



La instalación de Oficinas Municipales en la Organización  
de Procesos Electorales

Tesis para optar por el grado de  
Maestro en Procesos e Instituciones Electorales

Presenta:

Sergio Soberanis Núñez

Director de Tesis:

Dr. José Segoviano Hernández

Monterrey, Nuevo León, noviembre de 2018

**Servicio Profesional Electoral Nacional**

## ÍNDICE

RESUMEN .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
1.1 Antecedentes .....	6
1.1.1. Las instituciones electorales .....	6
1.1.2. Antecedentes de las oficinas municipales.....	12
1.2 Propósito del estudio.....	32
1.3 Objetivos .....	32
1.4 Justificación .....	33
1.5 Hipótesis y variables .....	34
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO .....	36
2.1 Democracia.....	36
2.1.1 Principios de organización de los Estados contemporáneos. Una discusión teórica sobre la democracia como forma de gobierno .....	36
2.1.2 Los principios y valores bajo los cuales se vive la democracia en los estados contemporáneos .....	38
2.1.3 Representación democrática como fundamento de las elecciones en las democracias de los Estados democráticos .....	39
2.2 Procesos electorales .....	40
2.2.1 Participación política y electoral .....	40
2.2.2 Experiencia de la participación electoral en la democracia .....	42
2.2.3 Tipos de valor de la participación electoral .....	43
2.2.4 Participación ciudadana inclusiva y plural .....	44
2.2.5 Instituciones participativas y democracia .....	45
2.3. La organización electoral .....	45
2.3.1 Definición de organización electoral.....	45
2.3.2 Modelos de organización electoral.....	46
2.3.3 Importancia del procedimiento para la democracia .....	47
2.3.4 Relación entre la administración electoral y la participación .....	48

2.3.5 Gobernanza electoral.....	48
2.3.6. Organización electoral y logística: los criterios de distritación .....	50
2.4 Educación ciudadana y participación democrática.....	55
2.4.1 Educación ciudadana.....	55
2.4.2 Definiciones de educación para la ciudadanía .....	56
2.4.3 Funciones políticas de la educación .....	56
2.4.4 Objetivos y retos de la formación ciudadana .....	57
2.4.5 Promoción de la cultura política democrática.....	58
2.4.6 Formación cívica .....	58
2.4.7 Funciones de las instituciones escolares .....	59
2.5 Capacitación ciudadana para la organización electoral .....	60
2.5.1 Fomento a la participación ciudadana en la democracia .....	60
2.5.2 Importancia de la profesionalización de los procesos electorales a través de la capacitación .....	61
2.5.3 Experiencia aplicada de un programa de capacitación electoral para la ciudadanía .....	62
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA.....	64
3.1 Selección de la muestra.....	65
3.2 Instrumento de investigación .....	67
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE DATOS.....	70
4.1 Características de la muestra de estudio .....	71
4.2 Perfil de los integrantes de las Juntas Distritales .....	71
CONCLUSIONES.....	88
REFERENCIAS.....	90
ANEXO I. INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVO .....	94
ANEXO II. CRONOGRAMA .....	100

## RESUMEN

Actualmente, la distribución geográfica de los distritos puede obstaculizar el ejercicio del voto puesto que no existe una segmentación regional que considere las características de cada territorio, tanto en términos poblacionales como en aspectos económicos, políticos y sociales. Debido que a nivel institucional se homologan los procesos, no se han ofrecido alternativas para repensar las problemáticas que enfrentan lugares con dispersión geográfica.

El objetivo de la presente investigación es revisar y analizar la importancia de las oficinas municipales dentro del proceso de operación electoral (organización y capacitación), el cual coadyuva al cumplimiento de los derechos político-electorales de los ciudadanos elegidos como parte del proceso electoral.

Para el desarrollo del estudio, se recurrió a la integración de un marco teórico especializado en materia electoral y a la elaboración de una metodología de corte cualitativo para la indagación en campo, a través de cuestionarios.

Derivado de dicho estudio, se resolvió que, en lo que respecta a la organización del proceso electoral, éste se realiza sin ninguna complicación cuando hay oficinas municipales encargadas del mismo.

No obstante, dicho proceso se dificulta en cierta medida debido a que los municipios deben ser atendidos por sólo una sede distrital, que a veces se encuentra a gran distancia de éstos.

Por otra parte, la capacitación electoral se dificulta cuando no hay oficinas municipales en distritos de alta dispersión geográfica, puesto que los tiempos de traslado y falta de comunicación derivada de no contar con un recinto propio complica todas las labores.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se presenta en el marco de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales impartida por el Instituto Nacional Electoral (INE). En ella, se aborda la importancia de las oficinas municipales como un aspecto relevante durante los procesos electorales para coadyuvar en la organización electoral. Su objetivo fue el de determinar cuál es la experiencia de la instalación de oficinas municipales en la operación electoral (organización y capacitación) en aquellos distritos con alto grado de dispersión geográfica.

Además, la presente investigación es de carácter transversal y descriptivo. En principio busca recolectar datos “en un solo momento, en un tiempo único”. Su alcance se ciñe a una dimensión espacio-temporal específico porque se trata de un estudio donde la obtención de información permitirá profundizar en la comprensión del tema y en la presentación de una respuesta exhaustiva y con vastos argumentos a la pregunta central de investigación.

Para el desarrollo del estudio, se recurrió primero a la integración de un marco teórico con base en bibliografía especializada en las materias de democracia, procesos e instituciones electorales, organización electoral, educación ciudadana y participación democrática, capacitación para la organización electoral, y antecedentes y situación actual de la figura de las oficinas municipales en el proceso electoral. Después, se elaboró una metodología de corte cualitativo para la indagación en campo, a través de la administración de cuestionarios a una muestra seleccionada conformada por representantes de 14 distritos electorales que vivieron la experiencia de contar con oficinas municipales. Finalmente, se presentan los resultados obtenidos con la indagación en campo y se apuntalan conclusiones.

Agradezco a todos aquellos que hicieron posible la conclusión de este trabajo.

## **CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 Antecedentes**

#### **1.1.1. Las instituciones electorales**

##### **Datos históricos de la consolidación de los sistemas, instituciones y procesos electorales en América Latina**

En particular, en América latina algunos de los factores asociados más relevantes son la desigualdad social, la orientación a una cultura poco participativa, la centralidad de los sistemas representativos y la pérdida de la confianza en las instituciones electorales. Esto limita las posibilidades para las instituciones electorales para combatirlo o atenuar sus efectos dentro de los sistemas políticos.

Para Zovatto, los cambios en las instituciones electorales de América Latina son importantes porque se han encargado de hacer frente a las exigencias de representación, participación y gobernabilidad en la región. Tras un pasado inmerso en dictaduras y gobiernos caracterizados por la ausencia de órganos autónomos públicos que preserven la democracia, se ha visibilizado una tendencia hacia la apertura de estos procesos a los cuales se ha buscado otorgar una autonomía sustentada en las instituciones. Esto se ha logrado de la siguiente forma, que evidencia la trascendencia de las reformas constitucionales para la consolidación de democracias con base en transiciones paulatinas y validadas desde el ámbito legal:

*“De los 18 países latinoamericanos, 13 adoptaron nuevas Constituciones: seis países en los ochentas: Chile, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Brasil; y siete países en los noventas: Colombia, Perú, Argentina, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Venezuela. Por su parte, cinco países no cambiaron de Carta Constitucional, si bien en algunos casos le introdujeron importantes reformas: México, Costa Rica, Panamá, Uruguay y República Dominicana. Las reformas más recientes han tenido lugar en Bolivia,*

*Honduras, Colombia y Panamá, en el 2004, en Chile en el 2005, y en México en el 2007. Por su parte Bolivia y Ecuador están llevando a cabo un proceso de reforma vía Asamblea Constituyente”.<sup>1</sup>*

El autor sugiere que en América Latina han prevalecido dos importantes modelos de reformas. El primero iniciado por Colombia se refiere a una reconfiguración de las instituciones que se encargan de la política y los procesos electorales. La segunda fue inaugurada por Venezuela y se refiere a instaurar un nuevo modelo. Así, si bien la mayoría de los países latinoamericanos tiende hacia los valores del constitucionalismo moderno, hay casos donde se han cuestionado los principios procedimentales de la democracia.

Asimismo, las principales reformas electorales de América Latina se han centrado en acotar la participación de los poderes Ejecutivos y Legislativos en los procesos electorales. Así, en Uruguay, Guatemala, Argentina, Ecuador y Venezuela es posible que el legislativo destituya al Presidente, y que éste pueda disolver al Congreso. En otros países se ha apostado por fortalecer las capacidades del Legislativo, al acotar la función de los decretos presidenciales.

### **Construcción de las instituciones electorales en México**

Para Córdova Vianello, las instituciones políticas electorales en México son importantes porque se han encargado de realizar transformaciones fundamentales en el régimen político. La prueba más contundente ha sido la alternancia partidista. Por ello, el autor sugiere que estas instituciones han cambiado a lo largo de siete reformas importantes: 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 2007.

Antes de las anteriores reformas referidas, las elecciones eran pensadas más bien como una especie de ritual donde se relegaba el poder al siguiente candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En ellos, el Poder Ejecutivo era quien tenía la competencia para realizarlas, a través de la Secretaría de Gobernación. Así, las elecciones eran concebidas desde el poder político. Así, lo refiere Córdova

---

<sup>1</sup> ZOVATTO, Daniel, “La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos”, en *Revista de derecho Electoral*, vol. 1, no. 6, p. 8.

Vianello *"el que prevalecía en México antes de 1977, en síntesis, era un régimen compacto y vertical, articulado en torno a la figura presidencial, que por su hermetismo resultaba refractaria a la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes"*.<sup>2</sup>

En 1977, Jesús Reyes Heróles encabezó la primera reforma importante para la vida electoral en el país. A pesar de sus grandes aportes -como la incorporación del sistema electoral de representación proporcional-, hubo pocos cambios en las instituciones que administraban las elecciones. Así, sólo se modificaron algunas de sus atribuciones, como condicionar el tiempo en medios de comunicación.

Después, la reforma de 1986, se encargó de continuar con los esfuerzos de apertura de la representación política. En materia de instituciones, incorpora el involucramiento de instancias jurisdiccionales, a través del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), a cargo del Ejecutivo.

Con los cambios políticos acontecidos en el contexto de la elección presidencial de 1988 –en la que destacó la fuerte participación de la izquierda, bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, y la derecha, con la primera alternancia partidista en México en Baja California–, la reforma de 1989 y 1990 implicó un rediseño de las instituciones y los procedimientos electorales. *"Por una parte, la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la desacreditada Comisión Federal Electoral... la nueva institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), se concibió como un órgano constitucional autónomo"*.<sup>3</sup>

En su primera aparición, el IFE aún contaba con la participación de figuras políticas y partidistas. Otra particularidad de esta reforma es que apostó por la profesionalización de la organización de las elecciones, ya que establecía criterios para que el Instituto contase con el personal mejor preparado. Finalmente, con esta reforma se creó el Tribunal Federal Electoral, un órgano de jurisdicción.

---

<sup>2</sup> CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México". En Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús (coords.). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México, UNAM e IDEA Internacional, 2008, p. 656.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 662.



Para 1993, las elecciones de renovación del legislativo evidenciaron que las leyes electorales requerían reajustarse. Principalmente, se renovaron las funciones del IFE. Primero, se le atribuyó la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se limitó la participación de las figuras privadas en el financiamiento a los partidos. Asimismo, se reformaron las atribuciones del Tribunal Federal Electoral, dándole la facultad de calificar las elecciones de diputados y senadores, no sólo las presidenciales. Así, desde entonces, todos los procesos electorales son evaluados por este órgano.

Por último, con esta reforma se incluyó la figura de los observadores electorales, vigilantes de la forma en que se realizan los comicios electorales. Para 1994, se procedió a ciudadanizar al IFE. Esto se refirió a un proceso para incorporar la representación ciudadana, en detrimento de la partidista. Asimismo, quienes figuraban como representantes de los partidos políticos se les quitó el derecho a votar, mientras que se incluyeron el mismo número de consejeros ciudadanos. Así, se restó peso a los partidos políticos para la toma de decisiones. Sin embargo, el Consejo General del IFE aún seguía presidido por el Secretario de Gobernación, como fu establecido desde la reforma de 1989-1900. De igual modo, se cambió la figura de los observadores electorales, ya que se incluyó la posibilidad de que los ciudadanos sin ser afiliados pudiesen participar, así como la inclusión de observadores extranjeros.

Desde 1994 hasta 2006, se fueron diseñando y negociando otras reformas importantes. En materia de instituciones, el principal cambio fue que, en 1996, se quitó la participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General. Así, se dio paso a un consejo presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por la Cámara de Diputados. Para 2007, se realizó una reforma más, donde el único cambio se centró en los mecanismos de integración y facultades de vigilancia y sanción para los actores electorales.

Para 2014, ocurrió otra reforma institucional. El IFE se convirtió en Instituto Nacional Electoral (INE). Se le pensó como el órgano encargado de las elecciones federales y con alguna participación en las de carácter local. Básicamente, se le

atribuyó la capacidad de vigilar los procesos electorales locales. Finalmente, se ampliaron los mecanismos de participación ciudadana, al incluir la consulta popular.

### **Evolución histórica de los procedimientos electorales en México**

En México, la organización y control de los procesos electorales han sido delegados a las autoridades administrativas locales y municipales. Esta política designaba temporalmente a “comisionados”<sup>4</sup> cuya labor era administrar este proceso, levantar el padrón y resolver controversias. Una de las primeras leyes en esta materia, fue la de Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la república de 1830. Entre las novedades que introdujo esta ley, fueron los antecedentes del padrón electoral y la credencial para votar.

Luego, en 1936, la Ley Electoral hizo explícito que todos los ciudadanos debían empadronarse, mientras que el comisionado debía levantar el padrón por sección y no por manzana y, además, la novedad de que el electorado recibía una boleta que lo identificaba como ciudadano mexicano capaz de participar en los comicios.

Fue desde 1857 cuando la promulgación del Estatuto Provisional de la República Mexicana de 1857 estableció que era obligación de los ciudadanos inscribirse al padrón electoral. Pero, además, dicha constitución introdujo *“cambios significativos, como la inclusión del derecho activo pasivo del voto, como prerrogativas de los ciudadanos”*.<sup>5</sup>

Luego se legislaron una serie de prerrogativas que fueron incluidas en Leyes Orgánicas que, entre los diversos preceptos, establecieron una división territorial de los distritos y estarían a cargo de los gobernadores estatales y las autoridades del distrito federal. Además, el voto se volvió secreto, mediante la garantía de que la boleta era depositada en una urna sellada a la que nadie tenía acceso y el elector debía escribir al reverso de la boleta el nombre del candidato por el que votaba.

---

<sup>4</sup> ALANÍS, María, “Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 1995, Vol. IV, No. 5, p. 6.

<sup>5</sup> *Ídem*.

Luego, en 1911, Francisco I. Madero, el otrora presidente de México, expidió una Ley Electoral que modificó sustancialmente la organización de los comicios, entre los cuales destaca una serie de preceptos encargados a dividir los territorios de la nación para efectos electorales además de la asignación de Colegios Electorales Sufragáneos para dicho motivo.

Después, en 1917, el expresidente Venustiano Carranza expidió la Ley para las Elecciones de Poderes Federales de 1918, cuya importancia radicó en la asignación de padrones electorales permanentes y creación de perfiles modelos para la credencial de elector.

Pero, además, se crearon los antecedentes de organismos electorales que tuvieron como función primera servir como mediadores y vigilantes de los comicios democráticos. Se trataba de comisiones integradas por funcionarios públicos y ciudadanos que llevaban el nombre de Consejos de listas Electorales, y pertenecían a Distritos Electorales, municipales y de Ayuntamiento.

El 7 de enero de 1946 se promulga la Ley Electoral Federal, donde su máxima indicaba que las elecciones dejaban de estar a cargo de las autoridades estatales y municipales para estar delegadas a un organismo Federal. Sin embargo, las funciones electorales fueron delegadas a la Secretaría de Gobernación, denominado Comisión Federal de Vigilancia.

