

Hacia un Nuevo Modelo en la Integración y Capacitación de Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla en Veracruz

Ramón Hugo Hernández Peredo

Resumen

La operatividad de las elecciones hoy en día son más complejas. Cada vez se hace necesario estar más y mejor preparado para evitar la improvisación y estar acorde al requerimiento de los partidos políticos y la sociedad con un criterio más amplio dentro del marco de la legalidad.

En el ámbito electoral, se requieren de funcionarios de mesa directiva de casilla profesionales que apeguen su función a los principios rectores de la actividad electoral, para lo cual, hay que enaltecer su función y proporcionar un pago por actividades profesionales, con el fin de garantizar en el día de la jornada electoral, eficiencia y eficacia. Todo esto, para evitar los problemas postelectorales, como el recuento de votos y los que tengan que ver con esta función.

Es necesario que la ley electoral sea flexible y permita que el órgano administrador de la elección tenga mejores instrumentos para llevar a cabo la integración de estos importantes órganos.

Introducción

La construcción y desarrollo de las instituciones político-electorales en nuestro Estado, han tenido como propósito avanzar en la realización de procesos electorales confiables y transparentes. Es de esta manera como todo organismo electoral en la actualidad,

tiene la necesidad de renovarse y replantear sus procedimientos, adaptándose a las nuevas circunstancias y demandas sociales.

El resultado de esta investigación no sólo arroja una propuesta para el establecimiento de nuevos procedimientos, también vierte experiencia y conocimientos a procesos electorales con una visión renovada, tendiente a la solución real de abatir costos humanos, económicos y políticos.

Actualmente los procedimientos de sorteo utilizados para la integración de las mesas directivas de casilla, han dado muestras de ineficiencia y falta de operatividad; partidos políticos centrados en la desconfianza y organismos electorales incapaces de renovarse son el reto de cambio. Por lo anterior, sería pertinente preguntarnos ¿Resulta problemática la integración de las mesas directivas de casilla? ¿Los partidos políticos impugnan los resultados electorales derivados del desempeño de los funcionarios de casilla? ¿Existe un alto índice de impugnaciones sobre los errores aritméticos provocados por los funcionarios de casilla? ¿Resulta congruente el costo del procedimiento de insaculación adoptado a la fecha, con relación a los resultados obtenidos? ¿Es necesario profesionalizar a los ciudadanos que recibirán y contarán los votos el día de la elección?

De lo anterior, se desprende la siguiente hipótesis: si es posible establecer la necesidad de profesionalizar a los funcionarios de mesa directiva de casilla; entonces se deben replantear los procedimientos de selección existentes y optar por mecanismos eficientes que desarrollen una cultura democrática social y participativa.

Por lo tanto, se hace necesario reflexionar sobre los procedimientos de sorteo y designación del funcionario de la mesa directiva de casilla, para establecer una conexión entre el desempeño de esta figura y los resultados electorales; analizar el procedimiento de capacitación; elevar el profesionalismo de los funcionarios de casilla. En tal virtud, el presente estudio se justifica por: los elevados costos económicos para llevar a cabo sus procedimientos por falta de autonomía técnica y estructural; solución a

los problemas postelectorales derivados de impugnaciones de los partidos políticos inconformes por el trabajo realizado por los funcionarios de las mesas directivas de casilla; y la necesidad de crear un sistema objetivo, con reglas claras y transparentes para la provisión de servidores públicos acorde a los perfiles requeridos y la función a desempeñar, con la visión de la democracia participativa.

Problematización, Designación de Funcionarios de Casilla y Propuestas para un Mejor Desempeño de Quienes Integran las Mesas Directivas de Casilla

La operatividad de las elecciones hoy en día es más compleja. Cada vez se hace necesario estar más y mejor preparado para evitar la improvisación y estar acorde al requerimiento de los partidos políticos y la sociedad con un criterio más amplio dentro del marco de la legalidad. En este sentido, quiero referirme al comportamiento ciudadano frente al cumplimiento de una de sus obligaciones político electorales que tiene que ver con desempeñar gratuitamente las funciones electorales para las que sean designados, entre las que se encuentra la de ser funcionario de mesa directiva de casilla², actor principalísimo en un proceso electoral.

Cabe señalar que las mesas directivas de casilla son los órganos electorales integrados por ciudadanos seleccionados por la autoridad electoral, se trata de órganos que funcionan únicamente durante la jornada electoral y para un proceso electoral. En una ocasión alguien me preguntó, en un curso de capacitación: ¿Qué si dichos funcionarios no podrían nombrarse por dos o tres procesos electorales? a lo que respondí: La respuesta es sencilla, no es posible porque la ley no lo contempla. No obstante, es un supuesto que puede ser objeto de una reforma legal. El tema queda en el tintero.

