i>Objetivo</i>	<i>Proporcionar una estimación de los resultados de la votación en la misma noche de la Jornada Electoral, aproximadamente a las 23.00 horas.</i>	<i>Difundir los resultados asentados en cada una de las Actas de Escrutinio y Cómputo de cada una de las elecciones federales de manera simultánea a su paulatina recepción en los Consejos Distritales del IFE, permitiendo su consulta de manera agregada y desagregada a nivel nacional, entidad federativa, por circunscripciones plurinominales, distritos uninominales, secciones electorales o bien casilla.</i>

<i>Cobertura</i>	<i>Nacional.</i>	<i>Nacional, Circunscripción Plurinominal, Entidad Federativa, Distrito Uninominal, Sección Electoral, Casilla.</i>
<i>Fuente de datos y medio de acceso</i>	<i>Resultados de la votación registrados en las correspondientes actas de escrutinio y cómputo de las casilla seleccionadas como parte de la muestra, desde cuyo lugar se transmite inmediatamente al centro de recepción de información en las Juntas Distritales.</i>	<i>Datos contenidos en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, conforme se van recibiendo los paquetes electorales en los consejos distritales.</i>
<i>Procedimiento estadístico</i>	<i>Inferencia estadística científicamente fundada, a partir de un diseño muestral estratificado, con asignación proporcional por estrato del tamaño de muestra nacional (calculado con base en el nivel de confianza y margen de error estipulados), y selección probabilística simple de casillas al interior de cada estrato.</i>	<i>Registro censal.</i>

6.4 Elecciones y Economía

Para el desarrollo de este apartado nos ha parecido importante retomar algunos de los razonamientos del economista Joseph E. Stiglitz, de su obra: *La economía del sector público*.

Primeramente, veamos la situación a la que se enfrentan las personas que van a gobernar una vez resuelta la contienda electoral, en este momento surge la interrogante de cómo deben de tomar las mejores decisiones para cumplir con sus promesas de campaña, y particularmente cómo tomar decisiones en relación al gasto público de cuya orientación depende el cumplimiento de un proyecto político.

"...la economía de mercado depende del sistema de precios para asignar eficientemente los recursos en la producción de bienes privados."
(...)

*"Las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector público se toman de una forma bastante diferente. Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Existe, pues, una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que el Parlamento, por ejemplo, decide gastar el dinero de los ciudadanos. Se supone que un parlamentario, cuando vota, refleja las opiniones de los electores y no sólo las suyas. Cuando decide su voto, tiene que resolver dos problemas; primero debe averiguar cuáles son los puntos de vista de sus electores y, segundo, dado que es probable que estos puntos de vista difieran, ha de decidir qué peso debe asignar a cada uno."*⁵¹

Con relación a la participación ciudadana en cuestiones que tienen que ver con definiciones de carácter social, nos enfrentamos al fenómeno de la abstención, y la justificación que las personas dan al momento de interrogarlas sobre la razón o razones de su abstención de ejercer su voto en las elecciones, argumentan que el peso de su voto no tiene significación en el resultado, y que el ir o no ir a las urnas resulta lo mismo, y que por tanto no tienen ningún incentivo para salir de su casa el día de las elecciones. Y aquí queremos señalar que si todos los ciudadanos razonaran en los mismos términos, la competencia partidista por el poder político no tendría sentido. Muchos ciudadanos saben que su voto valorado en forma aislada no tiene efecto alguno sobre los resultados, pero también saben que la suma de los votos individuales es precisamente lo que define quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores en unas elecciones. Además, el ejercicio del voto es el ejercicio de un derecho que va acompañado del ejercicio de otros derechos, y los ciudadanos deben de saber que el no ejercicio de los mismos vuelve inoperantes dichos derechos. De ahí el reto de la educación cívica de lograr que el ciudadano valore la importancia de los derechos y su práctica, de ahí la importancia de que el individuo se haga responsable del mejoramiento de sus condiciones de vida. El reconocido economista J. Stiglitz, razona de la siguiente manera sobre la participación de los votantes:

⁵¹ Stiglitz, *op. cit.*, pp. 181-182.