En 1951 se desarrolló la Ley Electoral que introduce como premisa que el gobierno, los ciudadanos y el Estado serán responsables de la vigilancia y el desarrollo de las elecciones. Se constituyó la Comisión Federal Electoral para operar con el fin de que se garantizará la vigilancia del desarrollo pleno de los comicios, y debía ser renovado cada tres años con el fin de que no pudiera realizar prácticas indebidas.

La Comisión Federal Electoral son los vestigios de lo que se convertirían en oficinas municipales para la organización de los procesos electorales, ya que para 1973, con la introducción de la Ley Federal Electoral, *“la Comisión se denominó autónoma y con carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la*

*República*". En esencia, a esta Comisión se le atribuyeron funciones relacionadas con la realización de los procesos electorales; es decir, son tareas en las que, actualmente, ayudan las oficinas municipales.

Las leyes anteriores establecieron las bases para el desarrollo de las legislaturas en esta materia. Después se agregaron leyes secundarias que han contribuido a la reglamentación de la Ley Federal Electoral y respaldarla mediante leyes secundarias. Entre ellas se encuentran las Reformas Constitucionales del 15 de diciembre de 1986; el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, las Reformas Constitucionales del 6 de abril de 1990; y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990; las Reformas Constitucionales de 1993 y 1994. En conjunto, estas modificaciones ayudan a entender la autonomía de los procesos electorales, ya que se delegó la tarea de organizar las elecciones a un órgano que coordinaría esfuerzos con los ciudadanos para cumplir las tareas electorales. Asimismo, estos cambios permitieron la llegada de las oficinas municipales. A continuación, se explican estos detalles.

### **1.1.2. Antecedentes de las oficinas municipales**

#### **Contexto histórico**

Las oficinas municipales nacen en el seno de una revolución político-electoral. En el periodo donde el gobierno y los escrutinios políticos carecían de legitimidad, se suscitó una serie de eventos que obligaron a los poderes en turno a formular nuevos sistemas de participación ciudadana que garantizaran la validez de las elecciones. En este sentido, los distintos decretos establecieron lineamientos para garantizar elecciones limpias; de ello derivó la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, cuyo propósito fue garantizar la democracia y el derecho al voto.

Desde 1917, la organización de los procesos electorales estaba delegada a las autoridades federales, estatales y locales. Con la entrada de la Comisión Federal Electoral, en 1973, se gestionaron las elecciones a partir de un organismo central

que definió el rumbo de los comicios consecuentes. Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral apoyaba en las acciones referentes al registro de padrón electoral, la expedición de credenciales y el conteo de votos. México vivía bajo un sistema de democracia representativa, pero esto no se reflejó en la elección de presidentes, pues fue hasta el año 2000 cuando el poder se alternó por vez primera; antes se consideraba al gobierno como un “*partido hegemónico*”<sup>6</sup>.

En la víspera de las elecciones de 1988, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se dividió en dos sectores que pugnaban el derecho a la candidatura presidencial. De tal manera que las propuestas quedaron de la siguiente forma: el PRI eligió a Carlos Salinas de Gortari; el Partido Acción Nacional (PAN), a Manuel Clouthier; y la izquierda, consolidada en el Frente Democrático Nacional, a Cuauhtémoc Cárdenas.

Finalmente, Carlos Salinas de Gortari ganó las elecciones. Pero ante dicho suceso, la oposición y parte de la ciudadanía no estaban conformes con los resultados, pues el desaliento del progreso económico y la devaluación de la moneda mexicana no fueron elementos que motivaran a conservar el mismo partido en el régimen. Al respecto, se formula una explicación más puntual:

*“Las elecciones del 6 de julio de 1988 fueron cuestionadas por todos los partidos y candidatos de la oposición. La noche de la votación, desde el gobierno que controlaba la Comisión Federal Electoral, se anunció la “caída del sistema” para no hacer públicos los resultados y pronto se extendió una ola de impugnación”.*<sup>7</sup>

Este parteaguas en la historia de México germinó el debate en torno a la democracia del país; por una parte, las fuerzas políticas opositoras demandaron una aceleración de “la democracia”, mientras que, por otra, el partido gobernante –el PRI– respondió con una serie de reformas enfocadas a modificar los procesos electorales, entre otros asuntos. Así, entre 1989 y 1993, las reformas hicieron su

---

<sup>6</sup> MURAYAMA, Ciro. “La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática”, México, *Revisa Mexicana de Derecho Electoral*, p.2.

<sup>7</sup> *Ídem.*

parte, se logró un cambio fundamental: la consolidación de un organismo destinado a organizar los procesos electorales en todo el país, el Instituto Federal Electoral (IFE).

Como resultado de las exigencias, en 1989 “*se aprobaron modificaciones a siete artículos en materia electoral*”<sup>8</sup>. No obstante, el proceso de mayor democratización apenas comenzaba, y en 1994 se desató un conflicto que derivó en nuevas reformas en materia electoral: el primero de enero de 1994 surgió una insurrección armada en Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al gobierno de México.

En consecuencia, los partidos políticos firmaron un conjunto de compromisos en torno al tema de organización electoral, con el objetivo de mejorar los escrutinios y proporcionar credibilidad a los distintos sectores de la ciudadana. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se sumó a la diatriba, lo que dio como resultado el primer acuerdo en México donde participan tres fuerzas políticas. El Instituto Federal Electoral se convirtió en un organismo público y autónomo; estableció que los ciudadanos elegidos por el Congreso de la Unión podían participar en la organización del proceso electoral, bajo la figura de Consejeros Ciudadanos.

Otro de los dictámenes de dicha reforma fue que el IFE obtuvo la facultad de iniciar la integración de mesas directivas de casilla, con el objetivo de que los ciudadanos participaran en los escrutinios. Entre las diversas funciones que les fueron delegadas, destaca la observación electoral, el recibo y conteo de votos. En el ámbito económico, se fijaron límites a los gastos de campaña y se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. En suma, las mediaciones llevadas a cabo, cuyo nombre fue “Compromiso para la paz, la democracia y la justicia”, fueron una forma de “*asumir responsabilidad en el mantenimiento de la estabilidad política*”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> SANTANA, Héctor. “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto mexicano”, México, *Perfiles Latinoamericanos*, 2002, p.102.

<sup>9</sup> GARCÍA, Bartolo. “La Reforma Electoral en 1994”, *Las reformas electorales a nivel federal en México*, México, El Cotidiano, 2011, p.82.

De acuerdo con el Acuerdo INE/CG266/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el 15 de agosto de 1990, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en el título Primero, artículo 71, apartado b, fracción 2, se señala que el Instituto Federal Electoral “*contará también con oficinas municipales en los lugares que el Consejo General determine su instalación*”<sup>10</sup>.

De las distintas pugnas políticas suscitadas en las elecciones precedentes, no sólo se logró la autonomía del órgano rector de los procesos electorales y la inclusión participativa de los ciudadanos, también se establecieron lineamientos para garantizar a los sectores marginados el derecho al voto. Es resultado de “*las exigencias de los mexicanos con respecto a la calidad de los procesos electorales*”.<sup>11</sup>

La historia de México marca acontecimientos importantes en torno a este tema; este periodo es sustancial porque a partir de él, las elecciones de nivel federal, estatal y local se realizaron de forma distinta. En 1993, la Junta General Ejecutiva del IFE aprobó someter a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el establecimiento de una oficina municipal en el Distrito Federal 03, con cabecera en Ococingo, en la localidad de Guadalupe, Tepeyac, municipio Margaritas, Chiapas; ésta fue aprobada el 29 de julio del mismo año.

En las elecciones federales del año 2000, la Junta General aprobó presentar un proyecto más ambicioso al Consejo General del Instituto, cuya propuesta consistía en el establecimiento de dos oficinas municipales; también fueron aprobadas. Desde entonces se han establecido criterios y estudios para comprender qué estados las necesitaban más, pues es sabido que su utilidad y labores abarcaban el proceso antes, durante y después de las elecciones.

---

<sup>10</sup> INE/CG266/2014. ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen cuarenta oficinas municipales distribuidas en diecinueve entidades federativas y treinta y un distritos electorales federales [en línea]. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2015 [25 de mayo de 2017]. En <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015)>.

<sup>11</sup> ACKERMAN, John, Elecciones Inauténticas en México, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, 2012, p.80.

Bajo este marco legal, el proceso de democratización se acentuó y, en consecuencia, las oficinas municipales se convirtieron en centros de apoyo del Instituto Federal Electoral durante los procesos de organización electoral. No obstante, aún se requerían cambios en esta materia para mejorar los procesos electorales; así, en el 2008, bajo el régimen del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se publicó el nuevo Código Federal de Procedimientos Electorales, el cuál abrogó por el mismo reglamento expedido en 1990.

El reglamento nació bajo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las Leyes Generales del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo propósito fue ampliar los lineamientos del Código y mejorar el proceso electoral. Los lineamientos especifican las funciones de las oficinas municipales y las condiciones bajo las cuales deben existir. En ese mismo año, la Junta General Ejecutiva presentó al Consejo General la instalación de cuarenta oficinas municipales, mismas que fueron aprobadas por el Consejo, el 28 de diciembre de 2008. Las oficinas se distribuyeron en dieciocho entidades federativas y en veintinueve distritos electorales<sup>12</sup>.

Luego, en 2011, la Junta General Ejecutiva presentó al Consejo General el acuerdo para la instalación de cuarenta oficinas municipales, mismas que fueron aprobadas por la junta, y que fueron instaladas dieciocho entidades federativas y treinta y dos distritos electorales federales. Cabe remarcar que no se instalaron en los mismos distritos electorales que en 2008; se instalaron el mismo número de oficinas, pero en localidades distintas.

En una democracia representativa, es indispensable que las estructuras de las instituciones permitan realizar escrutinios transparentes y mediante procesos que incluyan la participación de los ciudadanos. La democracia de un país puede medirse parcialmente a través de la evaluación de sus instituciones. Robert Dahl ha expuesto algunos criterios de evaluación para determinar el grado de democratización de un país. El primer criterio señala, precisamente, la ejecución de elecciones oficiales, pues éstas proporcionan *“un control por parte de la*

---

<sup>12</sup> *Ídem.*



*ciudadanía sobre las políticas gubernamentales y la toma de decisiones correspondientes*<sup>13</sup>.

En realidad, no se puede establecer un criterio universal que sea infalible para la medición de la democracia, pero existe al menos un consenso en torno a qué valores deben existir. Estos apuntan de forma inequívoca a la existencia de un proceso electoral que involucre a la ciudadanía, la representatividad, las candidaturas, los mecanismos específicos de sufragio; es decir, condiciones legales que regulen el proceso, *“todo ello envuelto en tradiciones electorales que se generan y transforman históricamente”*<sup>14</sup>

La inclusión de mecanismos a un proceso electoral y las determinaciones que definen un proceso electoral, pueden entenderse como acciones que mejoran la democracia de un Estado. En términos históricos, se tratan de un avance de inclusión participativa, puesto que la teoría de la democracia sugiere que el ser humano, concebido como ser racional, encuentra inclinación natural por participar política e ideológicamente. Tal grado de garantías políticas, supone una evolución institucional en torno al sistema electoral.

En México, como ya se vio anteriormente, la evolución de sus instituciones ha sido reciente. Para sopesar el avance de este proceso, el académico Edmundo Jacobo Molina refiere que:

*“No hay mejor evidencia del éxito que tuvo el IFE en el cumplimiento que las atribuciones cada vez más amplias que progresivamente se le fueron asignando a lo largo de su historia”*.<sup>15</sup>

Se refiere al resultado de las reformas, los mecanismos y los lineamientos que se han establecido en México para garantizar el derecho electoral de los ciudadanos. Ya que el mecanismo del voto, entendido como la constancia de representación,

---

<sup>13</sup> MARÍA, José. *Procesos electorales, antecedentes en México*. “Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos”, 2005, p.66.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> MOLINA, Edmundo. “La Reforma Electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, México, UAM, 2014, p.13.

es un hecho relativamente reciente en las democracias. Por consiguiente, el proceso electoral, tal y como lo conocemos ahora, es resultado de un proceso democratizador.

Los procesos electorales refieren a un sistema complejo que articula varias acciones, circunstancias y actores. El mecanismo del voto, el registro del padrón, el material y las autoridades que participan inciden en la calidad del proceso electoral. Todo ello deriva, evidentemente, de las normas y leyes que regulan esta actividad. Así, cada variación trae consigo una serie de consecuencias que puede o no favorecer al proceso. Todo procedimiento tiene efectos determinantes en el sistema electoral o en su conjunto.

De tal forma, el proceso electoral y su calidad debe entenderse con su respectiva importancia, y verse como un todo articulado, y no como las partes que lo componen.

### **Las modificaciones y aportaciones del Instituto Nacional Electoral**

En este sentido, *“la representación electoral está moldeada por el conjunto de reglas que determinan la forma en que los ciudadanos eligen a sus representantes”*<sup>16</sup>. Los estados contemporáneos han desarrollado estas determinaciones conforme a preceptos constitucionales, y de esto deriva que hayan aumentado los estudios respecto a la relación política-regla electoral. El resultado es que ahora existen explicaciones sofisticadas sobre las incidencias de las reglas electorales.

Pero los estudios no sólo se han limitado las regulaciones del ejercicio electoral, también han analizado la incidencia de los mecanismos utilizados en el proceso, como son las casillas electorales. Y de ello también se mencionan las principales tendencias de los sistemas electorales que predominan en el mundo. En el caso de México, el sistema se basa en la predominancia de una reglamentación rigurosa entorno al proceso, y en una responsabilidad técnica que sopesa los

---

<sup>16</sup> *Ídem.*

problemas que pueden presentarse antes, durante y después del proceso electoral.

El Instituto Federal Electoral se crea en 1990 como mecanismo de garantía de elecciones transparentes y libres, *“y con ese propósito se han desarrollado diversos programas que han tenido resultados exitosos”*<sup>17</sup>. Tema central del IFE fue la trasgresión del voto, mediante la creación de dos instituciones –FEPADE y TEPJF– encargadas de mediar los asuntos relativos a delitos electorales. Las acciones emprendidas para resolver estos van entorno la garantía del ejercicio imparcial de la institución, marco normativo programas de capacitación cívica.

Las oficinas municipales se hallan bajo el marco constitucional del artículo 33, numeral 1, inciso b, de la Ley General de Elecciones, como función del IFE para garantizar el derecho al voto en toda la República mexicana. Esta extensión deviene de la reforma electoral de 1990, y provee de un mecanismo único al IFE, que ayuda a mejorar su proceso y, por su puesto, garantizarlo.

La trascendencia de las nuevas atribuciones del IFE, en especial la capacidad de instalar oficinas municipales, contribuye de forma esencial a formalizar la extensión de su oficina central, en lugares de acceso limitado o complejo. Pues cabe recalcar que esta determinación es una extensión de los mecanismos para garantizar escrutinios a nivel nacional. México cuenta con 32 estados mexicanos que varían radicalmente en su composición territorial, por ello fue indispensable contar con la aprobación del acuerdo que permitan estas acciones.

El 15 de agosto de 1990, mediante reforma constitucional, se creó el Instituto Federal Electoral, así como su ley electoral secundaria: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Con estos cambios, el Poder Legislativo de la Unión le imputó las siguientes atribuciones generales:

1. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores
2. Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos

---

<sup>17</sup>*Idem.*

### 3. Establecer topes a los gastos de campaña

Posteriormente, en 1994, se volvió a reformar el COFIPE y se otorgaron las siguientes atribuciones en términos de organización al IFE:

- Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)
- Seis consejeros ciudadanos
- Cuatro consejeros del poder legislativo
- Representantes de los partidos políticos con registro<sup>18</sup>

Y en la reforma de 1996 se estableció lo siguiente:

- Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.
- El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que *"la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley"*.
- Se eliminaron las figuras de Director y Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.
- Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.
- Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto.