En términos del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las casillas están integradas por un presidente, un secretario, un escrutador y tres suplentes generales³. Estos funcionarios son ciudadanos vecinos de la sección electoral a la que corresponde la casilla, los que han pasado por un sorteo, que se denomina “proceso de insaculación” y que además han recibido capacitación.

² Artículo 5, fracción IV del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, número 307

³ Artículo 190, fracción I, Ibídem

En el ámbito electoral, se requieren de funcionarios de mesa directiva de casilla profesionales⁴ que apeguen su función a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad, transparencia y definitiva, para lo cual hay que enaltecer su función y proporcionar un pago por actividades profesionales, con el fin de garantizar en el día de la jornada electoral, eficiencia y eficacia en: la instalación de las casillas, recepción de los votos, escrutinio y cómputo, el llenado de actas. Todo esto, para evitar los problemas postelectorales, como el recuento de votos y los que tengan que ver con esta función.

El actual Código Electoral de Veracruz, establece un procedimiento aleatorio para integrar las mesas directivas de casilla⁵ para impedir que los ciudadanos sean seleccionados de forma tendenciosa y otorga a todos los elementos de la población la misma probabilidad de ser elegidos. Sin embargo, hay que considerar varios aspectos, como los que tienen que ver con el nivel educativo y socioeconómico, la escasa cultura político-electoral, disponibilidad de tiempo, étnicos, inseguridad, falta de ética (el que no asisten el día de la elección), geográficos y religiosos. En este marco, sería importante preguntarnos ¿por qué un ciudadano no participa o bien no es apto? A continuación se muestran algunas razones:

- Razones por las que es imposible localizar a un ciudadano seleccionado.
- Impedimentos legales por los que un ciudadano no participa
- Impedimentos derivados de los procesos electorales coincidentes.
- Laborales y sociales
- Rechazos⁶.

⁴ La profesionalización desde mi concepción debe ser entendida como la pertinencia de cualquier acto educativo, es una categoría que opera en el nivel social, como en la educación, ya sea escolarizada o informal, en el mundo de la escuela, en la comunidad y en el trabajo. Debemos poner de moda la ética y demostrar que genera beneficios y no solo en el pensamiento utópico, comprobar que su riqueza es el resultado de un proceso moral, de valores comprendidos por todos en la sociedad donde la confianza, la responsabilidad y el compromiso crean ciudadanía

⁵ Artículo 195, ibídem

⁶ Razones por las que es imposible localizar a un ciudadano seleccionado.

1. Cambio de domicilio.
2. Domicilio no localizado.
3. Domicilio fuera de la sección (mal referenciado).
4. Fallecimiento del ciudadano.
5. Ciudadano no localizado.

Todas las razones antes descritas, inciden en una compleja problemática para integrar las mesas directivas de casillas. En tal virtud, es necesario revisar el procedimiento de insaculación como la única estrategia de integración de las casillas e incluir nuevas propuestas que atiendan tales circunstancias.

La propuesta que aquí se presenta es provocadora y apela a un cambio de paradigma, tiene una visión integradora, donde de forma alterna a la insaculación tradicional, se pueden incluir otras, tales como: La urna electrónica, mediante la cual se reciben y cuentan, de manera electrónica, los votos emitidos por los ciudadanos durante la jornada electoral, este sistema electrónico permite registrar de forma automática el total de votantes y los votos que cada partido, coalición y candidato obtengan. Estas maquinas, bien podrían quedar ubicadas donde se instalan las casillas especiales

-
6. No conocen al ciudadano.
 7. Residir en el extranjero.
 8. Vivienda deshabitada o abandonada.
 9. Ciudadanos con dos o más registros en la lista nominal (duplicados).

Impedimentos legales por los que un ciudadano no participa

10. Doble nacionalidad.
11. No contar con credencial para votar.
12. No estar en ejercicio de sus derechos políticos.
13. Ser servidor público de confianza con mando superior.
14. Tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía.
15. No saber leer ni escribir.
16. Tener 71 años cumplidos o más el día de la elección.

Impedimentos derivados de los procesos electorales coincidentes.

17. Ser funcionario de órgano electoral federal o estatal.
18. Ser candidato para la elección federal o local.
19. Haber resultado sorteado en la elección local, en aquellas entidades en las cuales se realicen elecciones coincidentes.
20. Ser representante de partido político para la elección federal o local ante alguna instancia de la autoridad electoral.