*"(...) no hemos tenido en cuenta la cuestión de la participación en el proceso político. Por ejemplo, participar activamente en él tiene costes; al votante le resulta costoso mantenerse informado y votar. Estos costes son suficientemente grandes en relación con los beneficios esperados como para que un ligero cambio meteorológico influya significativamente en la participación de los votantes. En particular, aquellos cuyas preferencias se aproximen a la mediana tienen pocos incentivos para participar en la política, sobre todo si creen que el proceso político reflejará de todas maneras sus preferencias."*⁵²

Por otro lado, está la interrogante que los economistas tienen sobre la forma de determinar el verdadero beneficio de las políticas públicas adoptadas. Y tenemos la siguiente reflexión de Stiglitz:

*"Aunque se prefiere la conducta altruista de los políticos a la corrupción o incluso a formas menores de enriquecimiento personal, a los economistas les preocupa desde hace tiempo la fiabilidad de la conducta aparentemente altruista en la búsqueda del interés común. De hecho, fueron las medidas aparentemente caprichosas de los líderes políticos (fueran o no supuestamente en aras del interés público) las que indujeron a Adam Smith a sugerir que existía una manera mejor de servir al interés público: que cada persona buscara su interés privado. Desgraciadamente, aunque la mano invisible de Adam Smith funcione perfectamente en el caso de la mayoría de los bienes, no ocurre así en el de los bienes públicos. Aun así, el interés personal de los políticos –su deseo de ser reelegidos – desempeña una importante función al menos en cierta medida: los induce a tratar de conocer exactamente las preferencias de su electorado y a votar a favor de medidas que reflejen esas preferencias."*⁵³

⁵² *Ibidem.* p. 200

⁵³ *Ibidem.* p. 209.

Conclusiones

1. Podemos afirmar que los recursos económicos que destina el Estado al IFE cada tres años para la organización de las elecciones federales, y los recursos destinados para apoyar las demás tareas que desarrolla el Instituto en los periodos pre-electorales y post-electorales, se traducen en beneficios para toda la sociedad, siendo uno de esos beneficios la estabilidad política del país.
2. Afirmamos que el Proceso Electoral Federal que vive nuestro país cada tres años, es el momento más importante que vive la sociedad mexicana en lo referente a la educación cívica de los ciudadanos. Durante el proceso electoral se convoca a un número significativo de ciudadanos para que sean funcionarios de casilla, para lo cual reciben una capacitación que los hace competentes para realizar la importante tarea de recibir, cuidar y contar los votos de sus vecinos, protegiendo de esa manera la voluntad ciudadana expresada en las urnas.
3. Concluimos que la promoción de la participación electoral, resulta eficaz en sí misma, para el ejercicio de los derechos que poseen los ciudadanos, ya que se encuentra ligada indisolublemente al ejercicio de otros derechos civiles y sociales, como es el ejercicio de la libertad de expresión, que sin su plena vigencia no sería posible concebir la participación electoral efectiva. Esta participación no se circunscribe ni se agota en el hecho de acudir a las urnas durante el día de la jornada electoral.

4. Las elecciones federales son una gran coyuntura para que la ciudadanía aprenda sobre sus derechos y los ejerza plenamente. El proceso de organización de las elecciones se puede traducir en una plataforma para un programa de educación cívica permanente.

5. Las encuestas sobre asuntos electorales se deben mantener reguladas por la legislación electoral, para que empresas e instituciones se circunscriban a un marco de confiabilidad, de tal forma que se eviten los intentos de manipular los datos estadísticos, lo cual es completamente ajeno a la investigación estadística de carácter científico.

6. La educación cívica debe tener como objetivo que el ciudadano conozca y valore la importancia de sus derechos y la necesidad de su práctica efectiva, de tal forma que cuente con las competencias necesarias para darles plena vigencia. Además, la educación cívica debe servir para que los individuos se hagan responsables del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Recomendaciones

- a) La educación cívica debe de fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los integrantes de la comunidad. Por ello es importante que las diferentes instituciones del Estado mexicano, realicen un esfuerzo de coordinación interinstitucional de tal forma que los programas de educación cívica sean una tarea cotidiana y en permanente revisión y mejora.

- b) Para dotar de mayor credibilidad a las elecciones, el IFE debe revisar con cuidado lo relativo a los errores cometidos por los funcionarios en el llenado de las actas, de tal forma que determine con el mayor grado de exactitud las razones de los mismos, y así su frecuencia se vaya abatiendo de forma progresiva, por tanto el IFE debe de conseguir una alta calidad en la capacitación y en el desempeño de los funcionarios de casilla; y, por supuesto, también de los capacitadores-asistentes electorales que es el personal que contrata la institución para preparar a los funcionarios que serán responsables de las casillas.