---

<sup>18</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Historia del Instituto Federal Electoral*, México, INE, p. 1.

De esta forma, se construyó un organismo autónomo y soberano, cuya personalidad jurídica también se adjudicó. Se reorganizó de manera que sus decisiones quedarán en poder de una junta y no de un solo individuo.

### **Acuerdo de creación de las oficinas municipales**

Dentro de las figuras que concurren en la administración de los procesos electorales, el INE cuenta con la figura de la Junta Distrital Ejecutiva (JDE). Una de sus funciones es que se encargan de realizar las tareas de capacitación electoral de los ciudadanos que fueron elegidos como representantes para el día de las elecciones. Ahora bien, para el cumplimiento de estas obligaciones, las JDE han presentado dificultades geográficas. En principio, resulta difícil acceder a la población de regiones con orografía accidentada.

Con base en lo anterior, desde la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, se incentivó que las JDE elaborasen una propuesta para instalar una nueva figura en la realización de las actividades electorales: *las oficinas municipales*. Éstas son órganos de apoyo para las juntas que cuenten con una vasta extensión territorial. Para ello, se deben ubicar en lugares estratégicos que faciliten las tareas de capacitación y organización electoral. Sobre su relevancia, el INE refiere lo siguiente,

*“El propósito de instalar una oficina municipal, es servir como centro de apoyo y coordinación para la realización de actividades previas, durante y posteriores a la Jornada Electoral, en aquellas zonas o regiones habitadas que se encuentren más alejadas de la sede distrital y con una vasta extensión territorial, con el objetivo de hacer más eficientes las tareas del Proceso Electoral en los Distritos que manifiestan un alto grado de complejidad territorial”.<sup>19</sup>*

Las oficinas municipales se encuentran consagradas en las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En particular, su

---

<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Programa de Asistencia Electoral*, México, INE, 2014, p. 11.

artículo 33, numeral 2, refiere que el INE podrá contar con oficinas municipales, las cuales ayudarán en el cumplimiento de sus funciones y serán instaladas según lo dispuesto por el Consejo General del Instituto. Asimismo, esta Ley –en su artículo 48, numeral 1, inciso g– acota que su instalación depende de estudios previos y disponibilidad presupuestal.<sup>20</sup>

Entre los factores que pueden ayudar a definir la viabilidad de la elaboración de una propuesta de oficina municipal que justifique su instalación se destacan los siguientes:

- Las características de complejidad de las secciones electorales que atendería.
- La superficie territorial de las secciones electorales que se atenderán, respecto a la superficie total del territorio del Distrito.
- El tiempo de traslado de la sede distrital a la oficina municipal, respecto al promedio a nivel distrital.

Las actividades que se desarrollan en una oficina municipal deben facilitar el funcionamiento de la oficina como base de operación para las actividades de los Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores-Asistentes Electorales (CAE), también funcionar como centros de capacitación electoral para ciudadanos insaculados que integrarán las Mesas Directivas de Casilla, durante la Jornada Electoral.

Por otra parte, una oficina municipal debe funcionar como centro de enlace informativo y de operaciones entre los CAE y el Consejo Distrital y, en su caso, puede funcionar como Centro de Recepción y Traslado de los paquetes electorales.

Dentro de las funciones de la oficina municipal está la de servir como centro operativo auxiliar de coordinación e información de las Juntas Distritales Ejecutivas para que cumplan con sus tareas en tiempo y forma, en lugares de

---

<sup>20</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento de elecciones*, Aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General el 7 de septiembre de 2016, México, INE.

difícil acceso, en un ámbito geográfico de competencia definido. Además, fungirán como centros para el resguardo y protección de la integridad de los Supervisores y Capacitadores-Asistentes Electorales.

### **Funciones de las oficinas municipales**

Ahora bien, en vista de que se trata de órganos con aparición temporal, su instalación depende de las decisiones que tome el Consejo General. Una vez que fue aprobada su implantación, la Junta General Ejecutiva (JGE) de los distritos tiene la competencia de determinar su estructura y ámbito territorial de acción.<sup>21</sup> Asimismo, el Consejo delimita sus funciones en cada Acuerdo que precede a su creación. Así, en el *ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen cuarenta oficinas municipales distribuidas en diecinueve entidades federativas y treinta y un distritos electorales federales* de abril de 2015, se establecen tres tipos de funciones:

#### *1. “Preparación de la elección*

- *Atender a los requerimientos de información del Vocal Ejecutivo, para la actualización de los instrumentos de trabajo necesarios para el buen desarrollo del Proceso Electoral.*
- *Auxiliar en la recopilación de información referente a las autoridades municipales y dirigencias de partidos políticos en el ámbito territorial de su competencia, con el propósito de mantener actualizados los directorios correspondientes.*
- *Coadyuvar, en su caso, en la realización de actividades relativas al Registro Federal de Electores.*
- *Auxiliar, en su caso, en la difusión de la convocatoria extraordinaria y recepción de solicitudes para el reclutamiento y selección de las personas que fungirán como Supervisores y Capacitadores-Asistentes Electorales.*
- *Así como dar a conocer los resultados del proceso de selección en sus diferentes fases.*

---

<sup>21</sup> *Ídem.*

- *Apoyar los trabajos para la realización de recorridos por las secciones que correspondan, con el propósito de ubicar o confirmar, los lugares susceptibles para instalar casillas electorales.*
- *Apoyar en la elaboración de estudios técnicos para la ubicación e instalación de casillas extraordinarias.*
- *Servir como base de operación para que los Capacitadores-Asistentes Electorales, cuyas zonas y/o áreas de responsabilidad se encuentren en el ámbito de competencia de la oficina municipal y realicen la entrega de notificaciones a los ciudadanos insaculados.*
- *Dar seguimiento a través de una bitácora a la ruta establecida y los lugares a visitar cada día, por parte de los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales.*
- *Funcionar como centro de capacitación electoral para ciudadanos insaculados.*
- *Auxiliar en la publicación de las listas de ubicación e integración de mesas directivas de casillas en los lugares más concurridos.*
- *Servir como base de operación para la entrega de nombramientos a los ciudadanos designados como funcionarios de mesas directivas de casillas.*
- *Fungir como espacio para fijar en el exterior del inmueble, el día de la Jornada Electoral y el anterior, las listas con la ubicación e integración de las mesas directivas de casillas.*
- *Fungir como oficinas para que los supervisores electorales atiendan las actividades de capacitación e integración de mesas directivas de casillas.*
- *Funcionar como centro de pago de los capacitadores-asistentes electorales.*
- *Servir como sede para apoyar el avituallamiento y equipamiento de casillas.*
- *Apoyar al personal designado por el órgano distrital, cuyas áreas de responsabilidad se encuentren en el ámbito geográfico de competencia de la oficina municipal, en la distribución de la documentación electoral que será entregada a los presidentes de mesas directivas de casillas.*



- *Apoyar al personal designado por el órgano distrital, cuyas áreas de responsabilidad se encuentren en el ámbito geográfico de competencia de la oficina municipal, en la entrega de pautas y material promocional.*

*2. La Jornada Electoral. Durante el desarrollo de la Jornada Electoral, funcionan como centro de enlace informativo y de operaciones entre los Capacitadores Asistentes Electorales y el Consejo Distrital.*

*3. Posterior a la Jornada Electoral*

- *Funcionar, en su caso, como Centro de Recepción y Traslado de la documentación electoral, para su posterior traslado a la sede del Consejo Distrital respectivo, dentro de los plazos establecidos en la ley, tal como lo señalará el Acuerdo del Consejo General del Instituto, por el que se establecen los lineamientos para el funcionamiento de los mecanismos que al efecto acuerden los consejos distritales para la recolección de la documentación de las casillas.*
- *Funcionar como centro de acopio de los materiales electorales utilizados para el desarrollo de la Jornada Electoral.*
- *Fungir como centro de operaciones para la entrega de reconocimientos y agradecimientos que otorga el Instituto, a los funcionarios de mesas directivas de casillas y a los propietarios y/o responsables de los inmuebles donde se instalaron las casillas, por su participación y apoyo en el Proceso”.<sup>22</sup>*

### **Situación actual de las oficinas municipales**

La instalación de oficinas municipales se dio por primera vez en el Proceso Electoral de 2003, en el que aprobaron 35 oficinas. Para dicho proceso, se recibieron varias propuestas para instalar oficinas municipales. Sin embargo, el recurso presupuestal para su aprobación ha resultado menor para satisfacer la

---

<sup>22</sup> INE/CG266/2014. ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen cuarenta oficinas municipales distribuidas en diecinueve entidades federativas y treinta y un distritos electorales federales [en línea]. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2015 [25 de mayo de 2017]. En <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015)>.

demanda de todas las solicitudes. Pese a ello, desde 2003, el número de oficinas ha aumentado paulatinamente. Para 2005, la cantidad fue de 37 y desde 2009 hasta 2015, 40 oficinas.

Actualmente, la asignación de las oficinas depende de tres variables: accesibilidad, electoral y dispersión de la población. La primera se refiere a los factores territoriales que dificultan la realización de actividades electorales. La segunda remite a la cantidad de casillas a instalar y el número de ciudadanos insaculados para participar en el proceso electoral. Finalmente, la tercera es la cantidad de kilómetros de dispersión de las localidades.<sup>23</sup>

Las Oficinas Municipales nacen en el seno de la reforma de procesos electorales de 1990. Las elecciones presidenciales de 1988 hicieron que diversas fuerzas políticas exigieran un sistema electoral que garantizase elecciones transparentes e inclusivas. Después de la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, y la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 1994, la Junta General aprueba el establecimiento de una oficina municipal en el Distrito Electoral Federal 03.

La instalación de oficinas municipales se dio por primera vez en el Proceso Electoral de 2003, en el que se recibieron varias propuestas de instalación y distribución. No obstante, el presupuesto para la instalación de las oficinas municipales ha sido, históricamente, menor al que se requeriría de acuerdo con las solicitudes de las juntas distritales. A partir de ese proceso electoral sólo se han aprobado solo la mitad de las propuestas presentadas, es decir, aún hay distritos electorales con territorios de dispersión geográfica que a pesar de proponer oficinas municipales, no se les aprobaron. Así, se registra que en los procesos electorales del 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 no se aprobaron la mitad de las Oficinas Municipales.

A continuación, se presentan datos de oficinas municipales, aprobadas por el Consejo General, desde el proceso electoral 2003 hasta el 2015. Como podrá observarse, en los últimos tres procesos, la aprobación ha sido limitada a un tope

---

<sup>23</sup> *Ídem.*

de 40 oficinas por motivos presupuestarios, por lo que algunas solicitantes quedan fuera de la posibilidad de asignación de éstas:

**Tabla 1. Acuerdos para la aprobación de oficinas municipales**

Fecha de Acuerdo	Proceso Electoral	Oficinas Aprobadas
27 de Noviembre 2002	2002-2003	35
6 de Octubre 2005	2005-2006	37
28 de Noviembre 2008	2008-2009	40
21 de Diciembre 2011	2011-2012	40
16 de Diciembre 2014	2014-2015	40

Fuente: elaboración propia.

Las oficinas municipales se crean con el fin de apoyar los procesos de organización electoral en lugares alejados a la sede distrital. En los años posteriores a su primera aparición, se instalaron paulatinamente oficinas en lugares alejados a la sede, en los 31 estados de la República Mexicana. No obstante, la aprobación de estas oficinas se ha limitado a 40 de ellas, y aún existen estados y sedes distritales que quedan fuera de la aprobación de la Junta Electoral.

El Reglamento de elecciones sostiene que el Instituto Nacional Electoral es:

*“...el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México”.<sup>24</sup>*

Se trata de una institución fundamental para la democracia mexicana cuya autoridad se extiende a nivel nacional. El IFE tiene génesis en 1990 cuando el H. Congreso de la Unión expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y que da como resultado la creación del Instituto Federal

<sup>24</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento de elecciones*, op cit.

Electoral (IFE). El objetivo de dichas reformas fue crear un organismo autónomo que contribuyera a garantizar el derecho electoral de los ciudadanos mexicanos.<sup>25</sup>

Entre las atribuciones que se delegaron al IFE se encuentran las de coordinar a los organismos electorales para los sufragios, declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores de dichos cargos y establecer el monto monetario para las campañas políticas de los partidos políticos. Igualmente, se encarga de ayudar a cumplir el derecho político del voto, a través de organizar los procesos electorales y capacitar a los ciudadanos que fueron insaculados para participar en el desarrollo de los comicios.

A lo largo de los años, el Instituto Federal Electoral estuvo sujeto a diversas reformas electorales que le añadieron nuevas labores y atribuciones. Además, se modificó parcialmente su estructura organizativa y reafirmó su autonomía. No obstante, fue hasta el 2014 cuando se modificó el régimen del instituto para crear al Instituto Nacional Electoral (INE).

Mediante la reforma político-electoral publicada el 14 de febrero de ese año, en las modificaciones constitucionales se determinó que el INE es la institución encargada de las siguientes labores:

- Homologar los estándares de organización electoral, a nivel federal y local.
- Organizar los procesos electorales y coordinar a los organismos que participan en la organización de comicios a nivel federal.
- Asegurar la imparcialidad y profesionalismo en las elecciones electorales mediante el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).
- Organizar la elección de los dirigentes de partidos políticos.

Para garantizar la organización de elecciones federales y contribuir al desarrollo de la vida democrática, el INE cuenta con 32 Juntas Locales Ejecutivas y 300 Juntas Distritales Ejecutivas. Las primeras son encargadas de supervisar y evaluar las disposiciones que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos

---

<sup>25</sup> MARÍA, José. *Procesos electorales, antecedentes en México... op cit.*, p.66.

Electores; las segundas, de realizar labores operativas de campo, en materia de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Registro Federal de Electores.

Las Juntas Distritales Ejecutivas están ubicadas en los estados de la República Mexicana, debido a que están subordinadas a las 32 Juntas Locales. Su existencia radica además en evaluar los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica. Asimismo, deben realizar la *“insaculación prevista para la integración de mesas directivas de casilla, capacitar, evaluar, y seleccionar de entre los ciudadanos idóneos aquellos que formarán parte de las mesas directivas de casilla”*.<sup>26</sup> Cada Junta Distrital está presidida por un vocal ejecutivo.

Por otra parte, las Oficinas Municipales son dependencias del INE encargadas de coadyuvar en las labores de las Juntas Distritales Ejecutivas en zonas de *“dispersión geográfica”*<sup>27</sup> y sirven como centro de apoyo y coordinación para las labores que se realizan de forma previa, durante y después de la Jornada Electoral. La instalación de estas oficinas es propuesta por la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral al Consejo General y este último, considerando pertinencias, aprueba u omite su instalación, según la circunstancia.

La instalación de Oficinas Municipales responde al dictamen de aprobación de la Ley General de Instituciones Electorales, cuyo artículo 33, numeral 2, establece

---

<sup>26</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Propuesta de instalación de oficinas municipales para el proceso electoral 2017-2018*, Revisada en octubre de 2017, México, INE.