De salud Rechazos

21. Incapacidad mental.
22. Embarazo o lactancia.*
23. Estar enfermo o tener incapacidad temporal.*
24. Tener alguna discapacidad.*

Laborales y sociales

25. No tener permiso para ausentarse del trabajo.*
26. Por trabajar por su cuenta.*
27. Por usos y costumbres.*
28. Por inequidad de género.*
29. Por motivos religiosos.*
30. Pertener al ejército, marina, fuerza aérea o cuerpo de seguridad pública.

Rechazos

31. Miedo a participar.
32. Motivos escolares.
33. Estar al cuidado de un familiar.*
34. Familiares niegan a un ciudadano.
35. El ciudadano no atiende al capacitador asistente electoral o al supervisor de capacitación aun estando en el domicilio.
36. Viaje durante el día de la Jornada Electoral.
37. El ciudadano no quiere firmar.
38. **Negativa a participar**

Estos datos están disponibles en: Manual del Capacitador-Asistente Electoral Tomo II, IFE, Proceso Electoral Federal 2011-2012, p, 39, y del IEV Proceso Electoral Local 2009-2010, documento anexo a los diversos manuales de capacitación.

donde actualmente se presentan incidentes por no tener un numero suficientes de boletas para que los ciudadanos que se encuentran en tránsito voten. Asimismo, se lanzaría una amplia convocatoria pública, ponderando zonas donde se instalen secciones de atención especial (zonas militares, navales con ciudadanos insaculados que no cuentan con el permiso de la superioridad de las fuerzas armadas; zonas con fenómenos demográficos y características geográficas que dificultan la localización, ubicación y capacitación de los ciudadanos que han sido sorteados; zonas de alto porcentaje de fenómenos asociados a migración, población flotante y analfabetismo y; zonas urbanas o rurales, en las cuales los ciudadanos se niegan a participar por motivos personales donde sea prácticamente imposible localizarlos, notificar y capacitarlos).

En dicha convocatoria, se debe establecer la forma mediante la cual los próximos funcionarios serán reclutados, seleccionados, contratados, capacitados y evaluados para comprobar si cuentan con el perfil adecuado para desempeñarse como funcionario de la casilla.

En este sentido, existen grupos de la sociedad cuyos miembros se consideran con las habilidades y destrezas relacionadas con las actividades electorales, por citar algunos como: los abogados, profesores, empleados bancarios, jóvenes universitarios, jóvenes que se encuentran haciendo su servicio militar y que ya cumplieron dieciocho años o más. La ventaja de dirigirse a grupos profesionales específicos es significativa, particularmente en zonas como la del estado de Veracruz, donde en algunas áreas geográficas existe un campo limitado de ciudadanos con capacidades y destrezas para desempeñar las funciones electorales en la casilla.

En las escuelas (primarias, secundarias, bachilleratos, tecnológicos, universidades, etc.) los profesores pueden ser una vasta fuente de funcionarios de casilla, ya que hasta en las comunidades más apartadas existen escuelas y maestros, quienes están familiarizados con la ubicación de la casilla, con el manejo de de la logística, del llenado de formularios y diversos documentos. De esta forma, puede haber un verdadero

ahorro en los costos de operación y capacitación. Es imperante dirigirse a los estudiantes de nivel universitario, a las instituciones educativas y profesionales.

El personal que se requiere debe seleccionarse estrictamente en función de la idoneidad de actividades que tendrá que desempeñar. Es por ello que, con base en un enfoque por competencias⁷ (Roegiers) se deberá elaborar un método para evaluar la calidad del personal. La evaluación se podrá hacer tomando en consideración los antecedentes laborales: lugar, tipo de actividad, nivel académico, disponibilidad, etc.; lo anterior, conforme al distrito electoral del solicitante.

Un ejemplo de integración de las mesas directivas de casilla con esta visión sería: un porcentaje de ciudadanos insaculados (modelo tradicional), un porcentaje de máquinas receptoras de votos donde se requieren un mínimo de personas capacitadas (especialmente para casillas especiales o bien en secciones urbanas de ciudades densamente pobladas, donde existen 10 o más casillas contiguas) y un porcentaje de ciudadanos por convocatoria pública. Los porcentajes podrán variar de acuerdo con el procedimiento más convincente para el órgano electoral.

