

Integración de mesas directivas de casilla en México: reto futuro de la gobernanza electoral

Polling Officers in Mexico: the Future about Electoral Governance's Challenge

Roberto Heycher **Cardiel Soto***

Víctor **Morales Noble****

Sumario:

- I. Presentación.
- II. Las autoridades de la casilla de votación en el mundo.
- III. El procedimiento mexicano para nombrar al funcionariado de casilla.
- IV. Funcionariado designado y tomado de la fila.
- V. Sustitución del funcionariado de casilla.
- VI. Conclusiones.
- VII. Fuentes consultadas.

* Director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

** Líder coordinador de Capacitación Electoral en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 18 de marzo de 2016

Aceptado: 1 de julio de 2016

Resumen:

La integración del funcionariado de las mesas directivas de casilla, en México, es una excelente oportunidad para observar la gobernanza en un acto público esencial (la transmisión de la legitimidad al gobierno) mediante un procedimiento que carece de mecanismos de sanción inminente. Precisamente, porque es un país en donde apenas la mitad de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, y sólo una quinta parte está algo o muy satisfecha con su democracia, resulta digno de ser analizado este caso en que la autoridad electoral y la ciudadanía comparten un mismo referente ético (garantizar la realización de elecciones bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad, máxima publicidad objetiva), y tienden a cumplir expectativas comunes bajo un esquema no coercitivo.

Palabras clave: gobernanza, elecciones, mesas de casilla, funcionarios de casilla, democracia.

Keywords: governance, elections, voting stations, polling officers, democracy.

Abstract:

The integration of polling station officer's groups in Mexico is an excellent opportunity to observe governance as an essential public act (transfer of legitimacy to government) through a procedure without an imminent sanction mechanism. Considering that Mexico is a country in which only a half of its population believes that democracy is preferable to other kind of government and only one fifth of the population is satisfied with their democracy, it is worthwhile analyzing the case in which the electoral authority and citizenship share the same ethical framework (to ensure elections are held under the principles of legality, certainty, independence, impartiality, objectivity maximum publicity) and tend to achieve common expectations under a non-coercive scheme.

I. Presentación

Gobernanza es una palabra antigua que durante muchos años se usó como sinónimo de gobierno.¹ Desde hace algunos años, el vocablo “gobernanza” se ha vuelto muy popular, aunque no necesariamente existe homogeneidad en su significado. En la actualidad, la noción de gobernanza ha transitado de significar sólo “gobernar” a una idea mucho más compleja. La gobernanza moderna es una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.² No es un concepto estático, ha evolucionado su uso como sinónimo de gobierno para especificar que se trata de un cambio en la forma de gobernar: un nuevo método³ cuya base es la naturaleza policéntrica del poder. Esto significa que la dirección social no emana del gobierno y sus agentes, sino de la interacción entre ellos y la sociedad.⁴

¹ Graña, François, “Todos contra el Estado: usos y abusos de la ‘gobernanza’”, *Espacio abierto*, Maracaibo, Universidad de Zulia, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre del 2005, pp. 501-529.

² Mayntz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 2001, CLAD, pp. 1-8.

³ Rhodes, R. A. W., “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, vol. XLIV, 1996, pp. 652-667.

⁴ Cfr. Aguilar, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre de 2007, pp. 1-15; Biondo, Francesco, “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza”, *Persona y Derecho*, núm. 67, 2012, pp. 291-314; Ruggie, John Gerard, “Global Governance and ‘New Governance Theory’: Lessons from Business and Human Rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 1, enero-marzo de 2014, pp. 5-17; González-Chavarría, Alexander, “Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 49, mayo-agosto de 2014, pp. 190-204; Koolman, Jan, *Governing as Governance*, Rotterdam, Erasmus University, SAGE Publications, 2003; Pande, Santosh, “The Theoretical Framework for Corporate Governance”, *Social Science Research Network*, 28 de octubre de 2011; disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1949615; Porter, Michael E., “The Competitive Advantage of Nations”, *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1990; disponible en <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>; Stuhldreher, Amalia, “Interregionalismo y gobernanza global. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 60, 2002-2003, pp. 119-145.