<sup>27</sup> Por “zona de dispersión geográfica”, el INE refiere que son “aquellas zonas o regiones que se encuentran más alejadas de la sede distrital y con una vasta extensión territorial”. La siguiente lista expone las características de dichas zonas, tomando en cuenta que estos elementos son desfavorables para efectuar el proceso:

- a) Complejidad geográfica del territorio distrital
- b) Dispersión poblacional
- c) Vías y medios de comunicación
- d) Accesibilidad y medios de transporte
- e) Infraestructura urbana
- f) Distancias entre las casillas y las sedes de los consejos correspondientes
- g) Cuestiones sociopolíticas
- h) Fenómenos climatológicos probables para el día de la jornada electoral, y
- i) Precisión del órgano u órganos electorales a los que, conforme a la legislación aplicable, deberán entregarse los paquetes electorales, así como las probables rutas que se utilizarán en el caso de más de un destino.

que el Instituto Nacional Electoral podrá contar, para el ejercicio de sus funciones, con estos recintos supeditados a su estructura organizativa. Bajo este marco, el artículo 48, numeral 1, inciso g) de la misma Ley, refiere que una de las atribuciones de la Junta General Ejecutiva consiste en proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales en función de los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal.<sup>28</sup>

Además, el artículo 61 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral establece que el Instituto podrá contar con Oficinas Municipales en los lugares que el Consejo General determine su instalación, de acuerdo a los estudios y a la disponibilidad presupuestal y; que, al determinarse la instalación de Oficinas Municipales, se establecerá su estructura, funciones, temporalidad y ámbito territorial de competencia. El artículo 75 de la Ley establece que el Instituto podrá contar con oficinas municipales. En los acuerdos de creación de las oficinas, la Junta General Ejecutiva determinará su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia.<sup>29</sup>

Por último, en el numeral 1, del Artículo 11 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, se establece que, durante cualquier Proceso Electoral Federal y Local, el Instituto podrá instalar oficinas municipales en los lugares que determine el Consejo General, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, conforme al resultado de los estudios técnicos que al efecto se realicen y la disponibilidad presupuestal.<sup>30</sup> Asimismo, las Oficinas Municipales sirven como centro auxiliar de operaciones para la coordinación e información de las Juntas Distritales Ejecutivas en lugares dónde se dificultan estas labores técnicas. En detalle, en el apartado de situación actual de las oficinas municipales se refiere la

---

<sup>28</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Compendio de Legislación Electoral Nacional, Tomo II. 2ª reimpresión, México, INE FEPADE y IIJ de la UNAM y TEPJF, 2015. Pág. 15, 25, 38.

<sup>29</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento interior del Instituto Nacional Electoral*, 19 nov. 2014 Aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General, México, INE.

<sup>30</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento de elecciones*, *op cit.*

lista de actividades que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral delegó a las oficinas municipales.<sup>31</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, el Consejo General es el órgano que determina su instalación, según las condiciones del distrito electoral y su grado de “dispersión geográfica”. Esto trae, como resultado, que se den casos en los que haya zonas que no cuenten con Oficinas Municipales, lo cual supone dificultades para llevar a cabo el proceso de organización electoral y sus demás vertientes, dificultando a las instancias del INE el cumplimiento de los derechos político electorales de los ciudadanos, ya que se dificulta ofrecer condiciones para el ejercicio del voto. Así ocurrió en el caso de catorce distritos electorales en nueve entidades federativas, a las cuales les fueron aprobadas la instalación de oficinas municipales en el periodo 2008-2009, pero, por motivos del proceso de selección, ya no les fueron aprobadas para el proceso 2011-2012. Tales distritos fueron:

**Tabla 2. Distritos electorales a los cuales se les aprobó oficina municipal en el periodo 2008-2009 pero se les negó para 2011-2012**

Entidad federativa	Municipio	Distrito electoral
Campeche	Hopelchén	01
	Champotón	02
Chihuahua	Madera	07
Coahuila	Acuña	01
	Cuatrociénegas	02
	Ramos Arizpe	03
Durango	Mapimí	03
Nuevo León	China	09
	Sabinas Hidalgo	12
Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto	02
San Luis Potosí	Salinas y Moctezuma	01
Tamaulipas	San Fernando	03
	Soto la Marina y Tula	06

<sup>31</sup> INE/CG266/2014. ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen cuarenta oficinas municipales distribuidas en diecinueve entidades federativas y treinta y un distritos electorales federales [en línea]. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2015 [25 de mayo de 2017]. En <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015)>.

## 1.2 Propósito del estudio

De acuerdo con lo anterior, el propósito de este estudio es analizar las experiencias de 14 juntas distritales con alto grado de dispersión geográfica, respecto a la instalación de oficinas municipales para la operación, durante los procesos electorales 2008-2009 y 2011-2012. Así, la pregunta general de investigación es la siguiente:

*¿Cuál es la experiencia de la instalación de oficinas municipales en la operación electoral (organización y capacitación) en aquellos distritos con alto grado de dispersión geográfica?*

A la cual suceden las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Qué nivel de cumplimiento de sus funciones presentan las Oficinas Municipales en distritos de alto grado de dispersión geográfica?
- ¿Qué consecuencias tiene para el proceso electoral la no aprobación de la instalación de la Oficina Municipal en un distrito de alto grado de dispersión geográfica?

## 1.3 Objetivos

La presente investigación tiene como objetivo general: *determinar cuál es la experiencia de la instalación de oficinas municipales en la operación electoral (organización y capacitación) en aquellos distritos con alto grado de dispersión geográfica*. Con éste se pretende medir la contribución que realizan estas oficinas al proceso electoral que se fragua mediante la correlación de variables.

Derivados del objetivo general, los objetivos particulares son:

1. Conocer el nivel de cumplimiento de sus funciones que presentan las Oficinas Municipales en distritos de alto grado de dispersión geográfica con



base en los lineamientos que establece el Reglamento de Elecciones de Instituto Nacional Electoral.

2. Estimar las consecuencias que tiene para el proceso electoral la no aprobación de la instalación de la Oficina Municipal en un distrito de alto grado de dispersión geográfica, con base en la dificultad para dar cumplimiento a aspectos técnicos, logísticos y organizativos.

#### **1.4 Justificación**

Por tratarse de un tema muy específico de la organización de procesos electorales, no existe literatura sobre la problemática de la instalación oficinas municipales, salvo los estudios presentados por las juntas locales ejecutivas del Instituto, los análisis de la propia Dirección Ejecutiva de Organización Electoral respecto de las propuestas presentadas y los acuerdos de Junta General Ejecutiva y del Consejo General, que han aprobado la instalación de las oficinas municipales.

Es evidente que en México las condiciones geográficas no son las mismas para efectuar de forma ideal el proceso de organización electoral. El INE establece que hay zonas dónde es difícil realizar esta labor democrática. Así, la presente investigación toma en cuenta estos factores y busca conocer la experiencia de la instalación de estas oficinas para el buen desarrollo del proceso electoral, bajo las circunstancias de “dispersión geográfica”.

Bajo esta lógica, es trascendente conocer lo que provoca su instalación, puesto que su carencia o presencia puede contribuir a concluir sobre el efecto costo-beneficio que supone su cooperación. Asimismo, es necesario conocer cómo se cumplen los protocolos de organización electoral, a partir del estudio de la instalación de oficinas municipales y según las mismas disposiciones que establece el Instituto.

Así, el estudio propuesto es importante porque analiza el problema de nueve entidades federativas en que se ubican las 14 juntas distritales antes referidas, en el entendido de que en el Proceso Electoral 2008-2009, les fueron aprobadas oficinas municipales y las mismas propuestas que fueron consideradas para su

instalación para el Proceso 2011-2012, no se aprobaron, lo que abre una oportunidad para su valoración y conocer datos que permitan contar con elementos para la instalación o no instalación de las mismas. Los resultados que de él emanen servirán de apoyo para la toma de decisiones tanto de la Junta General como del Consejo General en términos de valorar la viabilidad o no de su instalación.

Además, el resultado ofrecerá información con base en la cual se pueda determinar si debe haber o no cambios en el proceso mediante el cual se autoriza la instalación de dichas oficinas para los distritos que las requieran.

De tal modo, en última instancia, con esta investigación se pretende que el INE cuente con mayores elementos que le permitan tomar decisiones apegadas a las nuevas realidades de las juntas distritales, de acuerdo a las conformaciones en sus respectivos ámbitos de competencia, derivada de la división en distritos.

### **1.5 Hipótesis y variables**

Para llevar la conducción de la tesis propuesta, se ha diseñado la siguiente hipótesis de trabajo:

*La instalación de oficinas municipales como consecuencia de la aprobación de presupuesto para la Junta General Ejecutiva es indispensable en zonas de dispersión geográfica y contribuye de forma importante sobre la operación electoral (organización y capacitación).*

Hipótesis que se compone de las siguientes variables:

- Variable independiente: instalación de las oficinas municipales como consecuencia de la aprobación de presupuesto para la Junta General Ejecutiva.
- Variable dependiente: operación electoral, que involucra la organización del proceso y la capacitación en el distrito correspondiente.

Esta hipótesis supone que la aprobación de las oficinas municipales, derivada del presupuesto autorizado, trae como resultado viabilidad para el desempeño de una operación electoral en zonas de dispersión geográfica y de difícil acceso que al personal de la Junta Distrital le resultaría complicado realizar.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Democracia

#### 2.1.1 Principios de organización de los Estados contemporáneos. Una discusión teórica sobre la democracia como forma de gobierno

El presente marco teórico tiene como antecedente la pregunta de investigación:

*¿Cuál es la experiencia de la instalación de oficinas municipales en la operación electoral (organización y capacitación) en aquellos distritos con alto grado de dispersión geográfica?*

Dicha inquietud implica la revisión conceptual de conceptos tan complejos como lo es la democracia, el Estado, la participación política; así como la organización y capacitación electoral, al igual que las oficinas municipales.

En principio, en los Estados contemporáneos, se vive en la democracia. En ella, los miembros son reconocidos como ciudadanos portadores de la soberanía; la cual se deposita en representantes. En este sentido, una acepción vigente del Estado lo refiere del siguiente modo,

*“Una forma de organización política en la cual el poder se encuentra limitado por el conjunto de normas que rigen el funcionamiento de la sociedad, es decir, el gobierno de las leyes está por encima de la voluntad de los hombres, todos los sujetos están sometidos a las normas jurídicas que la colectividad voluntariamente ha decidido aprobar para regir su actividad”.<sup>32</sup>*

En esencia, el Estado es un modo en el que se ordena el ejercicio del poder político en una sociedad. Para ello, se diseñan instrumentos jurídicos que se encarguen de regular la actuación de los ciudadanos pertenecientes a él. De igual

---

<sup>32</sup> PÉREZ ALBO, Helvia, "Modelos de organización electoral en América Latina", *Quid Iuris*, Vol. 14, No. 6, 2003, p. 105.

modo, Woldenberg y Salazar lo caracterizan por poseer el monopolio de la violencia legítima –siguiendo a Max Weber–, ya que dispone de la capacidad de imponerse sobre cualquier otra clase de organización.<sup>33</sup>

Adicionalmente, en las sociedades contemporáneas, la forma de gobierno que adquiere el Estado es la democracia. A pesar de todas las definiciones y funciones adicionales, definir a esta forma de gobierno requiere ser expuesta desde una dimensión más procedimental. Así, Woldenberg y Salazar la conceptualizan del siguiente modo,

*“(...) un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida en que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar sus políticas. Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y los programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata, además, de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos”.<sup>34</sup>*

En esencia, la democracia es una forma de gobierno que, por medio de procedimientos regularizados, asegura que la soberanía de los ciudadanos sea respetada, a través de la representación. Por ello, los ciudadanos son el punto central a partir del cual se piensa la política. Este principio se ha extrapolado a las elecciones, al grado de que los ciudadanos son quienes velan por su realización. En este sentido, las elecciones se enmarcan en los principios de la vida democrática.

---

<sup>33</sup> WOLDENBERG, José y SALAZAR, Luis. *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1, México, Instituto Nacional Electoral, p. 18.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 28.

### 2.1.2 Los principios y valores bajo los cuales se vive la democracia en los estados contemporáneos

Dentro de las organizaciones políticas contemporáneas, los Estados adquieren ciertas características y se sustentan a partir de diversos valores. Dentro de los primeros, se encuentran los principios de mayoría representativa, división de poderes y soberanía. Mientras que, dentro de los valores se encuentra la igualdad, la libertad y la participación.

Sobre la soberanía, ésta es entendida como la capacidad que tiene un Estado para autogobernarse.<sup>35</sup> En la historia de la filosofía política, se ha cuestionado sobre quién debe recaer. Actualmente, se tiene la idea de que *“sólo puede pertenecer legítimamente al pueblo, y que es éste y nadie más quien debe elaborar, modificar y establecer las leyes que organizan y regulan tanto el funcionamiento del Estado como el de la sociedad civil”*.<sup>36</sup> Esto permite sostener que sólo los ciudadanos tienen la capacidad de decidir la mejor forma de conducir al Estado.

Para lograrlo, la democracia contemporánea se basa en el principio de la mayoría. *“En ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes. Si el pueblo entonces no puede ponerse de acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir”*.<sup>37</sup> Este principio permite pensar que ante la imposibilidad de un consenso universal, para tomar una decisión democrática basta con que la mayoría de los ciudadanos esté de acuerdo.

Aunado al anterior principio, los Estados contemporáneos adoptan el modelo de la representación política. Esto remite a que,

*“El pueblo –los ciudadanos en su conjunto– no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las*

---

<sup>35</sup> *Ídem.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 23.

*decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones. Ello no anula, por supuesto, la posibilidad de que en algunos casos excepcionales (la aprobación de una ley fundamental o de una medida extraordinaria) se pueda recurrir a un plebiscito, es decir, a una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía".*<sup>38</sup>

Como se aprecia, a pesar de que los ciudadanos son soberanos en una democracia, quien decide es un representante, sin necesidad de descartar otros mecanismos de participación directa como el plebiscito. En suma, en las democracias contemporáneas el poder recae esencialmente en el pueblo. Sin embargo, para volver operativo este postulado se requieren de principios secundarios, como los de la mayoría y la representación política. Por medio de ellos, es posible que los ciudadanos puedan interceder en la toma de decisiones en un Estado, ejerciendo la soberanía de la que son portadores.

### **2.1.3 Representación democrática como fundamento de las elecciones en las democracias de los Estados democráticos**

A pesar de que el principio de la representación política es fundamental para el ejercicio de la democracia, no se ha mantenido estático. Así, desde la segunda mitad del siglo XIX ha cambiado su definición, a través de diferentes fenómenos políticos y sociales.<sup>39</sup> Uno de ellos fue el sufragio, que introdujo el derecho de voto del ciudadano para escoger a su representante político. Esto es lo que se denomina el sistema representativo democrático moderno, que tuvo génesis en el sistema del parlamentarismo inglés a finales del siglo XIX.<sup>40</sup>

Históricamente, el parlamentarismo es considerado como la forma de gobierno más perfecta en que se presenta la democracia. En efecto, el crecimiento de las poblaciones en los estados impedía que los ciudadanos pudieran formar parte de las mediaciones que atañen de la *res pública* de una nación. Por ello, el

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>39</sup> MANIN, Bernard, Los principios del gobierno representativo, España, Alianza Editorial, p. 236.

<sup>40</sup> *Ídem.*

parlamentarismo surgió como una medida para que el electorado pudiera participar en las decisiones políticas mediante la elección de circunscriptos de similar condición social y económica.

Este sistema fue imitado por diversos países de los seis continentes, puesto que a pesar de sus carencias, el gobierno representativo fue aceptado por regímenes que buscaban la forma de organizarse sin que las potestades fueran distribuidas por medio de una clase oligárquica al que le fueran ajenos los intereses del Estado. Uno de ellos fue México.

## **2.2 Procesos electorales**

La democracia es la forma de gobierno dónde la potestad recae sobre los ciudadanos. En los estados modernos se practica la democracia representativa, reconocida como el gobierno dónde una clase oligárquica gobierna el estado. Es una forma de organización dónde los gobernantes deben responder a las demandas de los ciudadanos, pues éstos últimos esperan de los primeros que gobiernen a su favor.<sup>41</sup>

*“Con el advenimiento del Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria, en Inglaterra después de la gran rebelión”, en el resto de Europa después de la revolución francesa, y bajo forma de república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria, se inició una cuarta fase de la transformación del Estado, que dura hasta hoy”.<sup>42</sup>*

### **2.2.1 Participación política y electoral**

En vista de que la soberanía de un Estado recae esencialmente en su pueblo, bajo un gobierno democrático, un concepto fundamental de las ideas políticas contemporáneas es la participación política. Con él se expresa a aquel involucramiento que va más allá de formar parte del diseño institucional de un

---

<sup>41</sup> BOBBIO, Norberto. “El estado representativo”. *Estado gobierno y sociedad, Fondo de Cultura Económica*, No. 161.

<sup>42</sup> *Ídem*.