Ahora bien, no basta con que la institución cuente con un inventario de técnicas de control de calidad que sirvan para dar seguimiento puntual a las diferentes etapas del proceso de generación del servicio, es necesario contar con una cultura enfocada hacia la calidad, la cual se debe de implementar de forma permanente, planeada y controlada. Esta nueva cultura implica que los integrantes de la institución tengan como norma el que las cosas se hagan bien desde el principio. Si bien la calidad debe de

ser un hábito o una actitud personal, para lograrla implica necesariamente el trabajo en equipo, ya que el bien o servicio elaborado o prestado es el resultado de las acciones de todos los integrantes de la Organización y no solo de un departamento o área en particular.

- c) El proyecto de Formación ciudadana para la participación electoral, es uno de los 16 proyectos propuestos en la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, y consideramos que debiera ser una Programa articulador de otros Programas; es decir, debería ser una plataforma para un programa de educación cívica permanente. Si bien el IFE tiene como una de sus funciones fundamentales la organización de las elecciones federales, podría suscribir acuerdos con diferentes instituciones para colaborar en la organización y seguimiento de la elección de diferentes representantes, por ejemplo de la representación de los padres de familia de los alumnos, y de la representación de los propios alumnos de las diferentes escuelas y de los diversos grados, establecidas en el territorio nacional. En este sentido sugerimos la suscripción de acuerdos con la Secretaría de Educación Pública, y consideramos que dichos acuerdos no deben ser generalidades y buenas intenciones, sino proyectos concretos de colaboración que lleven al plano de lo social la formación ciudadana en competencias cívicas, y que además sean susceptibles de ser evaluados.
- d) El Conteo Rápido o Encuesta Nacional que realiza el IFE, que permite conocer tendencias de los resultados electorales la noche misma de las elecciones, debiera ser objeto de información clara y explícita en los medios de comunicación masiva precisando su metodología, de tal forma que la mayoría de la población comprenda su importancia. Se debe informar que el

Conteo Rápido es un procedimiento que difícilmente alguna empresa tiene la capacidad de efectuar, dado el tamaño tan grande de la muestra, y que además, se basa en la información contenida en las actas de escrutinio y cómputo elaboradas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla, la información la recopilan en las casillas los Capacitadores Asistentes Electorales que apoyan las tareas del Instituto durante el proceso electoral.

Bibliografía

- Alvear, C. *Calidad Total, Tomo I y II*. Editorial Limusa, México, 1999.
- Bernal Torre, C. *Proceso. Administrativo para las organizaciones del siglo XXI*. Editorial Pearson-Prentice. México. 2008.
- Bobbio, N., Matteucci N., Pasquino Gian F. *Diccionario de política, Tomo I y II*. Editorial Siglo XXI, México, 1995.
- Castellanos, E. *Derecho electoral en México*. Editorial Trillas, México, 2003.
- Duveregeer, M. *Los partidos políticos*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Gómez Tagle, S. *¿Cuántos votos necesita la democracia?* Instituto Federal Electoral México, 2009.
- Guajardo G. E. *Administración de la Calidad Total*. Editorial PAX, México, 1996.
- Guizar, R. *Desarrollo Organizacional. Principios y Aplicaciones*. Ed. Mc Graw Hill, México, 2000.
- Instituto Federal Electoral. *Programa de Capacitación Electoral e IMDC PEF2008-2009*, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica 3 de octubre de 2008 Consejo General.
- _____, *Distribución 2004: Camino para la Democracia*, Primera edición, México, 2005.
- _____, *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, Primera edición, México, 2011.
- _____, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008.
- _____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008
- _____, *Causas de Nulidad. Análisis de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Elección de Diputados*

Federales por ambos principios, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

_____, *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, México, 2011.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes, México.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 01-07-2008)

Malthus, R. *Ensayo sobre el principio de la población*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

Munch, L. *Más Allá de la Excelencia y de la Calidad Total*. Editorial Trillas, México, 1998.

Prokopenko, J. *La Gestión de la Productividad. Manual Práctico*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza 1989.

Steiner, A. G. *Planeación Estratégica*. Editorial CECSA, México, 1997.