Al igual que “gobernanza” no es sinónimo de “gobierno”, cuando hablamos de gobernanza electoral no solamente nos referimos a las autoridades electorales, sino también al sistema complejo de toma de decisiones que supone la inclusión de múltiples actores involucrados en los procesos electorales. Esta connotación es relevante en los estudios de los procesos electorales como sujetos de gobernanza, más allá de la transmisión de la legitimidad a través del sufragio.⁵

En el caso de México, el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la organización electoral se realiza de manera colectiva e incluyente. Es colectiva porque en los órganos de dirección de las instituciones electorales, tanto la nacional como las estatales, ninguna de las decisiones trascendentes se toman unipersonalmente. Es incluyente porque en el proceso deliberativo participan los sujetos destinatarios de la propia configuración normativa.

Un aspecto que damos por descontado en nuestro país es la investidura de la ciudadanía como autoridad en los procesos electorales por los cuales se asignan los puestos de representación en todos los niveles de gobierno (municipal, gubernaturas, congresos locales, Congreso de la Unión y Presidencia de la República).

Esta atribución es singular: otorga a los ciudadanos autoridad relevante en la unidad de votación (pueden suspender la votación o solicitar la intervención de la policía para restaurar el orden en la casilla, por ejemplo) mediante un procedimiento que mezcla sorteo, capacitación y valoración de competencias. Al estar basado en el azar, cada jornada electoral tiene personas distintas en la dirección de los casi setenta mil centros de votación.

⁵ Cfr. Canto Sáenz, Rodolfo, “Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, vol. 21, núm. 2, 2012, pp. 333-374; disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200002&lng=es&nrm=iso; Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 7-8, enero-diciembre de 2007, pp. 213-269; Chaux Donado, Francisco José, “Ingeniería constitucional. La evolución del *checks and balances* en el Estado social de derecho”, *Vniversitas*, núm. 126, enero-junio de 2013, pp. 89-121; Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000; Klijn, Erik-Hans y Skelcher, Chris, “Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?”, *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, septiembre de 2007, pp. 587-608; Kelsen, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, México, Ediciones Coyoacán, 2005; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

De esta manera, una elección federal implica visitar, entrevistar y capacitar a más de diez millones de habitantes en dos millones de kilómetros cuadrados. Esta labor permite integrar un listado de más de 1.2 millones de personas aptas para la función, calificadas por saber leer y escribir, al menos, y con disponibilidad para presidir, organizar, captar y contar la votación en módulos electorales cercanos a su domicilio.

La capacitación de estas personas implica varias sesiones de trabajo antes de la jornada electoral, la cual siempre se lleva a cabo en domingo: inicia con la instalación de las casillas antes de las ocho de la mañana, sigue hasta las seis de la tarde, después del cierre de la votación, y continúa con el conteo de votos hasta la madrugada, con la entrega del paquete electoral a las instancias competentes: más de dieciséis horas continuas de trabajo voluntario. Por todo ello, las personas de la mesa directiva de casilla reciben el reconocimiento de la autoridad electoral, apoyo para los alimentos del día y, en algunas ocasiones, la gratitud de sus conciudadanos.

La integración del personal de la mesa directiva de casilla en México es una excelente oportunidad para observar la gobernanza en un acto público esencial (la transmisión de la legitimidad al gobierno) mediante un procedimiento que carece de mecanismos de sanción inminente. En México, votar es tanto un derecho como una obligación, pero carece de sanción alguna. Tampoco es obligatorio acceder a ser integrante de la mesa directiva de casilla; sin embargo, se obtiene sistemáticamente el número de personas adecuado para cumplir esa función en un país en el que el 48.4% de la población mayor de 18 años de edad considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (49.3% en 1995) y que está algo o muy satisfecha con su democracia en una magnitud de 18.7% (22.7% en 1995).⁶ Este hecho representa, precisamente, una práctica de gobernanza digna de ser explorada: la autoridad electoral y la ciudadanía comparten un mismo referente ético: garantizar la realización de elecciones bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, y tienden a cumplir expectativas comunes bajo un esquema no coercitivo.