Estado.<sup>43</sup> En este sentido, una definición más amplia los refiere del siguiente modo,

*“El ciudadano quiere, al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio. De ahí que una premisa básica de los valores y actitudes democráticas sea la participación voluntaria de los miembros de una población”.*<sup>44</sup>

De este modo, la participación remite a pensar el rol que desempeña el ciudadano de la democracia: se busca que sea activo. La intención es que, por medio de la participación, el ciudadano forme parte de la toma de decisiones y no lo hagan sólo los representantes.

Ahora bien, debido a la importancia que tienen las elecciones en los Estados contemporáneos, existe un tipo particular de participación política: la electoral. Ésta,

*“(…) tiene la finalidad de renovar al poder público y funciona como medio de control sobre quienes ostentan el poder, sin embargo, es importante mencionar que el voto tiene una dimensión pasiva, que es el derecho de los ciudadanos de poder ser votados para los cargos de elección popular a través de entes que se constituyen para conquistar el poder: los partidos políticos”.*<sup>45</sup>

A modo de conclusión, se puede referir que la participación electoral es un tipo de participación política, por medio de la cual es posible que los ciudadanos se involucren en la elección de los representantes políticos. Esto remite a que hay

---

<sup>43</sup> NOHLEN, Dieter, "La participación electoral como objeto de estudio", *Elecciones*, Vol. 3, No. 137, 2004, p. 140.

<sup>44</sup> PESCHARD, Jacqueline, "La cultura política democrática"; *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016, No. 2, pp. 34-35.

<sup>45</sup> PÉREZ ALBO, Helvia, "Modelos de organización..." *op cit.*, p. 106.

dos tipos de participación electoral: activa –por la cual seleccionan a sus representantes– y pasiva –ésta permite que los ciudadanos sean votados.

El proceso electoral es entendido como “*una serie de actos ligados o concatenados desde una etapa inicial de preparación hasta una etapa final que es la de resultados y declaración de validez de la elección, en la que aparecen etapas intermedias*”.<sup>46</sup> Es un concepto que esté intrínsecamente ligado a la democracia, debido a que funciona como mecanismo para la legítima elección de un gobernante.

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México define proceso electoral como “*el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el propio código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión*”<sup>47</sup>.

Es decir, el proceso electoral son los conjuntos de actos que tienen como fin mismo elegir a un sujeto para que ocupe un cargo político. Sin embargo, como bien los señalan las fuentes anteriores, este proceso puede ser formal o informal, es decir, puede estar planteado por la constitución, o puede ser determinado por ciertos individuos que lo plantean.

El proceso electoral tiene como fin último determinar una decisión final que defina qué sujeto renovará un cargo político. En este concepto se introduce inherentemente el de organización electoral, que es la forma en que se llevan a cabo los comicios y su proceso electoral.

## **2.2.2 Experiencia de la participación electoral en la democracia**

---

<sup>46</sup> TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Proceso Electoral Federal. Manual del participante*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2011, p. 9.

<sup>47</sup> INE/CG266/2014. ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen cuarenta oficinas municipales distribuidas en diecinueve entidades federativas y treinta y un distritos electorales federales [en línea]. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2015 [25 de mayo de 2017]. En <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015)>.

La participación ciudadana es un componente fundamental de las democracias toda vez que puede mejorar el desempeño del gobierno e incrementar la satisfacción ciudadana con el sistema político. Sin embargo, los gobiernos pueden utilizar los programas de participación ciudadana con fines electorales o para responder en apariencia a crisis institucionales emergentes. Este enfoque instrumental de la participación ciudadana no resuelve problemas de fondo.

En la democracia, la participación de los ciudadanos puede tomar diversas formas. Una de ellas es la electoral, la cual forma parte de la participación política. Por medio de ella, es posible que los ciudadanos impacten en la política de un Estado. Para hacerlo, se cuentan con diferentes formas, como votar y/o formar parte del desarrollo de las elecciones.<sup>48</sup>

Para que los mecanismos participativos contribuyan a profundizar la democracia, deben tener capacidad para incidir en asuntos públicos. Si estos espacios de participación no son suficientemente tomados en cuenta, su debilidad institucional podría generar el efecto inverso al deseado inicialmente, y fortalecer el desencanto ciudadano con la democracia.<sup>49</sup>

### **2.2.3 Tipos de valor de la participación electoral**

En la definición de los tipos de participación electoral, surgen dos tipos de perspectivas, una extrínseca y la otra intrínseca. Esta clasificación tiene la ventaja de que refiere hacia quien está dirigido el beneficio ofrecido por la participación electoral. Con respecto de la primera visión, se refiere que el régimen democrático de un Estado se sostiene gracias a la participación de sus ciudadanos, más allá de sus instituciones u órganos ejecutores.<sup>50</sup>

En cambio, desde una perspectiva intrínseca, la participación electoral de los ciudadanos es valorada por sí misma. Al respecto, Nohlen refiere lo siguiente,

---

<sup>48</sup> NOHLEN, Dieter, "La participación electoral como objeto de estudio" *op cit.*

<sup>49</sup> WELP, Yanina, "La participación ciudadana como compromiso democrático", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2016, No. 10, pp. 97-121.

<sup>50</sup> *Ídem.*

*“(...) la participación es por sí misma un valor. La palabra «valor» explicita la normatividad de este concepto, mientras el carácter autorreferencial del «por sí misma» indica que no se trata de un «medio para» sino de un fin. Este fin consiste en la autorrealización en el proceso de la acción democrática conjunta y en ese «formar parte» de la mayor cantidad posible de esferas políticas y sociales. Desde este ángulo se prioriza la acción (participativa) sobre sus motivaciones y metas, la expresión sobre lo expresado, el movimiento sobre el canal en el que se desarrolla y el fin en que desembocará”.<sup>51</sup>*

En esencia, la participación política electoral puede ser apreciada desde una dimensión interna por el valor intrínseco que aporta al Estado y la democracia. Así, en la participación electoral se prioriza el hecho de que los ciudadanos formen parte de los comicios, sin importar cuáles son los fines particulares que persigan.

#### **2.2.4 Participación ciudadana inclusiva y plural**

En vista de que la participación electoral se enmarca dentro de los valores que respeta la democracia, la diversidad en una nación no debe suponer un obstáculo para el desarrollo de procesos institucionales en un país. Su aprovechamiento depende del tipo de relaciones entre los habitantes de un país. El no reconocimiento del valor de la pluralidad por parte del Estado afecta tales vínculos. Se debe procurar acceso equitativo a desarrollo institucional tanto para grupos dominantes como para minorías. La lengua, cultura y pensamiento de cada grupo étnico debe ser respetado e impulsado en todo proceso de capacitación o educación, especialmente en los de participación ciudadana.

En tal sentido, se requiere que en la democracia se incluyan a las etnias y un irrestricto respeto a la interculturalidad. Las primeras se refieren a un *“(...) grupo humano que comparte un conjunto de valores, ciertos patrones de*

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 141.

*comportamiento, una tradición, una lengua, en general, una cultura que difiere de la de otros grupos étnicos”.*<sup>52</sup>

Como se aprecia, en la democracia, la participación política requiere apegarse a una serie de valores para asegurar la inclusión de todos los ciudadanos. Por ello, se requiere que los gobiernos inviertan en los procesos de participación ciudadana de forma que todos los grupos culturales de su población puedan ser partícipes de ella.

## **2.2.5 Instituciones participativas y democracia**

Dentro de las democracias contemporáneas, las instituciones son importantes para fomentar las participaciones política y electoral. En el contexto de la formación de la ciudadanía, Welp las define del siguiente modo,

*“Pueden entenderse como ‘escuelas de ciudadanía’, concepto acuñado para describir la forma en que, a través de la deliberación y la participación en procesos de toma de decisiones, y de elaboración colectiva de criterios justos, los ciudadanos desarrollarían virtudes cívicas (solidaridad, tolerancia, responsabilidad) y también capital político”.*<sup>53</sup>

Como se aprecia se trata de instituciones que forman a los ciudadanos acerca de la toma de decisiones. Así, estos espacios sociales e vuelven en lugares educativos. Dentro del marco del respeto a la pluralidad cultural, las instituciones requieren de una capacitación multicultural, el cual se refiere a formar ciudadanos consientes de la diversidad cultural, étnica y lingüística que componen a los Estados contemporáneos.<sup>54</sup>

## **2.3. La organización electoral**

### **2.3.1 Definición de organización electoral**

---

<sup>52</sup> GIRACA, Anabella; “El trabajo de capacitación y educación ciudadana a sectores específicos según edad, sexo o etnia”; *Cuadernos de CAPEL. Capacitación cívica y electoral*; San José; Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral; 1999; No. 4; p. 109.

<sup>53</sup> WELP, Yanina; “La participación ciudadana como compromiso...” *op cit.*, p. 104.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 114.

El desempeño profesional de la función electoral y la capacitación permanente de todos los involucrados en la organización de las elecciones son los elementos clave para la evolución del sistema electoral mexicano. Así, para Pérez Albo, la organización electoral *“es un servicio público, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección”*.<sup>55</sup> Básicamente, se trata de la gestión de los recursos para la realización de los procesos electorales.

### **2.3.2 Modelos de organización electoral**

Al conceptualizar a la organización electoral, Alanís encuentra que este concepto se puede definir desde tres modelos o perspectivas: proceso administrativo, estructura orgánica, así como actividades y funciones. Con respecto de la primera, se destaca la importancia de los recursos necesarios para realizar las elecciones; por lo que, dichos procesos son concebidos desde una lógica de racionalidad y planeación. Ahondando, la autora refiere lo siguiente,

*“Para la celebración de los comicios, se requiere de un cúmulo de recursos humanos, materiales, administrativos y tecnológicos que, mediante una coordinación (administración) eficiente, hacen posible la ejecución de tareas y funciones que se ejercen de manera secuencial dentro de un proceso, en este caso, proceso electoral. El proceso administrativo electoral se integra de varias fases, que no corresponden estrictamente a las etapas del proceso electoral, difiriendo aquellas que por tratarse de la planeación, organización, integración del personal, dirección, supervisión y control de los recursos que hacen posible la celebración de las elecciones”*.<sup>56</sup>

Adicionalmente, las elecciones son concebidas como una estructura orgánica. En este sentido, se analizan los entramados institucionales u órganos del Estado,

---

<sup>55</sup> PÉREZ ALBO, Helvia, "Modelos de organización electoral en América Latina" *op cit.*, p. 104.

<sup>56</sup> ALANÍS, María, "Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación" *op cit.*, p. 6.

sobre quienes recae la organización electoral. Así, *“la organización electoral como estructura orgánica, comprende el conjunto de órganos tanto de dirección como técnicos, encargados de cumplir con las atribuciones que la propia ley les encomiende, con la finalidad de cumplir con todos y cada uno de los actos prescritos en las distintas etapas del proceso electoral”*.<sup>57</sup>

Finalmente, la organización electoral puede concebirse como un conjunto de actividades y funciones. Aquí, se priorizan las acciones que realizan los diferentes actores involucrados en los procesos electorales. Por ello, la autora lo refiere como *“el conjunto de actos ordenados por las leyes de la materia, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los órganos de representación, constituye el objeto de estudio de la organización electoral en el sentido que se analiza”*.<sup>58</sup>

### **2.3.3 Importancia del procedimiento para la democracia**

En los estudios electorales, el tema de la administración electoral es necesario rescatarlo ante el abandono en que muchos estudiosos lo han dejado. Su relevancia estriba en que se enfoca en investigar la importancia de los organismos electorales para la vida democrática de un país, bajo la pregunta de investigación *“¿cuál ha sido la experiencia e importancia que ha tenido la actuación de la administración electoral en la democracia latinoamericana?”*. Ante esto, Pérez Duharte argumenta que el procedimiento es uno de los aspectos fundamentales que ha permitido el desarrollo de las democracias latinoamericanas, y que los países consolidan más sus democracias en la medida en que realicen esfuerzos por consolidar el procedimiento.<sup>59</sup>

En tal sentido, el autor comenta que una adecuada administración electoral puede ser capaz de revertir algunos de los efectos adversos de las elecciones; como el abstencionismo. Para ello, el Estado debe tener un grado adecuado de

---

<sup>57</sup> *Ídem.*

<sup>58</sup> *Ídem.*

<sup>59</sup> PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *Impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. Memoria para optar por el grado de doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid, 2013.

modernización, distribución apropiada de los centros, capacidad de convocatoria e imagen positiva. Así, el Estado adopta prácticas profesionales y óptimas en la organización de las elecciones. De este modo, los procesos electorales pueden hacerse con una gestión que ayude a lograr el ejercicio del voto con el mejor uso posible de los recursos públicos. Sin embargo, también aclara que una baja participación no está siempre relacionada con una mala calidad por parte de los organismos electorales.

### **2.3.4 Relación entre la administración electoral y la participación**

Dentro de la democracia –en tanto forma de gobierno de un Estado– se requiere de una serie de características para su mantenimiento. Uno de ellos es la participación electoral. Para realizarla, esta tarea se le deposita a un órgano gubernamental. Una de las tareas importantes que tiene es la organización de las elecciones, la cual se puede realizar por medio de diferentes modelos de trabajo.

Los tipos de órganos electorales varían en los distintos ordenamientos constitucionales o legales; es decir, puede tratarse de instituciones administrativas o jurisdiccionales, temporales o permanentes, en los cuales el grado de autonomía e independencia es diverso, es decir, es posible que se trate de organismos que forman parte de alguno de los poderes del Estado, pueden funcionar como órganos especializados, o bien, actuar fuera de la órbita del poder público; pero, sea cual sea la decisión, el organismo electoral tiene la responsabilidad de asegurar la integridad del proceso comicial.<sup>60</sup>

El mantenimiento de la democracia en un Estado requiere de un órgano encargado exclusivamente de esta tarea. A él se le destina la realización de las elecciones. Ahora bien, para alcanzarlo se siguen diferentes modelos, los cuales se adaptan según las necesidades particulares que tengan los Estados. En el caso mexicano, el órgano es el Instituto Nacional Electoral (INE).

### **2.3.5 Gobernanza electoral**

---

<sup>60</sup> PÉREZ ALBO, Helvia, "Modelos de organización electoral en América Latina", *op. cit.*, p. 108.



La definición de gobernanza electoral se enmarca en los estudios de la administración electoral. Por medio de ella, se refieren a, al menos, dos dimensiones. *"la primera relativa a los órganos encargados de la organización, dirección y control de los procesos electorales, y la segunda vinculada a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente"*.<sup>61</sup>

Para entender la gobernanza, destaca la primera dimensión de la administración electoral. Así, los procesos electorales son entendidos como una serie de actividades electorales administrativas que se realizan por diferentes órganos. Al respecto, Pérez Albo apunta lo siguiente,

*"(Las actividades electorales administrativas) son las relativas a la organización de las elecciones, a la administración íntegra del proceso electoral: preparación, organización, dirección, vigilancia, promoción de los comicios y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas; las actividades jurisdiccionales son aquellas que tienen por objeto resolver las controversias suscitadas durante el desarrollo del proceso electoral, y en último término, resolver sobre la validez o nulidad de la elección. La realización de éstas (sic) actividades, en opinión personal, deben encomendarse a dos organismos diferentes: administrativos y jurisdiccionales"*.<sup>62</sup>

En suma, la realización de las elecciones involucra actuaciones de diferentes órdenes para utilizar los recursos con los que cuenta un Estado. Justamente, en dicho contexto, se inserta la gobernanza electoral. Ésta es entendida como *"todo aquello que está referido a la dimensión interna de la administración electoral y a la cuestión administrativa y procedimental, es decir, al rendimiento electoral en*

---

<sup>61</sup> PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *Impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, op cit., p. 92.

<sup>62</sup> PÉREZ ALBO, Helvia, "Modelos de organización electoral en América Latina", op cit., p. 108.