Stiglitz, J. E. *La economía del sector público*. Antoni Bosch editor, España, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La violación del voto público*. México, 2006

Woldemberg, J. *La transición democrática en México*. El Colegio de México, México, 2012.

Anexos

Anexo I. Cuadro: Distribución de distritos por estado de la República Mexicana, 2005

Anexo II. Gráfica: Financiamiento para campañas electorales 1997-2009

Anexo III. Gráfica: Evolución del gasto de partidos políticos en medios de comunicación durante las campañas electorales en radio y televisión, 1997-2009

Anexo I

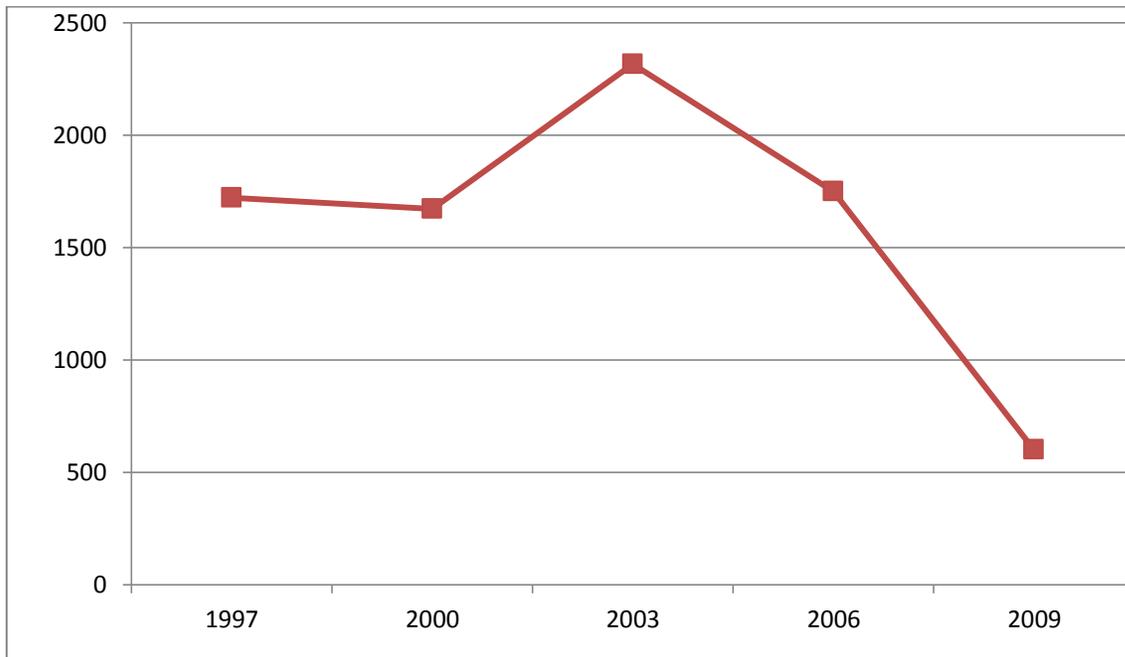
DISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS POR ESTADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 2005