A continuación, ubicaremos primero el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla en el contexto mundial de los países democráticos, para evidenciar la singularidad del caso mexicano ante las

⁶ Latinobarómetro, Análisis Online, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2016; disponible en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (consultado el 10 de marzo del 2016).

dimensiones geográficas y poblacionales que debe enfrentar. Después, explicaremos la magnitud de la tarea que implica capacitar a más de un millón de personas seleccionadas por sorteo para cada proceso electoral, y analizaremos especialmente los casos de deserción y de abstención de las personas consideradas aptas para realizar esta función en las jornadas electorales. Concluimos con algunas consideraciones sobre la relevancia del caso y la necesidad de profundizar en un ámbito muy poco explorado dentro de los estudios electorales.

II. Las autoridades de la casilla de votación en el mundo

Basta observar cómo se nombran las autoridades de los centros de votación alrededor del mundo para darnos cuenta de que tenemos un sistema muy especial. Entre los trece países con población superior a los cien millones de habitantes, México ocupa el undécimo lugar en cuanto al número de población de 18 años de edad o más, con 81.9 millones de electores; por su extensión territorial se ubica en el sexto lugar entre ese conjunto de países. Así, el sistema electoral mexicano ha hecho frente a dos retos que pocos países tienen: una numerosa población electoral y un extenso territorio.

Entre ese selecto grupo de naciones de grandes poblaciones, en amplias extensiones de territorio, México es el único que designa a las autoridades de la unidad de votación por un método distinto.

En China, India, Indonesia, Brasil, Pakistán y Japón —en donde el Poder Judicial es un órgano de gobierno o un organismo independiente— corresponde a la autoridad electoral la designación de los funcionarios que recibirán la votación (*Presiding Officers* o *Polling Officers*). Estados Unidos es un caso distinto, porque las estaciones de votación son atendidas por funcionarios de los servicios locales. En Nigeria y Rusia procede el nombramiento por solicitud de los partidos políticos. En Bangladesh, Filipinas y Etiopía incumbe el nombramiento a la autoridad, previa consulta a los partidos políticos, organizaciones sociales y a la población; de las propuestas que les hacen llegar, seleccionan y capacitan al personal con mejores aptitudes, siempre sujeto al monitoreo de observadores y representantes de los partidos.⁷

En ninguno de los países mencionados se construye la autoridad electoral, a nivel mesa receptora de votación, mediante mecanismos de go-

⁷ ACE Project, The Electoral Knowledge Network, s. l., ACE Project, 2014; disponible en <http://aceproject.org> (consultado el 16 de marzo de 2016).

bernanza desde la connotación que le damos aquí, pues implica una obligación inherente como servidor público o derivada de la representación de los contendientes en la elección. En nuestro caso, el aspecto característico de gobernanza estriba en que un conjunto de personas deciden cooperar en una acción de política pública sin una coerción impuesta por una jerarquía vertical.

III. El procedimiento mexicano para nombrar al funcionariado de casilla

El formato de consulta vigente para la designación del funcionariado se estableció en nuestro país en 1991. Las mesas directivas de casilla eran integradas anteriormente por investidura de los comités distritales electorales.⁸

En la actualidad, el procedimiento parte de una selección al azar entre las personas inscritas en el listado nominal de electores en un número equivalente al 13% del total. La autoridad electoral determina cuáles personas serán las designadas a partir de aquéllas cuyo mes de nacimiento sea el que se obtenga en un sorteo a la vista de todos los representantes de partido. Con ese dato, se seleccionan todas las personas nacidas en ese mes, y continúa con los meses subsecuentes hasta que se cumpla con la cuota requerida por cada sección electoral. Estas personas serán visitadas y capacitadas cuando son aptas para el puesto (saber leer y escribir es el principal requisito). En caso de no aceptar, se consigna en el reporte correspondiente. Con esta primera etapa se logra contar con un listado de personas aptas para la función y en disposición de colaborar. En ese momento, se hace una segunda insaculación para seleccionar a las personas cuyo apellido paterno inicie con la letra sorteada; a las personas seleccionadas se les asigna el puesto correspondiente de acuerdo con la jerarquización de su nivel académico, y se procede a integrar todas las mesas con las personas que hayan aceptado el encargo.⁹

El procedimiento tiene muchos requerimientos, pero se basa en que las personas acepten participar voluntariamente y que el día de la jornada electoral se presenten para que las casillas electorales operen adecuadamente

⁸ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1977, t. CCCXLV, núm. 44, segunda sección.

⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo del 2014; disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (consultado el 11 de septiembre del 2014).

(presidencia, secretaría y escrutinio). En caso de que la persona designada decida declinar, sólo procede su reemplazo por una persona suplente general, considerada apta igualmente: éstos son los casos de sustituciones del funcionariado de casilla. Aun si el día de la jornada electoral no se presenta alguna de las personas designadas (sea por ser considerada apta o por sustitución), la ley posibilita que las funciones las asuma aquella que esté en la fila de electores y que consienta realizar tal función.

De esta forma, el listado de funcionarios de casilla que laboran el día de la jornada electoral tiene tres tipos de opciones: los designados como aptos, sustitutos o tomados de la fila. Veamos, entonces, el nivel de deserción entre las personas nombradas funcionarias de mesa directiva de casilla para el proceso electoral de 2015, estableciendo parámetros de comparación para las elecciones de 2012 y 2009, que son los procesos para los que tenemos información homologada.

IV. Funcionariado designado y tomado de la fila

En el proceso electoral del 2014-2015 se contempló la instalación de 148 833 casillas electorales, para cuya atención fue necesaria la presencia de 745 434 funcionarios de casilla. En general, se presentaron el 92.3% de las personas designadas (por evaluación o sustitución), y el 7.7% restante correspondió a personas tomadas de la fila (57 394). ¿Esto es mucho o poco? Las dos respuestas son igualmente válidas.

El número de funcionarios tomados de la fila se triplicó con respecto del proceso anterior, mientras que el número de designaciones creció apenas una cuarta parte. Sin duda, es un incremento importante de personas tomadas de la fila.

Tabla 1

<i>Integrantes de las mesas directivas de casilla designados y tomados de la fila 2006-2015</i>			
<i>Proceso electoral federal</i>	<i>Designados</i>	<i>Tomados de la fila</i>	<i>Fila/designados (%)</i>
2006	499 163	19 454	3.89
2009	523 009	25 078	4.79
2012	552 981	17 176	3.01
2015	745 486	57 394	7.70

FUENTES: IFE, 2012; INE, 2015.

Sin embargo, los datos requieren un análisis más detallado. Se incrementa de manera importante el número de designaciones necesarias, porque el proceso electoral de 2015 fue más complejo que todos los anteriores: la autoridad electoral no sólo asumía la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla de la elección federal, sino también de todas las elecciones locales que fueran celebradas el mismo día.

Así, el 56.2% de las casillas a instalar correspondían a lo que se llamó “casilla única”, pues en ella concurrían los sufragios tanto de carácter federal como estatal, lo que hacía más complejo el proceso de captación de voto y el conteo. Por ello, se crearon nuevas figuras (secretaría 2 y escrutinio 3). Además, la votación era más compleja, pues las coaliciones de partido no eran necesariamente las mismas entre un distrito local y un distrito federal, y debían contabilizarse de una manera distinta cada una. Así, la complejidad de la capacitación y el ejercicio de la atribución aumentaron considerablemente.

Desde este punto de vista, lo sorprendente es que la deserción no haya sido mayor, y que ni una sola casilla fuera anulada por ausencia de funcionarios o por incapacidad para realizar sus funciones. Veamos los datos.

Tabla 2

<i>Integrantes de la mesa directiva de casilla tomados de la fila según cargo y proporción con respecto del total correspondiente 2006-2015</i>						
<i>Proceso electoral federal</i>	<i>Presidencia</i>	<i>Secretaría 1</i>	<i>Secretaría 2</i>	<i>Escrutinio 1</i>	<i>Escrutinio 2</i>	<i>Escrutinio 3</i>
2006	186	1,856		5,015	12,397	
	0.14%	1.42%		3.85%	9.73%	
2009	254	2,282		7,050	15,492	
	0.18%	1.65%		5.11%	11.62%	
2012	127	1,426		4,243	11,380	
	0.09%	1.00%		2.97%	8.07%	
2015	411	3,129	3,564	10,975	20,444	18,871
	0.28%	2.12%	4.29%	7.45%	14.3%	24.67%

FUENTES: IFE, 2012; INE, 2015.

