

Los objetivos y retos de la capacitación electoral en México

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

La capacitación electoral en México es, sin duda, uno de los ejes fundamentales para el buen desarrollo de los procesos electorales. Lo será también para el proceso electoral federal del próximo 2 de julio. La importancia de esta actividad electoral radica en varias razones. Una de las más relevantes es su íntima vinculación con el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla vigente en México, del cual forma parte sustantiva. En efecto, resultaría ocioso intentar comprender los pormenores de la capacitación electoral, sus retos y objetivos, sin antes entender el procedimiento que la legislación vigente en la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), prevé para seleccionar a los ciudadanos mexicanos que se desempeñarán como funcionarios de casilla el día de los comicios. Más aún, es preciso tener claros los motivos históricos y políticos por los que la integración de las mesas directivas de casilla devino en el complejo y ciertamente costoso procedimiento con el cual hoy contamos.

Me explico. Seleccionar a las ciudadanas y ciudadanos que tendrán como principal responsabilidad recibir y contar los votos el día de la jornada electoral supone, hoy, realizar un complicado proceso que sea capaz, al mismo tiempo, de garantizar a los actores políticos, en especial a los partidos, la certeza de que esta importante función se llevará a cabo con absoluta imparcialidad y transparencia, y de brindar a la ciudadanía la seguridad de que los resultados electorales serán confiables. La concepción de este proceso ha sido el resultado, pues, de la histórica demanda ciudadana de comicios limpios y transparentes. En efecto, el procedimiento actual es una de las consecuencias más

visibles de las reformas electorales de los últimos 11 años, comenzando por las de 1989-1990 que dieron lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

El procedimiento de integración de las casillas es regulado por el artículo 193 del Cofipe y consiste, a grandes rasgos, en lo siguiente: el IFE selecciona a los ciudadanos que recibirán y contarán los votos mediante la celebración de dos sorteos, técnicamente conocidos como insaculaciones. En el primero se obtiene, a partir del mes de nacimiento previamente sorteado por el Consejo General del Instituto en enero del año de la elección,¹ a diez por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores en cada sección electoral.²

A estos ciudadanos se les invitará a asistir a un curso de capacitación, en el cual se les instruirá acerca de las funciones básicas que deberán desempeñar durante la jornada electoral y se determinará si cumplen con los requisitos de ley para poder hacerlo, entre los cuales vale la pena mencionar los que garantizarán su comportamiento imparcial: no ser funcionario o dirigente de un partido político ni mando superior de la administración pública federal, estatal o municipal, como lo estipula el artículo 120 del Cofipe.

Una vez concluida esta primera etapa, el instituto procede a realizar un nuevo sorteo, para determinar quiénes serán los individuos designados funcionarios de casilla entre los que hayan cumplido satisfactoriamente los requi-

¹ Para los comicios del 2 de julio del 2000 resultaron sorteados los meses de abril y mayo.

² Una sección electoral es la unidad territorial mínima en que se dividen los distritos electorales. Puede tener entre 50 y 1 500 electores y estar conformada por una o varias casillas.



Germán Venegas

sitos establecidos en esta fase. A ellos los seleccionará con base en la primera letra de su apellido paterno³ y serán siete por cada casilla electoral: cuatro funcionarios propietarios (presidente, secretario y dos escrutadores) y tres suplentes generales. A ellos se les impartirá un segundo curso de capacitación, concebido y diseñado para fortalecer sus conocimientos y destrezas en las actividades propias de la jornada comicial por medio de métodos y técnicas didácticas que privilegian el trabajo en equipo y la asimilación práctica y vivencial de los contenidos que es preciso aprender.

Como puede observarse, el procedimiento es muy complejo y el reto enorme. Basten, para ilustrar esta complejidad, sólo algunas consideraciones. El número total de ciudadanos a que se notificará y capacitará en la primera fase asciende, para esta elección, a casi seis millones (que corresponden a diez por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores), a los cuales se deberá instruir en un periodo demasiado corto —seis semanas—, a lo largo y ancho de toda la geografía del país.

³ En sesión del Consejo General del IFE del 2 de marzo resultó sorteada la letra o.