El objeto de esta propuesta es la profesionalización de los funcionarios como factor para desterrar la cultura de la desconfianza entre los actores políticos, mediante la impartición de cursos o talleres de teoría y práctica, utilizando la tecnología para elevar la cultura electoral, tanto en años electorales como en los no electorales, creando un padrón con ciudadanos capacitados eficientemente que reúnan los perfiles necesarios, además su disposición para participar. Los temas serían cuidadosamente seleccionados con un enfoque en materia político electoral, evitando en todo momento, la improvisación.

Tales procedimientos evitarían, finalmente, las descalificaciones e impugnaciones

⁷ Para Xavier Roegiers y otros autores situados en la esfera del socioconstructivismo, las competencias no se definen en función de situaciones concretas sino de una categoría de situaciones sociales importantes para todo el mundo. Así, la competencia es la posibilidad que posee un individuo de movilizar de manera interiorizada un conjunto integrado de recursos –de conocimientos, de saberes, de esquemas, de automatismos, de capacidades, de «saber-hacer» de diferentes tipos...– Luengo Navas, Julián J, *Las reformas educativas basadas en el enfoque por Competencias: una visión comparada*, 2008, p. 5

frívolas o sin sustento, que sólo buscan engañar a los ciudadanos o bien enrarecer el clima postelectoral. Mucho de esto, derivado de la actuación de los funcionarios de casilla⁸.

Es necesario que la ley electoral sea flexible y permita que el órgano administrador de la elección tenga mejores instrumentos para llevar a cabo la integración de estos importantes órganos creados *ad hoc* para recibir la votación ciudadana.

El siguiente paso sería la selección de todos aquellos ciudadanos que tengan los mejores perfiles y que, bajo declaratoria de decir verdad, establezcan un compromiso de incorporación al padrón ciudadano para participar como funcionarios de la mesa directiva de casilla: por uno, dos o hasta tres procesos electorales como máximo.

El reclutamiento debe contemplar personal excedente que recibirá capacitación para suplir al:

- Funcionario que abandona el puesto o que resulta inadecuado durante la etapa de capacitación.
- Funcionario que no está disponible, por motivos personales o de otro tipo, el día de la jornada electoral.
- Contingencias en la etapa previa y el día de la votación.

El padrón no será conocido hasta en tanto no se realice una propuesta de integración de la casilla, primera publicación (también llamada encarte); la seguridad de que un ciudadano participe se determinará en una segunda publicación. Para el reclutamiento

⁸ Se deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de una casilla cuando:

- a. Los resultados del acta en su poder y el acta que contiene el expediente de la casilla no coincidan.
- b. Se detecte en las actas alteraciones evidentes que generen una duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla.
- c. El acta no se encuentre en el expediente de la casilla ni en poder del presidente del Consejo.
- d. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena del quien lo solicite.
- e. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primer y el segundo lugar en votación.
- f. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

La hipótesis que mayor incidencia presenta es la (d), asimismo, aconsejo estudiar el Art. 295, del COFIPE y Art. 244 del Código Electoral de Veracruz para una mayor información.

se hace necesaria la adherencia estricta a las directrices que promueven la transparencia en el proceso de designación. Las garantías básicas de transparencia residen en la aplicación de:

- Criterios de selección de dominio público.
- Proceso documentado de selección a través de la evaluación equitativa que incluya la especificación de las razones por las cuales se tomó la decisión de aceptar o rechazar.
- La resolución abierta e imparcial de cualquier queja sobre los procesos de selección.
- Proceso de designación no manipulado, de tal forma que se designe a funcionarios de la casilla libre de sospecha de que apoya puntos de vista políticos específicos al realizar sus labores oficiales.

Cabe señalar que la primera publicación de la integración de casillas, se lleva a cabo con la finalidad de que los ciudadanos y los partidos políticos realicen observaciones o impugnaciones a quienes integren la mesa directiva de casilla; el órgano electoral tendrá que proporcionar todo a su alcance para canalizar las observaciones que surjan, analizando las impugnaciones para que sean confirmadas o, en su caso, desechadas. Por tal motivo, se solicitará que al hacer las observaciones presenten las pruebas conducentes para sostener las impugnaciones realizadas.

Es notorio que los discursos más actuales sobre el tema están apegados a la concepción procedimental⁹ establecida en las leyes, idea que ha tenido amplia aceptación en países como México, que han adoptado la concepción procedimental para realizar elecciones. Dicha visión, que desde luego no se subraya como incorrecta, da pie para que procedimientos como el analizado sean una limitante en la exploración de nuevos modelos.