En la tabla 1 (véase página anterior) vemos que, de mantenerse la proporción del proceso anterior, la expectativa sería de 22 500 personas to-

madras de la fila, pero se excede por casi 35 000 personas. Obsérvese en la tabla 2 (véase página precedente) que las personas tomadas de la fila, para los cargos especiales en casillas únicas, aportan casi 22 000 personas, y que en todas las categorías el incremento duplica la cifra del proceso anterior, precisamente, en las casillas de mayor complejidad.

De esta forma, dado el carácter especial de las elecciones pasadas y el volumen de población involucrada, el índice de 7.7% de personas tomadas de la fila no parece ser una anomalía; más bien, debemos estar conscientes de que la gobernanza requiere de parámetros pertinentes para operar: entre mayor sea la complejidad del proceso electoral y la responsabilidad que recae sobre quien la asume, mayor será la propensión a la deserción.

Aun así, nótese lo siguiente: entre mayor es la responsabilidad que se asume en la mesa directiva de casilla, menor es la propensión a desertar. El mayor porcentaje de abandono se da en las figuras de escrutinio 2 y 3, no en la presidencia o la secretaría.

Otro dato relevante que deseamos destacar consiste en la correlación entre la deserción, los índices de rezago social y de desarrollo humano.¹⁰ Recordemos que las pruebas de correlación nos hablan de la concurrencia de dos eventos mediante un indicador que va de cero (ninguna correlación) a negativo uno (si es inversa) o uno positivo (si es directa). Así, cuanto más se acerque la cifra al uno, quiere decir que el incremento de la magnitud en un evento permite observar un aumento en otro. A esa asociación se agrega la probabilidad (p) de que esa concurrencia sea debida al azar: si el indicador p es menor a 0.05, quiere decir que es muy poco probable que la correlación entre las variables se deba al azar. Así,

¹⁰ Coneval, *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010; disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx> (consultado el 3 de diciembre del 2015); PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*, México, PNUD, febrero de 2015; disponible en http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH%20final.pdf (consultado el 6 de diciembre del 2015). Las pruebas de normalidad señalaron que los datos de desarrollo humano y porcentaje de funcionarios tomados de la fila son compatibles con una distribución normal (significancia de 0.537 y 0.120 de Shapiro-Wilks para muestras pequeñas, respectivamente), y de $p=0.008$ para los datos de rezago social, es decir, que no se distribuye de acuerdo a un modelo teórico de normalidad. Por eso las correlaciones consignadas aquí corresponden a la Rho de Spearman para Rezago Social y Funcionarios Tomados de la Fila, y de Pearson para el caso de Desarrollo Humano.

una correlación significativa es aquella con un indicador considerable y menos de 0.05 de probabilidad.

Al contrastar el porcentaje de funcionarios y funcionarias tomadas de la fila con los índices estatales de rezago social, encontramos una correlación muy débil no significativa (-0.147 de Spearman, $p=0.421$): el porcentaje de funcionarios de casilla tomados de la fila no se relaciona con el rezago social, de manera que la deserción no ocurre necesariamente en lugares con pobreza. En cambio, aparentemente, sí ocurre mayor deserción en las entidades de mayor bienestar. En efecto, la correlación de Pearson, para los indicadores del índice de desarrollo humano y porcentaje de funcionarios tomados de la fila, es de 0.414 con $p=0.019$, lo cual nos señala que ambos fenómenos de alguna manera convergen.

Recordemos que el cargo en la mesa directiva de casilla se asigna de acuerdo a la escolaridad del grupo designado: corresponde la presidencia a quien tenga mayor grado de escolaridad y así sucesivamente; se asume, así, que conforme aumente la escolaridad, menor sería la propensión a desertar. No obstante, las correlaciones nos dicen lo contrario: en zonas de mayor bienestar es mayor la tendencia a desertar. Esto nos lleva a evaluar nuestra labor en las áreas urbanas y de mayores ingresos, pues es en ellas donde tal vez encontremos mayor incompatibilidad con la gobernanza electoral que ha prevalecido las últimas dos décadas (véase tabla 3 en la siguiente página).