La diversidad sociocultural de la población supone el diseño de una plataforma pedagógica que prevea contenidos y técnicas didácticas viables y eficaces lo mismo para personas que vivan, por ejemplo, en zonas urbanas y tengan niveles de escolaridad y económicos medios y altos que para individuos que habiten en zonas rurales y tengan un escaso nivel de instrucción formal. Ese diseño, además, responde a la necesidad de presentar a todos información objetiva y homogénea, con la finalidad de infundir confianza en el proceso a los actores políticos y a la ciudadanía. Por si fuera poco, también toma en cuenta las diferencias sociales y culturales originadas en la gran diversidad étnica de nuestro país.

Como lo mencioné al principio de este trabajo, hay razones históricas y políticas que justifican la existencia de procedimientos tan complejos para integrar las mesas directivas de casilla y brindar capacitación electoral en nuestro país. La principal es la desconfianza de la ciudadanía en los procesos electorales. Pese a que la labor del IFE ha contribuido a disminuirla significativamente, no se ha podido desterrar del todo y obliga a establecer diversas medidas que buscan ofrecer a la población la certeza de que la voluntad ciudadana se va a respetar.

En ese sentido, es cierto que la democracia en México ha tenido y tiene costos enormes, pero también lo es que, como lo ha repetido en múltiples ocasiones el consejero presidente del Consejo General de IFE, José Woldenberg, bien ha valido y aún vale la pena sufragarlos, sobre todo si contribuyen a generar credibilidad en los procesos electorales y a consolidar nuestro sistema democrático.

Lo anterior también es válido en cuanto a la integración de las mesas directivas de casilla, máxime si se considera que el procedimiento correspondiente tiene la innegable virtud de garantizar que la delicada misión de recibir y contar los votos quede en manos de ciudadanos imparciales, que viven en las zonas donde se ubican las casillas y a quienes, por lo tanto, muy probablemente conocen la mayoría de los electores de la región, quienes son sus vecinos. En otras palabras, el hecho de que los ciudadanos que el día de la jornada electoral atienden las casillas sean doblemente sorteados y capacitados se ha convertido en un mecanismo promotor de la confianza y, por tanto, en una garantía de aceptación de los resultados electorales por parte tanto de los competidores, los partidos políticos y las coaliciones, como de la población en general. Es quizás por ello que las encuestas más recientes, sobre todo las realizadas de 1997 a la fecha, demuestran claramente el incremento de la con-

fianza ciudadana en los procesos electorales federales y en las instancias que los organizan. De este modo, se aseguran la objetividad y transparencia, mediante el sencillo mecanismo de poner el desarrollo del proceso electoral en manos de los propios ciudadanos.

Otra ventaja del procedimiento consiste en que idealmente fomenta la participación ciudadana, pues gracias a los dos sorteos la función de recibir y contar los votos recae en cada elección en ciudadanos diferentes, lo cual, si bien supone un reto para la logística de la capacitación electoral, también significa que en cada proceso electoral serán más los ciudadanos que han entrado en contacto con los mecanismos propios de la organización de las elecciones en una sociedad democrática, con toda la carga de educación cívica y de sensibilización e interiorización de valores y prácticas de la democracia que ello trae consigo. Por ello resulta válido afirmar que la capacitación electoral es un elemento fundamental a tomar en cuenta en toda estrategia para llevar adelante esa dimensión más amplia conocida como educación cívica, que en nuestro actual contexto histórico debe entenderse prioritariamente como educación para la democracia.

Es, pues, en este contexto, donde podemos afirmar con Hugo Zemelman que "los protagonistas estelares de la democracia son los ciudadanos, y es a partir de esta premisa fundamental que se organiza todo el entramado institucional de un régimen político democrático y se fijan las reglas del juego y la competencia abierta por el poder".⁴ A partir de esta innegable y contundente verdad democrática cobran relevancia la capacitación electoral y la participación ciudadana en las casillas, así como el procedimiento aleatorio diseñado para seleccionar a los funcionarios de las mesas directivas.

No constituye una aportación original del Cofipe, ni de las reformas de que este código ha sido objeto desde su promulgación en 1989 hasta la última de 1996, el hecho de que sean los ciudadanos quienes se encarguen de las funciones electorales propias de las casillas. En realidad, existen muchos antecedentes en la legislación electoral de nuestro país que así lo determinaban. Lo mismo pue-

de afirmarse de la capacitación electoral. Lo que sí constituye una novedad de las reformas de 1989-1990 es el método aleatorio para elegir a los funcionarios por medio, primero, de un solo sorteo (1991) y después de dos (a partir de 1994). Este nuevo procedimiento tiene la intención ya mencionada de brindar certidumbre a quienes participan en los procesos electorales, al garantizar que las personas encargadas de recibir la votación y determinar sus resultados en cada casilla electoral sean, sin lugar a dudas, imparciales.