Cve.	Estado	Población 2000	Distritos Enteros	Art. 53 Const.	Resto Mayor	Total de Distritos	Media Estatal
1	AGUASCALIENTES	944,285	2	0	1	3	314,761.67
2	BAJA CALIFORNIA	2,487,367	7	0	1	8	310,920.88
3	BAJA CALIFORNIA SUR	424,041	1	1	0	2	212,020.50
4	CAMPECHE	690,689	2	0	0	2	345,344.50
5	COAHUILA DE ZARAGOZA	2,298,070	7	0	0	7	328,295.71
6	COLIMA	542,627	1	1	0	2	271,313.50
7	CHIAPAS	3,920,892	12	0	0	12	326,741.00
8	CHIHUAHUA	3,052,907	9	0	0	9	339,211.89
9	DISTRITO FEDERAL	8,605,239	26	0	1	27	318,712.56
10	DURANGO	1,448,661	4	0	0	4	362,165.25
11	GUANAJUATO	4,663,032	14	0	0	14	333,073.71
12	GUERRERO	3,079,649	9	0	0	9	342,183.22
13	HIDALGO	2,235,591	6	0	1	7	319,370.14
14	JALISCO	6,322,002	19	0	0	19	332,736.95
15	MÉXICO	13,096,686	40	0	0	40	327,417.15
16	MICHOACÁN DE OCAMPO	3,985,667	12	0	0	12	332,138.92
17	MORELOS	1,555,296	4	0	1	5	311,059.20
18	NAYARIT	920,185	2	0	1	3	306,728.33
19	NUEVO LEÓN	3,834,141	11	0	1	12	319,511.75
20	OAXACA	3,438,765	10	0	1	11	312,615.00
21	PUEBLA	5,076,686	15	0	1	16	317,292.88
22	QUERÉTARO DE ARTEAGA	1,404,306	4	0	0	4	351,076.50
23	QUINTANA ROO	874,963	2	0	1	3	291,054.33
24	SAN LUIS POTOSI	2,299,360	7	0	0	7	328,480.00
25	SINALOA	2,536,844	7	0	1	8	317,105.50
26	SONORA	2,216,969	6	0	1	7	316,709.86
27	TABASCO	1,891,829	5	0	1	6	315,304.83
28	TAMAULIPAS	2,753,222	8	0	0	8	344,152.75
29	TLAXCALA	962,646	2	0	1	3	320,882.00
30	VERACRUZ DE LA LLAVE	6,908,975	21	0	0	21	328,998.81
31	YUCATÁN	1,658,210	5	0	0	5	331,642.00
32	ZACATECAS	1,353,610	4	0	0	4	338,402.50
	TOTAL NACIONAL	97,483,412	284	2	14	300	

Fuente: *Distritación 2004-2005: Camino para la Democracia*. IFE. p. 79.

Anexo II

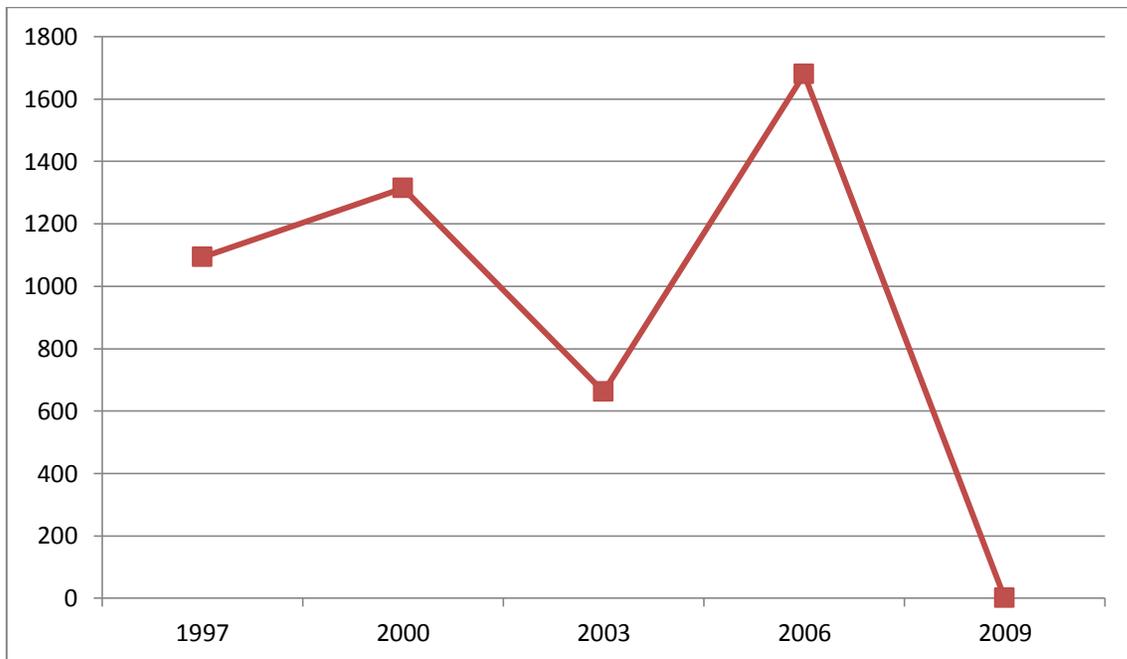
Financiamiento para campañas electorales, 1997-2009 (millones de pesos constantes, 2002)



Fuente: *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, p. 9

Anexo III

Evolución del gasto de partidos políticos en medios de comunicación durante las campañas electorales en radio y televisión 1997-2009 (millones de pesos constantes 2002)



Fuente: *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, p. 10