V. Sustitución del funcionariado de casilla

En 2015, hubo 354 664 sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla, esto es, de personas que, tras haber sido sorteados, rechazaban finalmente la encomienda. En el proceso electoral anterior, en 2012, el número de rechazos o impedimentos fue de 212 473; en primera instancia parece un incremento importante, pero la comparación es engañosa.

Para el proceso electoral del 2012, la base de insaculación fue sobre la décima parte del listado nominal, esto es un 39% menos personas que las sorteadas en 2015. Además, el requerimiento de más funcionarios en las casillas únicas derivó en que debieron ser designadas más personas susceptibles de capacitación: 1.2 millones en esta ocasión, en contraste con un millón que fue necesario en 2012. Así, el porcentaje de sustituciones en 2015 aumentó a 29.3% con respecto al 21.2% reportado en 2012. La diferencia ya no es tan amplia en términos relativos.

Tabla 3

<i>Índice de desarrollo humano y de rezago social por entidad federativa, según porcentaje de funcionarios tomados de la fila 2015</i>			
<i>Entidad</i>	<i>IDH</i>	<i>RS</i>	<i>% Tomados de la fila</i>
Aguascalientes	0.760	-1.145	1.01
Baja California	0.760	-0.664	10.11
Baja California Sur	0.776	-0.482	11.84
Campeche	0.749	0.325	17.11
Coahuila	0.768	-1.251	4.61
Colima	0.763	-0.757	2.27
Chiapas	0.667	2.548	2.99
Chihuahua	0.734	-0.606	8.5
Ciudad de México	0.830	-1.396	11.58
Durango	0.731	-0.241	3.3
Guanajuato	0.720	0.162	5.1
Guerrero	0.679	2.436	8.94
Hidalgo	0.723	0.593	3.38
Jalisco	0.751	-0.598	4.8
México	0.745	-0.363	10.51
Michoacán	0.700	0.668	8.16
Morelos	0.749	-0.175	6.85
Nayarit	0.733	-0.416	4.05
Nuevo León	0.790	-1.438	10.2
Oaxaca	0.681	2.204	5.34
Puebla	0.717	0.975	2.6
Querétaro	0.760	-0.044	8.83
Quintana Roo	0.754	0.150	15.28
San Luis Potosí	0.726	0.309	4.99
Sinaloa	0.757	-0.454	5.57
Sonora	0.779	-0.857	14.5
Tabasco	0.742	-0.032	11.91
Tamaulipas	0.758	-0.696	8.13
Tlaxcala	0.727	0.045	3.36
Veracruz	0.713	0.950	3.91
Yucatán	0.739	0.344	7.97
Zacatecas	0.720	-0.094	1.56

FUENTES: Coneval, 2015; INE, 2015; PNUD, 2015.

Al extender el universo de personas insaculadas, aumenta la probabilidad de encontrar personas aptas y con disposición (lo cual era la pretensión de la reforma legal), pero también la de personas aptas sin dis-

posición. De ahí que consideremos que el incremento de sustituciones entra dentro del rango esperado: al ampliarse en un 30% el universo de la población, suponemos que los rechazos se aumentarán en la misma medida. Eso fue precisamente lo que pasó: los rechazos se incrementaron en una tercera parte.

Lo interesante en este caso, para un análisis de gobernanza, es que las tendencias de deserción y rechazo se mantienen más o menos estables, aun cuando aumenta el volumen de la población, que arroja cifras absolutas de mayor magnitud porque aumenta el número total.

Esta situación es relevante cuando revisamos los motivos por los cuales las personas fueron sustituidas como integrantes de casillas. En la tabla 4, vemos las razones que sustentaron la sustitución en un orden descendente para 2015 en porcentajes acumulados. Por cuestiones de espacio, nos limitamos a los motivos que concentran el 90% del universo en cuestión.