De hecho, las leyes electorales de 1813, 1836, 1916-1917 y 1918 establecían, con diferentes matices, la facultad de los electores y de los ciudadanos para elegir ellos mismos quiénes serían los encargados de las casillas el mismo día de la jornada electoral antes de iniciar la votación, lo cual, sin embargo, no garantizaba su imparcialidad, pues lo que realmente ocurría era una verdadera disputa por las casillas entre los simpatizantes de uno u otro partido o candidato en la madrugada del día de la elección, ya que el control de la casilla significaba en ocasiones el control de sus resultados.

La propia ley de 1918 puso en práctica, por primera vez, un sistema electoral descentralizado, donde las principales funciones de la organización electoral recaían en las autoridades locales. Esta ley también constituye el primer antecedente formal que introduce el procedimiento aleatorio, aunque en este caso no para seleccionar a los miembros de la casilla, sino para designar a las autoridades electorales en cada municipio. Sin embargo, en la práctica, la imparcialidad que podría esperarse se diluía, pues la mayoría de



⁴ Hugo Zemelman, *Cultura política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1990, p. 149.



Germán Venegas

los nombramientos de funcionarios de casilla los hacían los caciques locales.

Las leyes de 1911 y de 1946 prescribían un procedimiento según el cual se convocaba a los partidos políticos a proponer candidatos para las casillas, lo que en última instancia significó que los nombramientos se hicieran con base en la fuerza política e, incluso, en el tráfico de lealtades. Algunas leyes significaron un paso atrás en materia de funcionarios de casilla, a pesar de que establecieron regulaciones muy avanzadas para su época. Tal es el caso del ordenamiento jurídico de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, que al tiempo que incrementó de cien a doscientos los diputados de representación proporcional, también concedió a los comités electorales distritales la facultad de designar a los integrantes de las casillas sin mayores requisitos.

El primer y único antecedente de insaculación en materia de integración de casillas antes del Cofipe se registró en el Código Federal Electoral de 1987, aunque el sorteo se realizaba para producir listas de ciudadanos a partir de las cuales los partidos políticos podían proponer candidatos para integrarlas, lo cual canceló toda posibilidad de proporcionar a la ciudadanía confianza en la imparcialidad de estos funcionarios.

Resulta claro, después de este breve recorrido histórico por la legislación electoral mexicana, que el procedimiento vigente para integrar las casillas, con su doble insaculación,

es resultado de la profunda desconfianza en la transparencia de los comicios. Su complejidad se justifica, sobre todo si se toma en cuenta la inmensa relación de testimonios y registros sobre actos ilegales que en el pasado ocurrieron precisamente en los centros receptores de la votación, y en que desafortunadamente intervinieron muchas veces los ciudadanos designados para llevar a cabo tan delicada misión.

Los dos sorteos, que toman como materia prima las listas nominales de electores, cierran prácticamente todo posible resquicio para que se produzca un nombramiento tendencioso en cualquiera de las casillas del país. Incluso, para la elección del 2000 se introdujo una innovación que apuntala aún más la transparencia del procedimiento, consistente en la aplicación de un procedimiento formal, que incluye un examen de conocimientos relativos a lo electoral a los aspirantes a desempeñarse como capacitadores, supervisores y asistentes electorales. La prueba tiene un carácter confidencial y anónimo, pues nadie conoce previamente su contenido, ni siquiera quienes la elaboraron, ya que las preguntas finales también se obtienen a partir de un sorteo de un conjunto mayor de interrogantes y los evaluadores no pueden conocer a quién corresponde cada prueba particular, porque los aspirantes las firman con número de folio y conservan un acuse del mismo para, en el momento oportuno, demostrar su identidad. Esta metodología reduce significativamente la probabilidad de que se realicen contrataciones injustas o tendenciosas y prácticamente elimina cualquier pretensión de utilizar la capacitación electoral para influir negativamente en los ciudadanos que la reciben.