*términos de eficiencia, transparencia, independencia, profesionalización de los organismos electorales en el marco de unas elecciones”.*<sup>63</sup>

### **2.3.6. Organización electoral y logística: los criterios de distritación**

La organización del proceso electoral implica la puesta en marcha de un proceso complejo cuyo funcionamiento depende de decisiones efectivas en materia de operación electoral, presupuesto y logística, por mencionar algunos aspectos. Por ello, a continuación, se desarrolla una breve descripción de estos puntos.

El primer aspecto a considerar es la gestión presupuestal que permite definir la aprobación de oficinas municipales en las entidades federativas. El INE debe destinar presupuesto para todos los procesos y dependencias involucradas en el ejercicio democrático. No obstante, en lo que concierne a la organización electoral, la distribución del presupuesto se realiza con base en los siguientes rubros: actividades administrativas de las oficinas y órganos permanentes, estadísticas y documentación electoral, materiales electorales, almacenamiento, distribución y resguardo de los mismos, sistemas informáticos, asistencia electoral, comunicación, actividades administrativas, transporte y vigilancia.<sup>64</sup> Esto sólo en el ámbito de logística, gestión y seguimiento al proceso. Como se puede observar, es un entramado donde la eficacia de los procedimientos puede obstaculizarse en áreas lejanas a los espacios centralizados de organización.

En tal sentido, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) es la instancia encargada de apoyar a integrar los órganos delegacionales del INE.<sup>65</sup> Al estar al mando de la organización electoral, también, se dedica a coordinar sus actividades. Ella define los procesos relativos a la ubicación, funcionamiento y seguimiento de las casillas. Al final, es la instancia a cargo de la publicación de los resultados electorales. Las funciones de la DEOE se encuentran establecidas en

---

<sup>63</sup> PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *Impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, op cit., p. 10.

<sup>64</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Bases generales del presupuesto 2018 del Instituto Nacional Electoral*, Aprobado por el Consejo General, México, INE, p. 13.

<sup>65</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2014-2015 y Extraordinario 2015*, 2015, p. 5.

el artículo 56 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).<sup>66</sup> Con base en dicho precepto legal, se puede afirmar que las principales actividades relativas a la organización electoral implican lo siguientes:

- Integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas, locales y distritales.
- Elaboración de los formatos de la documentación electoral. Éstos deben ser aprobados por el Consejo General.
- Impresión, distribución y control de la documentación electoral autorizada.
- Solicitud y compilación de documentos de los consejos locales y distritales entre los que se incluyen las actas de sesiones y documentos del proceso electoral.
- Recopilación de la información que el Consejo General procesa durante los cómputos distritales.
- Diseño estadístico de las elecciones federales.

Aunado a ello, el artículo 47 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral establece que la DEOE también cumple las siguientes funciones: dirigir programas de organización electoral, supervisar las actividades de las delegaciones y subdelegaciones del INE y, según concierne al presente trabajo, se menciona su papel como apoyo en la elaboración de estudios sobre el establecimiento de oficinas municipales. Para ello, se coordina con Secretario Ejecutivo.<sup>67</sup>

A partir de lo anterior, se observa que la organización electoral, incluyendo a las oficinas municipales, también implica la elaboración de calendarios de actividades, el diseño de programas de información para la jornada electoral y supervisar que todo el material electoral (el cual incluye urnas, boletas, marcadores, formatos,

---

<sup>66</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, op. cit. p. 29.

<sup>67</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento interior del Instituto Nacional Electoral*, op. cit. p. 35.

entre otros aspectos relacionados con la instalación de las casillas) se utilice y devuelva de forma adecuada según la legislación aplicable.<sup>68</sup>

Como se puede observar hasta este punto, la instalación de oficinas municipales forma parte del ámbito de la organización electoral. Una vez que se aprueba su instalación, las dependencias del INE deben vigilar que estos espacios ejerzan su función como vínculo entre la sede del Consejo Distrital y las áreas geográficas lejanas al mismo. Así, se promueve la legalidad y la protección del voto de los ciudadanos que se encuentran en áreas de dispersión geográfica.

Al referir a los aspectos involucrados en la organización electoral y a las instancias al mando, también se debe considerar la instauración de espacios donde los ciudadanos se informan, capacitan y participan en el proceso electoral. Éstos forman parte de la logística y son el resultado de un proceso de distritación cuya planeación es a nivel federal. De forma general, la geografía electoral es conocida como el reconocimiento de los espacios donde habitan y se distribuyen los ciudadanos con derecho al voto en el territorio nacional.<sup>69</sup>

De acuerdo con el artículo 214 de la LEGIPE, la demarcación de los distritos electorales es realizada por el INE con base en el último censo de población. Los criterios adicionales para este ámbito son delimitados y validados por el Consejo General. Con base en lo establecido por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país se compone de cinco circunscripciones y 300 distritos electorales uninominales.<sup>70</sup>

En este ámbito, diversos autores afirman que los criterios para garantizar una distritación efectiva deben fundamentarse en la regionalización; es decir, en la forma de organización del espacio. De esta forma, definen a los distritos como

---

<sup>68</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2014-2015 y Extraordinario 2015*, op. cit., p. 34.

<sup>69</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “¿Qué es la cartografía electoral?”, *Instituto Nacional Electoral*, 2015, <https://cartografia.ife.org.mx/>

<sup>70</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, op. cit. p. 90.

regiones delimitadas con fines políticos que, debido a su complejidad, no están exentas de imprecisiones.<sup>71</sup>

Las dificultades técnicas para la planeación distrital tienen que ver con diversos conflictos geográficos, sociales y de dominio. El primero de ellos es el de la garantía de igualdad. Al respecto se debe buscar que el valor de cada voto sea igual. En la práctica, se observa que la posibilidad de definir distritos conformados por el mismo número de habitantes es prácticamente imposible. Por ello se establecen criterios como el denominado “límite de desviación a la media poblacional”,<sup>72</sup> el cual define la variación aceptable o el referente para definir si se está realizando una regionalización equitativa. Cuando no se cuenta con límites estandarizados, se corre el riesgo de una manipulación de la distritación con fines políticos.

Aunado a este elemento, existen otros criterios que se deben considerar en la regionalización de distritos. Entre ellos se encuentran los aspectos de contigüidad, compacidad y comunidad de interés. El primero refiere a que el distrito no esté separado en partes, los especialistas plantean que es la única característica cuya validez se define por si existe o no, es decir, no se pueden establecer criterios para mejorar la contigüidad. El segundo elemento refiere a que mantengas distancias similares de todos sus lados hacia el centro, cuando se cumple con este elemento, se protege el voto de manipulación a favor de algún partido.<sup>73</sup>

Finalmente, el último criterio relativo a la comunidad de interés tiene que ver con la distinción de la población en minorías y mayorías; es decir, que la regionalización debe mantener una distribución congruente con aspectos sociales o económicos. Por ejemplo, si existe una distribución de 70% de población urbana y 30% rural, se debe buscar un porcentaje similar al realizar la distritación.

---

<sup>71</sup> PERDOMO VILLALTA, Carlos, “Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interés”, *Estudios demográficos y urbanos*, No. 49, 2002, pp. 151-173.

<sup>72</sup> *Ídem*.

<sup>73</sup> *Ídem*.

Cuando se siguen estos criterios en los procesos de distritación, que buscan la protección del voto por igual, es cuando se pueden generar dificultades en términos territoriales. En este sentido, puede ser que exista una distribución de población equitativa en los distritos, sin embargo, en zonas con amplia dispersión geográfica, la igualdad en número de habitantes podría no estar relacionada con la proximidad de las instancias organizadoras y gestoras del proceso electoral con respecto de la población de la región. Es en estos casos donde se debe de contar con espacios de apoyo, vinculación y preservación del voto como son las oficinas municipales.<sup>74</sup>

Al considerar las problemáticas planteadas en términos de organización, logísticas y regionalización, las investigaciones que sugieren la instauración de oficinas municipales en entidades y distritos particulares consideran los siguientes criterios de prioridad:

- Tiempo de traslado entre la sede distrital y las secciones que atendería la oficina municipal.
- Extensión territorial de las secciones electorales que atendería la oficina municipal.
- Secciones territoriales no urbanas consideradas dentro del espacio que atendería la oficina propuesta.

Ahora, en este ámbito también se consideran los siguientes obstáculos que pueden generar la necesidad de instalar una oficina municipal:<sup>75</sup>

- Accesibilidad: características físico-territoriales que dificultan la ejecución de diversas tareas electorales por lo que implican más recursos humanos y materiales.
- Dispersión poblacional: distribución de la población desconcentrada, principalmente en localidades pequeñas o distantes. En estos casos, la

---

<sup>74</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Propuesta de instalación de oficinas municipales para el proceso electoral 2017-2018, op cit.*

<sup>75</sup> *Ídem.*

capacitación y el vínculo con la ciudadanía implica el uso de mayores recursos humanos y materiales.

- Material electoral: abarca toda la carga de trabajo del proceso electoral. Ésta se encuentra determinada por el número de casillas requeridas y la cantidad de ciudadanos que deberán participar.

Como se puede observar, entre los principales aspectos que generan la necesidad de oficinas municipales se encuentran aquellos relativos a la logística, presupuesto y organización electoral. Debido a las características de los procesos de distritación, se corre el riesgo de que la regionalización de ciertos espacios implique un mayor gasto y empleo de recursos humanos o materiales cuando no existen instancias intermedias de apoyo.

## **2.4 Educación ciudadana y participación democrática**

La instalación de oficinas municipales permite contar con bases de operación, capacitación, apoyo y acopio en función de lo requerido en las distintas fases del proceso electoral.<sup>76</sup> Buena parte de su funcionamiento y conformación dependerá de la coordinación entre la sede del consejo distrital, los capacitadores asistentes electorales, el INE y, principalmente, de la ciudadanía. Al localizarse en distritos con gran dispersión geográfica, se requiere que quienes participarán en ellas cuenten con las bases y las capacidades para volver más efectivo el proceso electoral. En este punto, es donde se requiere de una sociedad civil informada en cuanto a su papel ciudadano y su campo de acción en relación con las instancias electorales.

### **2.4.1 Educación ciudadana**

La educación ciudadana se caracteriza por ser “*sistemática o permanente que se provee a los ciudadanos o habitantes de un país sobre el sistema democrático*”.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Propuesta de instalación de oficinas municipales para el proceso electoral 2017-2018*, Presentado el 7 de octubre de 2017, México, INE, p. 2.

<sup>77</sup> COJTÍ CUXIL, Demetrio. “Desafíos en la capacitación electoral y educación ciudadana de sectores específicos: grupos de edad, género y etnia”. En *Cuadernos de Papel 44. Capacitación Cívica y*

En esencia, la cita lo refiere como un proceso a largo plazo que se delega a las instituciones gubernamentales con el fin de que los ciudadanos conozcan los mecanismos de toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno. En este sentido, la capacitación electoral es considerada como parte de la educación ciudadana, pues su fin corresponde a la enseñanza de conocer el mecanismo de la organización de los comicios y los sujetos implicados.

La educación ciudadana consiste en fomentar la participación de los individuos en un régimen democrático, además de promover el pleno conocimiento de los derechos humanos. En esencia, fomenta la *“conducta ciudadana en la vida cotidiana y no sólo en momentos excepcionales”*.<sup>78</sup>

#### **2.4.2 Definiciones de educación para la ciudadanía**

Por su parte, la participación democrática es el derecho que tiene un ciudadano de participar en la esfera pública mediante los mecanismos que ofrece un sistema político.<sup>79</sup> Dentro de ellos se encuentra el sufragio del voto efectivo; es decir, mediante el procedimiento ciudadano que caracteriza a las democracias modernas. Por ello, es considerada una manifestación de responsabilidad cívica.

#### **2.4.3 Funciones políticas de la educación**

Dentro de los Estados contemporáneos, la educación existe porque tiene un sentido político. En realidad, no se puede hablar de educación si el motivo de su existencia no es político, ya que la democracia se fomenta mediante ciudadanos educados. Sobre ello, González Teresa abunda en lo siguiente,

*“La educación es un hecho político que puede ayudar a contribuir a la transformación social y que, como proceso dinámico, desborda los límites de los aprendizajes escolares*

---

*Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1999, p. 95.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 101.

<sup>79</sup> GÓNZALEZ LUNA, Teresa, *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Federal Electoral, México, 2010, p. 55.



*para vincularse prácticamente a la realidad social y política con intencionalidad democratizadora”.*<sup>80</sup>

Como se aprecia, la educación tiene funciones políticas en la sociedad porque se encarga de involucrar a los ciudadanos con su realidad. En este sentido, la educación política consiste en alentar el desarrollo pleno de las potencialidades de los ciudadanos, mediante un proceso de enseñanza que relacione el conocimiento de sus derechos con sus obligaciones y responsabilidades. En consecuencia, la educación política tiene la intención teológica de formar mejores ciudadanos; para ello, fomenta el conocimiento y respeto de las normas, instituciones y autoridades del Estado.

#### **2.4.4 Objetivos y retos de la formación ciudadana**

El objetivo de la educación ciudadana es acercar a los ciudadanos con los asuntos de la *cosa pública (res-publica)*. De tal forma, el Estado debe “*considerar la democracia como contenido o eje temático de la enseñanza*”.<sup>81</sup> Esto refiere la necesidad de promover entre los ciudadanos el valor del régimen democrático, a la vez que se enseñan las formas en que pueden participar en ella.

Debido a que la educación ciudadana incluye el desarrollo de las sociedades, debe procurar transmitir valores de convivencia social que permitan el fomento cultural. Así, se vuelve una forma de implantar mecanismos de convivencia pacífica donde el orden y el respeto por los demás ciudadanos predominen.

Pese a sus virtudes, a la educación no debe considerársele como un cúmulo de conocimientos para mejorar la posición social de los individuos, sino como un proceso por el cual se aprende a vivir en sociedad. De este modo, la educación ciudadana debe considerar a la democracia como forma de gobierno que incluye la igualdad y participación equitativa de los ciudadanos.

En un Estado democrático es indispensable que la educación considere promover los derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que promueve el apego a la

---

<sup>80</sup> *Idem*, p. 55.

<sup>81</sup> COJTI CUXIL, Demetrio. “Desafíos en la capacitación electoral y educación ciudadana de sectores específicos, *op cit.*, p. 10.

legalidad y compromiso con las normas e instituciones. Sin embargo, esta concepción tan abstracta es difícil de promover entre la ciudadanía debido al complejo proceso de cognición que requiere. Por ello, uno de los retos de la educación ciudadana aborda estos temas desde la vida cotidiana del ciudadano mediante los distintos mecanismos de inclusión social.<sup>82</sup>

#### **2.4.5 Promoción de la cultura política democrática**

Para la educación ciudadana es muy importante difundir el valor del sistema democrático. Por ello, los órganos del gobierno deben encargarse de difundir y enseñarlo. En este sentido, la promoción de la cultura democrática cobra relevancia. Ésta se entiende del siguiente modo,

*“(Como) una condición en la cual los individuos conocen el sistema y funcionamiento democrático, se interesan en la participación activa y a todos los niveles de gobierno, intervienen en los mecanismos de toma de decisiones y están conscientes de los medios de acción”.<sup>83</sup>*

La anterior cita evidencia que la promoción de la cultura democrática permite que los ciudadanos conozcan y se interesen por el funcionamiento de la democracia. A su vez, esto posibilita que los ciudadanos identifiquen los mecanismos por los cuales es posible la participación política.

#### **2.4.6 Formación cívica**

La formación cívica es la formación de un sujeto autónomo, investido de derechos y obligaciones, en una condición de libertad. En este sentido, *“los derechos de ciudadano civil obligan al Estado a respetar el campo de actuación libre del ciudadano”*.<sup>84</sup> En este sentido, la formación cívica es entendida como un proceso para formar personas cuyas decisiones no están sujetas a las consideraciones del Estado.

---

<sup>82</sup> *Ídem.*

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p.5.