Tabla 4

<i>Motivos de sustitución de funcionarios 2006-2015</i>				
<i>Motivo</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
No tener permiso para ausentarse del trabajo	16.7%	12.6%	22.8%	23.4%
Negativa a participar	34.6%	31.1%	33.8%	37.4%
Viaje durante el día de la jornada electoral	49.8%	49.7%	47.8%	50.6%
Estar enfermo	49.8%	49.7%	57.8%	59.3%
Cambio de domicilio	64.4%	62.6%	65.6%	66.1%
Estar al cuidado de un familiar	74.1%	71.3%	73.0%	72.9%
El ciudadano no atiende al CAE o SE aun estando en el domicilio	74.1%	71.3%	76.0%	78.3%
Por trabajar por su cuenta	82.0%	77.2%	81.4%	83.0%
Ciudadano no localizado	82.0%	77.2%	84.8%	87.2%
Motivos escolares	84.0%	80.3%	87.2%	90.1%
Embarazo o lactancia	87.1%	83.8%	89.3%	91.8%
Tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía	87.9%	84.8%	90.1%	93.4%
Familiares niegan a un ciudadano	87.9%	84.8%	91.0%	94.5%

FUENTES: IFE, 2012; INE, 2015.

Llama la atención que sólo dos aspectos conciernen a las características del registro en la lista nominal: cambio de domicilio y ciudadano no localizado; el resto, son razones que argumenta la persona invitada para

rechazar el nombramiento. Obsérvese cómo, de manera sistemática, la mitad del porcentaje total corresponde a las razones que consisten en no tener permiso en el trabajo, rechazo a participar o un viaje en puerta. Estar enfermo, cuidar a un familiar, trabajo por cuenta propia, deberes escolares, son temas recurrentes que ocupan la misma relevancia de una elección a otra.

De esta forma, podemos ver que se pueden expresar muchas razones para no asumir la función encomendada, pero son siempre los mismos motivos los que ocupan la gran proporción de los rechazos, adquieren mayor o menor presencia en una elección o en otra, pero en sí mismas conforman un conjunto homogéneo.

No hay razón para dudar de los motivos por los cuales las personas deciden desertar; lo significativo es que, cualesquiera que sean las razones que den, la magnitud de las abdicaciones siempre tienen una proporción similar. Aun con la reforma político-electoral mexicana de 2014, que otorga más atribuciones al organismo electoral y hace más compleja la labor de las mesas directivas de casillas, el equilibrio de gobernanza electoral se mantiene vigente.

VI. Conclusiones

El nuevo sistema nacional electoral es un sistema complejo y los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. La nueva gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad. Parte del principio de que la solución de los problemas sociales no se lleva a cabo exclusivamente a través de una autoridad suprema, sino también mediante la acción expresa de diferentes actores y organizaciones.¹¹

La gobernanza electoral de este país tiene algunos desafíos importantes por atender en la próxima década. Nos hemos referido en este artículo al correspondiente a la evaluación y eventual reinención del modelo de capacitación electoral.

Por una parte, parece prevalecer un equilibrio de gobernanza en cuanto al ámbito de nombramiento de funcionarios en la mesa directiva de

¹¹ Innerarity, Daniel, “¿Qué es eso de la gobernanza?”, *Tiempo de paz*, núm. 100, 2011, pp. 228-233.

casilla, donde es previsible el mismo margen de rechazo y deserción, por razones habituales.

Por otro lado, parece evidenciarse el riesgo de un desequilibrio que pudiera derivar en que esa confianza lograda se pierda, haciendo inviable la gobernanza electoral: la creciente complejidad del procedimiento electoral está elevando los niveles de deserción. Que las personas argumenten problemas laborales para no participar, por sobre un rechazo franco, todavía habla de un resquicio de pudor ciudadano para evadir la responsabilidad a la que se le convoca.

Deben ser atendidos, sin duda, aspectos de la capacitación, pero la gobernanza electoral en México tiene el reto de aportar instrumentos de capacitación más asequibles a cualquier ciudadano de manera permanente, por el simple hecho de que el sistema de sorteo posibilita que cualquiera sea funcionario de casilla. Además, debe considerar el uso de procedimientos de transferencia de conocimiento diferenciados en función de la condición de diversidad cultural del país.