⁹ "Asistimos a un cambio sustancial del concepto de democracia, ella dejó paulatinamente de lado ese núcleo vital de valores a preferir, para reducirse a una maquinaria de gobierno, a una democracia procedimental. Ya no predicación de valores, lo que supone preferir lo sustancial y posponer lo aleatorio. Para esta nueva democracia sólo vale que el procedimiento sea coincidente con el sistema de normas. La corrupción que pulula por todas partes se produce cuando el sistema normativo cae en desuso. Nos hemos transformado en sociedades anónimas", Sanguinetti Eduardo, *La democracia procedimental*, 2007, p. 2.

Lo mismo sucede si reflexionamos sobre los costos de un proceso electoral, los ciudadanos se preguntan si vale la pena tanto gasto en las elecciones. Tales aspectos minan la confiabilidad social y posteriormente, cuando observamos la economía, eficacia y eficiencia en la administración pública, la respuesta se confirma; hay mucho que desear en este renglón. Sobre lo anterior, los ciudadanos adoptan una postura pesimista y opinan que no es necesario tanto gasto para los resultados de la gestión del gobierno ya que existen otras prioridades como la seguridad y la educación.

Por ello, la democracia participativa procura que la conciencia ciudadana sea directriz y atenúe la concepción procedimental, ya que un ciudadano preparado para vivir en democracia, es un ciudadano consciente, informado y participativo que adopta una posición corresponsable ante el gobierno.

La capacitación que se imparta se promoverá como un evento estatal para fomentar el interés por la democratización ciudadana. Dicha capacitación contribuirá a la educación cívica y profesionalización, descartando los antivalores como la coacción, deshonestidad, irresponsabilidad, intolerancia, ignorancia, etcétera.

Conclusiones

En el ámbito electoral, se requieren de funcionarios de mesa directiva de casilla profesionales que apeguen su función a los principios rectores de la actividad electoral, para lo cual, hay que enaltecer su función y proporcionar un pago por actividades profesionales, con el fin de garantizar en el día de la jornada electoral, eficiencia y eficacia. Todo esto, para evitar los problemas postelectorales, como el recuento de votos y los que tengan que ver con esta función.

El objeto de esta propuesta es la profesionalización de los funcionarios como factor para desterrar la cultura de la desconfianza entre los actores políticos, mediante la impartición de cursos, talleres; de teoría y práctica, utilizando la tecnología para elevar la cultura electoral, tanto en años electorales como en los no electorales, creando un padrón con ciudadanos capacitados eficientemente que reúnan los perfiles necesarios y disposición para participar.

Es necesario que la ley electoral sea flexible y permita que el órgano administrador de la elección tenga mejores instrumentos para llevar a cabo la integración de estos importantes órganos desconcentrados.

Es notorio que los discursos más actuales sobre el tema están apegados a la concepción procedimental establecida en las leyes, Dicha visión, que desde luego no se subraya como incorrecta, da pie para que procedimientos como el analizado sean una limitante en la exploración de nuevos modelos.

La capacitación que se imparta se promoverá como un evento estatal para fomentar el interés por la democratización ciudadana. Dicha capacitación contribuirá a la educación cívica y profesionalización.

Vista así, la tarea del funcionario de la mesa directiva de casilla contribuye a la legitimación del acto electoral y constituye un órgano primario de todo proceso, ya que

por medio de la vigilancia de las condiciones del sufragio; se garantiza transparencia y credibilidad al proceso democrático, así como un blindaje contra actos de fraude electoral.

En tal virtud, las propuestas que aquí se enaltecen son: la convocatoria pública, las urnas electrónicas o máquinas receptoras de votos y la profesionalización de los funcionarios de mesa directiva de casilla. Tales iniciativas representan materia de reforma electoral, que se espera no permanezcan en el olvido, ya que son parte de la asignatura pendiente de realizar.

Bibliografía

Código Número 568 electoral para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Editora de Gobierno, pp. 156.

Diccionario de *Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*, dos tomos, Ciudad de México: Porrúa, 2006.

Diccionario de la lengua española, Espasa-Calpe S.A., Madrid, 2005.

Manual del Capacitador-Asistente Electoral Tomo II, IFE, Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Manual del Capacitador-Asistente Electoral, Instituto Electoral Veracruzano, Proceso Electoral Local 2012 y 2013.

Navas, Julián J, *Las reformas educativas basadas en el enfoque por Competencias: una visión comparada*, Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, vol. 12, núm. 3, 2008, Editorial Universidad de Granada, España, pp. 1-10.

Paginas Web:

Sanguinetti, Eduardo (2007), “La Democracia Procedimental”,
<http://www.larepublica.com.uy/editorial/264789>.