Asimismo, la condición de la formación cívica implica el desarrollo pleno de un ciudadano y remite al conocimiento de sus derechos y obligaciones que establecen la ley en cada Estado. Para ello, es imprescindible que el ciudadano reconozca su condición de libre e igual, pues el término de formación cívica implica el rechazo al sometimiento de las antiguas jerarquías basadas en la nobleza, la religión, los estamentos o castas sociales y las corporaciones de los gremios. Así, Ramírez Sáiz apunta lo siguiente,

*“El ciudadano y su formación cívica conducen al derecho y responsabilidad de asociación y de participación en el ejercicio del poder político como miembro de órganos e instituciones investidas de autoridad política (Ejecutivo y Legislativo) o como elector de miembro de ellos”.<sup>85</sup>*

En suma, en un Estado democrático, el ciudadano tiene derecho de injerir en los asuntos públicos y participar en los comicios que reparten las distintas potestades. En este sentido, el ciudadano se vuelve *soberano*, ya que participa en los asuntos públicos.<sup>86</sup>

#### **2.4.7 Funciones de las instituciones escolares**

Las instituciones públicas corresponden a los tres poderes del Estado. Éste debe garantizar estándares mínimos de salud, habitación y educación a todos sus ciudadanos. Así, el objetivo fundamental de las instituciones escolares es en sentido estricto la *renovación de la cultura política*.<sup>87</sup>

En tal sentido, las instituciones encargadas de la educación deben diseñarse para capacitar a los ciudadanos en la participación activa en un régimen democrático. Esto se debe a que en este régimen se requiere de la reproducción de las prácticas que garantizan su supervivencia. Para ello, es deber de las instituciones escolares enseñar a los súbditos del Estado el marco territorial de la nación, sus departamentos, municipios y regiones. También, debe hacerse público la forma de

---

<sup>85</sup> RAMÍREZ SÁIZ, Manuel, “Dimensiones constitutivas y ejes estructurales de la ciudadanía”, en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS, México, no. 26, mayo-agosto de 2012, p.16.

<sup>86</sup> ROUSSEAU, Jean Jaques, *El contrato social*, ILCE, México, 2003.

<sup>87</sup> COJTI CUXIL, Demetrio. “Desafíos en la capacitación electoral y educación ciudadana de sectores específicos, *op cit.*, p.100.

organización de los distintos poderes del Estado y su descentralización, su forma administración y reparto de presupuesto.

En suma, las instituciones escolares tienen por función capacitar a sus ciudadanos para discernir cómo interactúan los poderes centrales. Este conocimiento tiene la finalidad de que los ciudadanos gocen de libertad y condiciones ideales para que reproduzcan el sistema democrático.

## **2.5 Capacitación ciudadana para la organización electoral**

### **2.5.1 Fomento a la participación ciudadana en la democracia**

La capacitación democrática se hace cada vez más indispensable en todos los núcleos de la sociedad. La cultura política idónea se construye en los miembros de una comunidad desde la temprana edad inculcándoles los valores político-ciudadanos que deben seguir y difundir. Ante esta prioridad, en el ámbito de la administración electoral la capacitación electoral se entiende del siguiente modo,

*“Es la capacitación temporal de funcionarios permanentes o temporales. Se trata de funcionarios que entran en juego en la administración del proceso electoral (organización de las elecciones generales, miembros de mesas electorales, campañas de procesos de empadronamiento, etcétera). También puede tratarse de capacitación a sectores de la ciudadanía en temas electorales”.<sup>88</sup>*

En esencia, la capacitación electoral es un esfuerzo temporal que se realiza para los funcionarios que concurren en la participación de la realización de los procesos electorales. Así, se puede capacitar al personal permanente o los temporales. En este sentido, la capacitación es una actividad particular de una más grande: la educación ciudadana.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 95.

La educación y la capacitación ciudadana en temas electorales son necesarias para cumplir con los principios de sufragio universal y de derechos especiales de representación. Esto requiere atender desigualdades políticas y económicas mediante educación y capacitación particularizadas, en especial para los sectores poblacionales en desventaja. Los organismos electorales tienen asignado, entre otros fines, contribuir al desarrollo de la vida democrática y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política. El Instituto Federal Electoral (ahora INE) cuenta con una Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica para tales fines.

### **2.5.2 Importancia de la profesionalización de los procesos electorales a través de la capacitación**

En vista de que en los procesos electorales se ponen en juego recursos –económicos, humanos, materiales, entre otros– se vuelve indispensable contar con un servicio profesional electoral. Sobre ello, Cojé lo define de la manera siguiente,

*“Es un esquema o sistema basado en ciertos principios fundamentales. En primer término, que la selección y contratación de quien va a integrar ese servicio debe estar basada en principios de objetividad e imparcialidad. En segundo lugar, que la permanencia y promoción deben estar basadas en los principios de méritos y capacidad, fundamentalmente. Por último, hay una interacción, movilidad y permeabilidad de cargos y puestos en diferentes rangos, a base de la integración de cuerpos, que en este caso son de la función directiva y de la función técnica y de ramas que también corresponden en nuestro sistema electoral a la parte administrativa”.<sup>89</sup>*

Así, la profesionalización del servicio en los procesos electorales implica un criterio de imparcialidad en la selección del personal, así como méritos y capacidades para el desarrollo de las funciones. En este sentido, la capacitación puede ser un recurso para contribuir a la profesionalización del servicio. Principalmente, puede

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 26.

coadyuvar en la formalización e institucionalización de los procesos electorales, mediante la participación de personal permanente y temporal calificado para participar en eventos electorales organizados, eficientes y eficaces.

Para ejemplificar lo anterior, Fiallos destaca el papel que debe cumplir una mesa electoral, órgano ciudadano y temporal encargado de recibir los votos de las mesas de sufragio. Al respecto, el autor abunda que

*“(...) se requiere de personal en grandes cantidades, ya que el número de ellas debe ser suficiente y su distribución adecuada para facilitar la participación ciudadana. El establecimiento de mesas cercanas a la residencia habitual del ciudadano es muy importante. Tomando en cuenta a los funcionarios y al personal auxiliar que se requiere para el buen funcionamiento del sistema el día de la votación, en muchos países se requiere varios millares o decenas de millares de ciudadanos”.<sup>90</sup>*

Primeramente, el autor advierte que realizar los comicios electorales requiere de grandes cantidades de personas, quienes aseguran el respeto de la participación de la ciudadanía. Para ello, se requiere que el personal conozca las actividades procedimentales que requiere realizar.

### **2.5.3 Experiencia aplicada de un programa de capacitación electoral para la ciudadanía**

Históricamente ha existido la aspiración de una sociedad ideal. Su imposibilidad se ha demostrado con el paso del tiempo y las experiencias de diversos gobiernos, pese a los avances en los sistemas sociales y administración pública. Así, se debe aceptar que no es posible la perfección social, aunque sí el perfeccionamiento social. Las democracias representativas, como gobierno organizado del pueblo, se basan en que el poder radica en el pueblo y que este lo ejerce a partir de representantes debidamente electos.

---

<sup>90</sup> FIALLOS, Mariano, “Democracia, participación ciudadana y educación”, *Cuadernos de CAPEL. Capacitación cívica y electoral*, San José; Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1999, No. 4, pp. 31-32.

La calidad de la representación democrática depende de que los ciudadanos puedan elegir libremente a quienes gobernarán. Las teorías políticas y jurídicas se han encargado de definir poco a poco parámetros para la validez de los comicios electorales. El acceso universal al voto como derecho humano político fundamental es uno de tales criterios. Sin embargo, el voto universal no es por sí mismo suficiente para la legitimidad de las democracias.

También se requiere la participación ciudadana la cual está en función de diversos factores: nivel educativo de la población; cultura política; imparcialidad y eficiencia de la autoridad electoral; distribución apropiada de los centros de votación; capacitación, eficiencia e imparcialidad de los funcionarios de las mesas o juntas electorales; capacidad de comunicación y convocatoria del organismo electoral; colaboración del organismo electoral con las organizaciones políticas, la sociedad civil y el gobierno.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*, pp. 15-35.

### CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

La presente investigación es de carácter cualitativo debido a que su objetivo corresponde a describir las cualidades que se desprenden de la instalación de oficinas municipales durante los procesos electorales 2008-2009 y 2011-2012. En ese sentido, la descripción y el análisis permiten profundizar en la importancia de las oficinas municipales durante los procesos electorales, los retos que enfrentan y los procedimientos que podrían resultar más efectivos tras identificar y proponer soluciones. Este método “*refiere a un proceso inductivo en dónde se recolecta la información*”<sup>92</sup>, se procesa y se analiza mediante interpretaciones. No tiene como fin sacar conclusiones generales del fenómeno, pero si comprender a fondo las diversas características que genera.

Ahora bien, los estudios de carácter cualitativo trabajan con supuestos de investigación, los cuales, desde una perspectiva cuantitativa, se denominarían hipótesis. A diferencia de las investigaciones que cuentan con un supuesto hipotético, el proceso de investigación cualitativa implica la formulación y el cuestionamiento de enunciados que son posibles respuestas a las preguntas de investigación. No obstante, una de las características más importante de este enfoque metodológico es que se exploran a profundidad las respuestas y los resultados obtenidos durante la labor de campo. Dicho análisis se sustenta en algunas técnicas, como la entrevista estructurada, la observación directa y el cuestionario. En algunos casos la recolección de información prioriza en las experiencias, significados y otros aspectos subjetivos.

Además, la presente investigación es de carácter transversal y descriptivo. En principio busca recolectar datos “*en un solo momento, en un tiempo único*”<sup>93</sup>. Su alcance se ajustó a una dimensión espacio-temporal específica porque se trató de

---

<sup>92</sup> HERNÁNDEZ, Roberto. “Diseños no experimentales”, *Metodología de la investigación*, México, McGraw Hill, 6 edición, 2005, p.7.

<sup>93</sup> *Ibíd*, p. 194.



un estudio donde la obtención de información permitió profundizar en la comprensión del tema y en la presentación de una respuesta exhaustiva y con vastos argumentos a la pregunta central de investigación.<sup>94</sup> En esa misma línea, se argumenta que se retoma este tipo de estudios para lograr una comprensión amplia de conceptos, cualidades, percepciones, significados y otro tipo de atributos sociales a los cuales se logró el acercamiento a partir de las entrevistas correspondientes.

También, pretende describir variables y analizar su interrelación, es decir, buscar como una puede afectar a otra. Para este caso, las variables que se pretenden analizar son: a) instalación de oficinas municipales y b) operación electoral (capacitación y organización electoral).

Las variables a analizar en este caso son:

- a) Instalación de Oficinas Municipales
- b) Operación Electoral (organización y capacitación)

La investigación es transversal porque describe las variables mencionadas y analiza su incidencia e interrelación en momento y lugar específico.<sup>95</sup> Para ello se recabaron datos e información mediante la técnica el cuestionario, cuyo objetivo es recopilar información mediante las percepciones de las personas que conocen el fenómeno o que están implicados en él.

### **3.1 Selección de la muestra**

Una vez determinados los objetivos, los métodos y el material de trabajo, fue indispensable describir a quiénes se les presentó el instrumento. Dicho lo anterior, se aplicó el cuestionario a los vocales de organización electoral de las juntas distritales ejecutivas, o bien a cualquier integrante de dicha junta que pudiera brindar respuesta de los asuntos que se cuestionan. Se eligieron a las Juntas Distritales Ejecutivas porque son los organismos del INE encargados de evaluar el

---

<sup>94</sup> *Ibíd*, p. 16.

<sup>95</sup> *Ibíd*, p.151.

cumplimiento de los programas relativos al Registro Nacional de Electores, Organización Electoral y Educación Cívica. Su percepción es la indicada para esta investigación porque son conocedores del tema y de lo que trae consigo la aprobación e instalación de oficinas municipales durante el periodo electoral.

Así, el interés del cuestionario es obtener respuesta de los miembros de las vocalías que formen parte de la organización electoral y de capacitación electoral, educativa y cívica. El criterio utilizado para esta selección consistió en que los miembros de las vocalías son permanentes y conocen la organización de los comicios durante los periodos señalados. Además de que en ellos son quienes presiden la Junta Distrital y son coordinadores de esta estructura, además de coordinar las oficinas municipales aprobadas.

Los vocales seleccionados para la aplicación del cuestionario pertenecen a catorce distritos electorales que participaron en los procesos electorales 2008-2009 y 2011-2012. En el periodo electoral 2008-2009 no se aprobaron oficinas municipales en los catorce distritos, pero en el periodo 2011-2012 sí se aprobaron. Este elemento es ejemplo de que la muestra seleccionada fue definida considerando que son individuos que conocen el tema de interés de estudio. Los catorce considerados fueron los siguientes:

<b>Entidad federativa</b>	<b>Municipio</b>	<b>Distrito electoral</b>
Campeche 3	Hopelchén	01
Campeche	Champotón	02
Chihuahua	Madera	07
Coahuila	Acuña	01
Coahuila	Cuatrociénegas	02
Coahuila	Ramos Arizpe	03
Durango	Mapimí	03
Nuevo León	China	09
Nuevo León	Sabinas Hidalgo	12
Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto	02
San Luis Potosí	Salinas y Moctezuma	01

Entidad federativa	Municipio	Distrito electoral
Tamaulipas	San Fernando	03
Tamaulipas	Soto la Marina y Tula	06
Zacatecas	Valparaíso	02

El objetivo es centrar el análisis a esta población debido a que ellos son quienes utilizan los recursos para dirigirse a los insaculados durante los comicios, y quienes pueden otorgar un amplio panorama del fenómeno que se pretende analizar. Además, en ellos reside parcialmente la responsabilidad de organizar y atender las demandas que se requieran por parte de las juntas distritales ejecutivas, ya que comparten su responsabilidad con otras instancias del INE.

### 3.2 Instrumento de investigación

El instrumento original consistió en una escaleta de preguntas en un cuestionario, con el propósito de enviarlo vía internet a 14 juntas distritales en los distritos electorales seleccionados. Las preguntas se mostraron en un documento electrónico que el interrogado respondió a través de un ejercicio de redacción (ver Anexo I). Por ello, fue muy importante considerar que el instrumento fuese lo bastante claro y preciso para que el cuestionario arrojase los resultados esperados.

Las preguntas del cuestionario fueron formuladas con base en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, y cuyo contenido responde a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En él se hacen expresos los objetivos que deben cumplir las oficinas municipales durante la Jornada Electoral, y que fueron utilizados como referentes para sustentar la el cuestionario.

Así, las 14 juntas distritales ejecutivas recibieron una escaleta de preguntas que refieren a las funciones asignadas según el reglamento. De esta forma, la indagación se formula a partir de un referente institucional que responde a la ley.

Al realizar un pilotaje sobre el cuestionario inicial, se llegó a las siguientes modificaciones, ello, con la finalidad de generar preguntas más claras y que permitieran cumplir el objetivo de la investigación:

*Observaciones y consideraciones:*

1. Se eliminaron algunas anotaciones en el saludo inicial para hacerlo más comprensible al interrogado.
2. Se consideraron algunos perfiles de cargo aparte de los enlistados en el cuestionario original, ya que se determinó que éste puede ser resuelto por el encargado de despacho de la vocalía ejecutiva en caso de que el Vocal Ejecutivo se encuentre ausente.
3. Se consideró necesario realizar baterías de preguntas que distinguieran entre las actividades de organización electoral y las actividades de operación electoral, ya que los cargos de aquellos que pueden dar contestación al cuestionario y pueden limitar para la contestación de una u otra parte. Al tener separados ambos aspectos, se asegura una aplicación más rápida.
4. Se eliminaron unos ejemplos que se habían colocado para ilustrar la forma de contestación. Esto, ya que pueden restar objetividad en la respuesta de los interrogados y porque el lugar donde habían sido colocados interrumpía la fluidez de la lectura.
5. Se eliminaron algunos reactivos por ser redundantes o se incluyeron en otros.
6. Se modificó la redacción de algunos reactivos para hacerla más comprensible.
7. Se ajustó el orden en que se presentaban algunas preguntas para dar mayor fluidez al cuestionario.
8. Se eliminaron vicios de léxico, erratas y se ajustó el formato general con el cual se presenta el documento.