Asimismo, deben ser implementadas formas de escrutinio y cómputo más sencillas, para revisar las formas que adoptan las coaliciones en el conteo de votos. Otro aspecto a revisar, en estos años que restan para el 2018, consiste en el procedimiento de las consultas populares, aspecto que hará aún más compleja la recepción de la votación.

Existe certidumbre de que las virtudes cívicas de la ciudadanía mexicana se expresen en situaciones de emergencia o de inminente riesgo social. Se valora, con absoluta razón, la capacidad de nuestra sociedad para organizarse de manera espontánea, ante el riesgo o en el descontento, pero poco reflexionamos sobre aquellos aspectos de cooperación social que han ocurrido, de manera sistemática, durante los últimos veinticinco años de transición democrática, como es este caso en que diversos sectores de la población han estado en disposición de colaborar con la autoridad electoral para dar certidumbre y objetividad al proceso de captación y conteo de los sufragios que otorgan legitimidad a nuestros procesos electorales. Este equilibrio de gobernanza debe ser apreciado por reformadores, tomadores de decisiones y ciudadanía en general, en consideración de que las reformas político-electorales por venir atesoren este logro, y eviten erosionar la gobernanza electoral que hemos logrado consensuar.

VII. Fuentes consultadas

Documentales

- AGUILAR, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre de 2007.
- BIONDO, Francesco, “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza”, *Persona y Derecho*, núm. 67, 2012.
- CANTO SÁENZ, Rodolfo, “Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, vol. 21, núm. 2, 2012; disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200002&lng=es&nrm=iso.
- CARPISO, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 7-8, enero-diciembre de 2007.
- CHAUX DONADO, Francisco José, “Ingeniería constitucional. La evolución del *checks and balances* en el Estado social de derecho”, *Vniversitas*, núm. 126, enero-junio de 2013.
- GONZÁLEZ-CHAVARRÍA, Alexander, “Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 49, mayo-agosto de 2014.
- GRAÑA, François, “Todos contra el Estado: usos y abusos de la ‘gobernanza’”, *Espacio abierto*, Maracaibo, Universidad de Zulia, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre de 2005.
- INNERARITY, Daniel, “¿Qué es eso de la gobernanza?”, *Tiempo de paz*, núm. 100, 2011.
- KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, México, Ediciones Coyoacán, 2005.
- KLIJN, Erik-Hans y SKELCHER, Chris, “Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?”, *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, septiembre de 2007.
- KOOLMAN, Jan, *Governing as Governance*, Rotterdam, Erasmus University, SAGE Publications, 2003.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.
- MAYNTZ, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 2001.

- PANDE, Santosh, “The Theoretical Framework for Corporate Governance”, *Social Science Research Network*, 28 de octubre de 2011.
- PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*, México, PNUD, febrero de 2015; disponible en http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH%20final.pdf (consultado el 6 de diciembre del 2015).
- PORTER, Michael E., “The Competitive Advantage of Nations”, *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1990; disponible en <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>.
- RHODES, R. A. W., “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, vol. XLIV, 1996.
- RUGGIE, John Gerard, “Global Governance and ‘New Governance Theory’: Lessons from Business and Human Rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 1, enero-marzo de 2014.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- STUHLREHER, Amalia, “Interregionalismo y ‘gobernanza global’. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 60, 2002-2003.

Documentos oficiales

- IFE, *Informe sobre la Segunda Etapa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, DECEyEC, 2012.
- INE, *Informe de la Segunda Etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral. Estrategia de Capacitación Electoral 2014-2015*, México, DECEyEC, 2015.

Fuentes normativas

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1977, t. CCCXLV, núm. 44, segunda sección.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo del 2014; disponible en <http://www.dipu>

tados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm (consultado el 11 de septiembre del 2014).

Fuentes de Internet

ACE Project, The Electoral Knowledge Network, s. l., ACE Project, 2014; disponible en *http://aceproject.org* (consultado el 16 de marzo de 2016).

CONEVAL, *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010; disponible en *http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx* (consultado el 3 de diciembre del 2015).

Latinobarómetro, Análisis Online, Santiago de Chile, Corporación Latino-barómetro, 2016; disponible en *http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp* (consultado el 10 de marzo del 2016).