Lo anterior me permite comentar algunos de los elementos, retos y objetivos más importantes de la capacitación electoral, sobre todo de cara a los comicios del ya muy próximo 2 de julio. El principal objetivo es, por supuesto, dotar de las herramientas indispensables a los más de ochocientos mil ciudadanos y ciudadanas que potencialmente se ocuparán de recibir, clasificar y contar los votos y de llenar las actas respectivas y entregarlas a las autoridades competentes para llevar a cabo esas tareas con eficiencia y pleno apego a la legalidad; esto es, se trata de acercarlos a los conocimientos, información, destrezas y habilidades mínimos necesarios para garantizar su buen desempeño en el cumplimiento de su función. Con tal fin, el IFE contrató recientemente a un pequeño ejército de 18 000 capacitadores —no me gusta la palabra, pero no encuentro una más adecuada—, a quienes a su vez se capacita por medio de los vocales locales y distritales del instituto, quienes en

su momento también recibieron una instrucción especial. Estamos frente a un esquema de capacitación en cascada que, como es de suponerse, alcanza complejidades logísticas y operativas de gran magnitud. Además, es necesario considerar que, debido al mecanismo de doble insaculación, la capacitación de ciudadanos es también doble: la primera se dirige a un universo de casi seis millones de personas, que constituyen, como ya se indicó, el diez por ciento de las listas nominales de electores, y la segunda a un número no menos impresionante de individuos, aproximadamente un millón seiscientos mil, la mitad de los cuales serán nombrados funcionarios de casilla propietarios o suplentes y otro tanto se integrará a una lista de reserva para el caso de que los primeros no pudieran o decidieran no cumplir con su responsabilidad. A todo ello hay que agregar los cortos tiempos con que se cuenta para realizar todo el trabajo: 41 días, del 21 de marzo al 30 de abril, para la primera capacitación, y 53 días, del 10 de mayo al 1° de julio, para la segunda, según los plazos que para el efecto estipula la legislación en la materia. No puede haber duda, entonces, de que el reto es enorme, y de que son vastos los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para afrontarlo.

Pero esto no es todo. Como lo expliqué antes, nos enfrentamos a una población muy diversa por sus características sociales, económicas, culturales y educativas, lo cual obliga a diseñar una estrategia de capacitación y una plataforma pedagógica que la sustente, basada en una gran creatividad en la elaboración de los contenidos de la instrucción y de los materiales didácticos de apoyo, de tal manera que éstos sean asequibles e interesantes para todos. A todo lo anterior hay que agregar las reservas y la falta de motivación de la ciudadanía para participar, hecho incontrovertible que se ha constatado en los tres procesos electorales anteriores, en que se puso en práctica el procedimiento de la insaculación. El asunto es origen de nuevos retos, entre los cuales destaca el de encontrar las fórmulas y mensajes más adecuados para alentar al máximo la participación ciudadana en las tareas de índole electoral.

La experiencia de 1991, 1994 y 1997 es, sin duda, una valiosa herramienta para afrontar todos estos desafíos, pues nos ha permitido en el proceso electoral en curso identificar los aciertos, para incorporarlos en la actual estrategia, así como proponer nuevos métodos. Al respecto, durante todo 1999, trabajamos en la elaboración de una nueva estrategia de capacitación electoral, para lo cual se realizaron estudios de campo y se contrataron expertos en las diversas áreas del conocimiento involucradas en el proceso. Como

resultado, se definieron metodologías y objetivos precisos que se pondrán a prueba en la presente elección.

Entre los principales hallazgos que hicimos se cuenta el de que es preciso privilegiar, por lo menos en la primera etapa, la modalidad de capacitación a domicilio sobre la que se imparte en centros fijos e itinerantes (aulas), sobre todo por la enorme resistencia de los ciudadanos de muchas regiones del país a participar en actividades que todavía perciben como oficiales o gubernamentales, fenómeno que aún no hemos sido capaces de vencer como nación y que, para ser estrictamente objetivos, no sólo compete al IFE. También encontramos que en las ocasiones anteriores no se había puesto el énfasis debido en instruir a nuestros capacitadores electorales de acuerdo con las características propias de la educación de adultos, la cual supone la construcción de habilidades y destrezas especiales en el capacitador y el manejo de técnicas didácticas apropiadas para este segmento de la población. Por ello, ahora los cursos de inducción a los capacitadores electorales del IFE se han centrado en esta problemática, con lo cual esperamos lograr mayores niveles de eficacia en su desempeño, así como mayores grados de identificación de la ciudadanía con su trabajo. Por otra parte, nos esforzamos también por simplificar los materiales didácticos de apoyo, pues mediante estudios de opinión y otras investigaciones de campo comprobamos que algunos de los materiales utilizados debían ser más sencillos en cuanto a la información. Otra característica de la nueva plataforma pedagógica consiste en que pone en práctica una instrucción más activa y vivencial que, más allá de los contenidos, ofrece a los capacitandos un amplio menú de ejercicios de autoevaluación y privilegia, en la segunda etapa de la capacitación, que es la especialmente orientada a los designados para integrar las casillas, el trabajo en equipo, sobre todo mediante simulacros de las actividades propias de la jornada electoral, algo que, si bien es cierto, ya se había usado en las experiencias previas, en esta ocasión incluye algunas innovaciones a nuestro juicio muy productivas, como por ejemplo el hecho de que dichos simulacros se efectúen en el mismo lugar en que se ubicarán las casillas. También se dedicará mayor tiempo y esfuerzo a los ejercicios relativos al llenado de las actas y a la integración de los expedientes electorales, actividades ambas que en los procesos electorales anteriores organizados por el IFE presentaron algunos problemas.

En fin, pensamos que estas aportaciones a la plataforma pedagógica de la estrategia de capacitación electoral

del IFE redundarán en la consecución de algunos de los objetivos que nos hemos trazado para esta elección, entre ellos el de incrementar la participación ciudadana en el proceso de integración de mesas directivas de casilla, tanto mediante la asistencia de un mayor número de personas a los dos cursos de capacitación como al asegurar la presencia de una cantidad superior de funcionarios designados en las casillas el día de la jornada electoral, meta esta última íntimamente vinculada con otra de nuestras aspiraciones: reducir drásticamente el número de sustituciones de funcionarios de casilla, tanto de quienes declinan cumplir con su responsabilidad durante el periodo de nombramientos —para lo cual se prevé un mecanismo que garantiza la aleatoriedad del proceso, consistente en recurrir primero a los suplentes, después a los ciudadanos que integran la lista de reserva, luego a quienes fueron insaculados en la primera etapa, pero que por algún motivo no recibieron capacitación, y por último a los demás que estén inscritos en la lista nominal de electores de la casilla correspondiente, siempre con base en los meses de nacimiento y las letras del apellido paterno que fueron sorteados, hasta agotar las posibili-

dades en estricto orden alfabético— como de quienes no se presenten a la casilla el día de la elección y deberán ser sustituidos por los electores presentes en el orden estricto en que estén formados.

Para ello, además de la plataforma pedagógica y de la estrategia de capacitación electoral, hemos diseñado una campaña de difusión masiva, uno de cuyos principales ejes de comunicación es precisamente motivar a los ciudadanos a participar como funcionarios de casilla, al convencerlos de la importancia que para el país, y para ellos mismos, tiene el cumplimiento de esa obligación.

Somos conscientes de las dimensiones de los retos que nos hemos propuesto enfrentar y superar, así como de que gran parte del éxito no dependerá del IFE, sino de los actores políticos y, sobre todo, de los ciudadanos. Es por ello que el instituto, en voz de sus consejeros electorales, ha planteado desde hace ya algún tiempo que uno de sus ejes programáticos prioritarios es fomentar el arraigo de una cultura democrática a través de la educación cívica. De hecho, han sido muchos los esfuerzos y recursos que el IFE ha destinado a esta actividad. Lo ha hecho por la

profunda convicción institucional, que se refleja en el diseño de sus programas y objetivos, de que sólo mediante la consolidación en la cultura política de la sociedad de un *ethos* democrático podrá concebirse a la democracia no sólo como un sistema político sino también como una forma de vida. Es éste el principal reto. Y, por su propia naturaleza, constituye un objetivo de largo plazo, que es preciso afrontar con todos los recursos de que dispongamos socialmente en aras de la consolidación democrática de nuestro país.

Lo anterior es pertinente porque afecta directamente a la capacitación electoral y a la integración de las mesas directivas de casilla. Estoy convencida de que con la consolidación de un *ethos* democrático la tarea sería más fácil, entre otras razones porque con seguridad los procedimientos no serían tan complicados. Sin embargo, el primer reto hoy es consolidar la confianza en los procesos electorales, no permitir ningún paso atrás, y en esto la capacitación electoral cumple un papel fundamental. ♦