En todo caso, las decisiones tomadas obedecieron a la intención de generar un instrumento que fuese más comprensible al interrogado, que arrojase datos más

precisos, al igual que facilitara la recopilación de las respuestas y, en consecuencia, redujera el tiempo de aplicación.

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE DATOS

En el estudio realizado, 14 Juntas Distritales Ejecutivas aportaron su percepción sobre la instalación de oficinas municipales con respecto de su distrito electoral, contestando en tiempo y forma el cuestionario. Se preguntó cómo incidieron las oficinas municipales en el proceso electoral 2008-2009, antes, durante y después de la jornada. Asimismo, se hizo la misma pregunta, pero ubicada en el proceso electoral 2011-2012, con el propósito de que pudieran comparar las facilidades para ejecutar las tareas relacionadas con el proceso electoral y evaluar su función.

Así pues, se presenta en la siguiente tabla los resultados de forma ordenada, sintetizada y fraccionada, con el fin de establecer un criterio formal para su exhibición. Asimismo, para fines prácticos, antes de proceder al análisis y reporte de resultados, en la siguiente tabla se establece el nombre del estado, el distrito y se adjudica una abreviación de los datos para identificar su correspondencia con el desarrollo del texto.

**Tabla 3 Distribución de los participantes de las 14 Juntas Distritales Ejecutivas**

ESTADO	DISTRITO	CARGO QUE DETENTA
CAMPECHE	DISTRITO 1	CA <sub>1</sub>
CAMPECHE	DISTRITO 2	CA <sub>2</sub>
CHIHUAHUA	DISTRITO 7	CH <sub>7</sub>
COAHUILA	DISTRITO 1	CO <sub>1</sub>
COAHUILA	DISTRITO 2	CO <sub>2</sub>
COAHUILA	DISTRITO 3	CO <sub>3</sub>
DURANGO	DISTRITO 3	DU <sub>3</sub>
NUEVO LEÓN	DISTRITO 9	NL <sub>9</sub>
NUEVO LEÓN	DISTRITO 12	NL <sub>12</sub>
QUINTANA ROO	DISTRITO 2	QU <sub>2</sub>
SAN LUIS POTOSÍ	DISTRITO 1	SL <sub>1</sub>
TAMAULIPAS	DISTRITO 3	TA <sub>3</sub>
TAMAULIPAS	DISTRITO 6	TA <sub>6</sub>
ZACATECAS	DISTRITO 2	ZA <sub>2</sub>

#### **4.1 Características de la muestra de estudio**

El cuestionario fue remitido a las 14 Juntas Distritales y fue resuelta en conjunto por los responsables de las áreas que coordinan los procesos electorales. La respuesta no corresponde a una sola persona, sino a un consenso de la perspectiva institucional sobre la instalación de oficinas municipales al cual llegaron los participantes tras reunirse a contestar el cuestionario.

Con el fin de legitimar la muestra, se presenta el perfil de los integrantes que conforman las Juntas Distritales a las que les fue remitido el cuestionario. Ellos son licenciados en distintas carreras y sobrepasan los 50 años de edad. Su trayectoria también se expone dado que es importante conocer su experiencia como funcionarios públicos. La mayor parte ha ocupado cargos distintos precedentes al actual, lo cual da cuenta de solidez profesional y *expertise*, mismos que los vuelven aptos para participar en el estudio.

#### **4.2 Perfil de los integrantes de las Juntas Distritales**

En la Junta Distrital Ejecutiva 01 de Campeche, el Vocal Ejecutivo es un Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Nació el 21 de mayo de 1957, y ha sido funcionario en la institución electoral desde hace 16 años. El Vocal de Organización Electoral es Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana, nació el 10 de mayo de 1972. Cuenta con una experiencia de 12 años en la institución. El Vocal de Capacitación Electoral es Licenciado en Administración de Empresas, nació el 12 de enero de 1965 y ha laborado en la institución desde el 1 de septiembre de 1992.

A su vez, en la Junta Distrital Ejecutiva 02 de la misma entidad federativa, el Vocal Ejecutivo es un Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Nació el 24 de agosto de 1988 e ingresó a laborar en el Instituto Nacional Electoral el 01 de septiembre de 2014. El Vocal de Organización Electoral cuenta con estudios de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Intercontinental y posee 15 años en el trabajo electoral. El Vocal de Capacitación Electoral es maestro es Ingeniería

Industrial y Licenciado en Administración y tiene 6 año de antigüedad en la institución electoral.

En la Junta Distrital Ejecutiva 07 de Chihuahua, el Vocal Ejecutivo es un Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Nació el 10 de diciembre de 1910, y ha sido funcionario público por más de 5 años. El Vocal de Capacitación Electoral nació un 20 de septiembre de 1967 y posee una carrera en Ingeniería en Agronomía Fitotecnia, y ha sido funcionario público desde 1995.

Por otra parte, la Junta Distrital de Coahuila 03, cuenta con un Licenciado en Contaduría, quien es Vocal Ejecutivo; un Licenciado en Derecho, quien funge como Vocal de Organización Electoral, y el Vocal de Capacitación Electoral Capacitación Cívica es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

La Junta Distrital de 03 de Coahuila está presidida por un Vocal Ejecutivo que es Licenciado en Relaciones Internacionales de la UNAM, un Vocal de Organización Electoral que es Licenciado en Derecho, y el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que es Ingeniero en Sistemas Computacional.

En la Junta Distrital Ejecutiva 01 de Durango, el Vocal Ejecutivo tiene una Maestría en Ciencias de la Planificación de Empresas y Desarrollo Regional, nació en Durango, Durango un 11 de junio de 1972. El Vocal de Organización Electoral cuenta con una Licenciatura en Historia por la Universidad Veracruzana, y nació un 24 de enero de 1987.

La Junta Distrital Ejecutiva 12 de Nuevo León, el Vocal Ejecutivo nació un 4 de febrero de 1950, Médico Veterinario por el CEU. El Vocal de Organización Electoral nació un 10 de septiembre en Monterrey, y es licenciado en Ingeniería en Administración de Sistemas de la UANL.

En lo que respecta a la Junta Distrital de Quintana Roo, el Vocal Ejecutivo nació en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, el 22 de julio de 1965. Es pasante de la licenciatura en Derecho por la UNAM e ingresó al IFE en 1997. La titularidad la obtuvo el 28 de marzo del 2002.



En la misma junta, el Vocal de Organización Electoral nació en 1977, en el Distrito Federal. Cuenta con una licenciatura en administración Pública, e ingresó al IFE en 2005. Desde entonces fue encargado de Despacho de VOE y Visitador Electoral, entre otros. Obtuvo la titularidad el 25 de agosto de 2014.

El titular de la Vocalía de Educación Electoral y Capacitación Cívica nació en Chetumal, en 1951. Tiene una maestría en Procesos e Instituciones Electorales. Ingresó al INE en 1996 y obtuvo la titularidad en 2002.

Ahora bien, para el caso de la Junta Distrital de San Luis Potosí, el Vocal Ejecutivo nació en el mismo estado, y tiene una licenciatura en Economía. Ingresó al IFE en 1990 y obtuvo la titularidad en 1999.

El Vocal de Organización Electoral de esa Junta nació en la capital del estado, en 1971. Cuenta con una licenciatura en Contaduría Pública, e ingresó al IFE en 1991. Ha ostentado cargos Secretaría de Procesos y Técnico de Procesos.

En cuanto al titular de la Vocalía de Educación Electoral y Capacitación Cívica, nació en tabasco, tiene una maestría en Administración, y obtuvo la titularidad en el 2000.

En cuanto a la Junta Distrital de Tamaulipas, los vocales cuentan con Licenciatura en Contaduría y Administración, una Ingeniería Agroindustrial, y una Licenciatura en Trabajo Social. Todos se incorporan entre de 1990 y 1996. No hay información sobre su titularidad.

Por último, en lo que respecta a la Junta Distrital de Zacatecas, el Vocal Ejecutivo nació en el estado, en 1963. Egresado de la licenciatura en Derecho por la UNAM e ingresó al IFE en 1991. La titularidad la obtuvo el 25 de agosto de 2014.

En la misma junta, el Vocal de Organización Electoral nació en 1954. Cuenta con una Ingeniería Química, e ingresó al IFE en 1991. Desde entonces fue encargado de Despacho de VOE Zacatecas. Obtuvo la titularidad en 2001.

Para terminar, el titular de la Vocalía de Educación Electoral y Capacitación Cívica nació en la capital del estado, en 1968. Tiene una licenciatura en Administración de empresas, e ingresó al INE el 16 de septiembre de 2001. Ingresó al INE en 1996 y obtuvo la titularidad en 2002.

Asimismo, se hace énfasis en que cada pregunta y batería de preguntas tiene su explicación sobre porqué su inserción en el cuestionario, a fin de que las razones de su utilización en la investigación queden justificadas de forma idónea. Cabe mencionar que la siguiente tabla muestra las respuestas que proporcionaron los entrevistados, las cuales fueron analizadas para la obtención de aspectos que permitieran cumplir el objetivo. No obstante, únicamente se realizaron modificaciones en términos de corrección de estilo a las respuestas de los entrevistados, pero no se añadió ni cambió la información proporcionada por ellos.

Descripción de la pregunta	Norma, precepto, ley o argumento que sustenta la pregunta	Respuesta emitida y sintetizada	Análisis
1. ¿Cuántas oficinas se aprobaron y dónde se localizaron?	El objeto de esta pregunta remite a la aseveración de que a los distritos electorales seleccionados les aprobaron la instalación de oficinas municipales, al menos en el periodo 2008-2009. Esto se realizó con el fin de verificar la muestra para el presente estudio.	Los entrevistados de los catorce distritos electorales respondieron que se les aprobó al menos una oficina municipal para el periodo electoral federal 2008-2009.	Los siguientes distritos electorales respondieron que se les autorizó la instalación de dos oficinas municipales: CH <sub>7</sub> , municipio Madera y municipio Nuevo Casas Grandes; CO <sub>2</sub> , municipio Cuatro Ciénegas y Múzquiz; CO <sub>3</sub> , municipio Ramos Arizpe; DU <sub>3</sub> , municipio Mapimí y El Oro; NL <sub>9</sub> , municipio Dr. Arroyo y China; TA <sub>6</sub> , municipio Soto la Marina y municipio Tula; ZA <sub>2</sub> , municipio Valparaíso. A los demás distritos sólo les aprobaron una oficina municipal: CA <sub>1</sub> , municipio Xpujil y Hopelchén; CA <sub>2</sub> , Champotón; CH <sub>7</sub> , municipio Nuevo Casas Grandes; CO <sub>1</sub> ; QU <sub>2</sub> , municipio Felipe Carrillo Puerto; TA <sub>3</sub> , municipio San Fernando; NL <sub>12</sub> , Municipio Sabinas Hidalgo.

2. ¿Para qué se emplearon las oficinas municipales instaladas en el periodo electoral 2008-2009 del distrito electoral en el que trabajó?	La pregunta busca conocer una percepción general sobre la influencia de las oficinas municipales en una jornada electoral.	Las juntas distritales coincidieron en que las oficinas municipales sirvieron como centros de capacitación a CAE, almacenes de materiales electorales y centros de recolección y traslado de paquetes electorales. SL1 mencionó que la oficina fraguó asuntos administrativos. Ahí se pagaron las nóminas de los capacitadores y se firmaron contratos que atañen al proceso electoral.	Es una oficina que sirve como base de operación para las distintas actividades relativas al proceso de capacitación y organización electoral. Los interrogados destacaron su importancia entorno a los tiempos de traslados y recibo de material electoral.
3. Luego, en el periodo electoral 2011-2012, no se instaló (aron) oficina(s) municipal(es) en su distrito. ¿Cuál fue la razón por la cual no se aprobó la instalación de oficinas municipales en el distrito en el que trabajó? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).	Esta pregunta busca ratificar el hecho de que no se instalaron oficinas municipales en el periodo electoral 2011-2012, además de recabar datos sobre las implicaciones de no instalar oficinas durante la jornada electoral.	Los entrevistados de los catorce distritos seleccionados para esta investigación le adjudicaron a las oficinas municipales diversas tareas que refieren a las establecidas por el Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, el motivo de esta cuestión fue conocer cómo operaron esos distritos ante la carencia de una oficina que sirva como centro de apoyo para la sede distrital durante el proceso electoral.	La carencia de oficinas municipales en el proceso electoral 2011-2012 se debió a que del análisis realizado por oficinas centrales, no se obtuvo el índice de prioridad para que quedaran dentro de las primeras cuarenta propuestas. En cambio, cabe destacar que a CH <sub>7</sub> , CO <sub>2</sub> , NL <sub>9</sub> y ZA <sub>2</sub> sí les aprobaron una oficina municipal, ya que el Consejo Electoral determinó que su situación ameritaba contar con ella.

<p>4. En su opinión, comparando el primer periodo, cuando se aprobaron las oficinas, y el segundo, cuando no se aprobaron, ¿fue perceptible algún cambio en la operación electoral y en la realización de actividades como organización y capacitan electoral? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>La pregunta se realiza con base en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral (REINE), cuyo acuerdo con <i>INE/CG170/2016</i> establece que las oficinas municipales deben servir como centro de apoyo y coordinación para la realización de actividades que se ejecutan de manera previa, durante y posterior a la Jornada Electoral.</p>	<p>Las operaciones electorales se realizan de forma normal, con o sin oficinas municipales, coincidieron la mayoría de los entrevistados en los distritos electorales. Cabe destacar que una oficina municipal es percibida como un apoyo adicional al distrito electoral que facilita, mejora y coopera en el proceso electoral, cuya aportación técnica reduce costos económicos.</p>	<p>De las catorce juntas distritales entrevistadas, diez aseveraron haber percibido alguna dificultad para realizar las actividades correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, las cuales fueron de tipo técnico y logístico. La carencia de oficina municipal incidió en el trabajo del personal, debido a que los capacitadores debían recorrer largas distancias que representaban más de 2 hora de trayecto para llegar a localidades dispersas donde viven ciudadanos que fueron insaculados. Al no instalar una oficina municipal, el tiempo de la capacitación se prolongó, ya que no se pudo concentrar a los ciudadanos insaculados en un espacio predeterminado.</p>
---	---	---	--

<p>5. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para el personal del INE (supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, entre otros) ejecutar los siguientes aspectos de ORGANIZACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Conteste cada apartado de la forma más amplia y razonada que le sea posible, de conformidad con su conocimiento sobre el tema):</p>	<p>La serie de preguntas que se desprenden de este apartado remiten a la Sección Tercera del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Artículo 16, Fracción 1, inciso a, párrafo II, III, V, VI, X, XI y XVI, cuyo contenido presenta las funciones delegadas a las oficinas municipales y el apoyo que deben aportar a los supervisores electorales, capacitadores, asistentes electorales, entre otros.</p>	<p>Todos los entrevistados respondieron que las labores relativas al proceso de organización electoral, previstas por el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, y delegadas al funcionamiento de las oficinas municipales, resultan difíciles de realizar cuando no se instalan. Asimismo, ellos explicaron qué labores debieron realizar para cumplir con estas tareas y mencionaron que la falta de las oficinas repercute en la exigencia de un mayor esfuerzo y recursos económicos para llegar a zonas de dispersión geográfica.</p>	<p>Las respuestas que presentaron convergen en que las labores de organización electoral se complican cuando no hay oficinas municipales y cada uno presenta un argumento distinto pero que corresponde a las labores técnicas del proceso, así como con las características del distrito. Asimismo, se hace explícito que CA<sub>1</sub> y CA<sub>2</sub> no tuvieron dificultad para realizar labores de organización electoral en el periodo 2011-2012, pues no había una gran distancia entre la sede distrital y los municipios que atendieron. Se apoyaron en los técnicos de campo y recintos públicos.</p>
--	---	---	--

<p>6. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para el personal del INE (supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, entre otros) ejecutar los siguientes aspectos de CAPACITACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Conteste cada apartado de la forma más amplia y razonada que le sea posible, de conformidad con su conocimiento sobre el tema):</p>	<p>La serie de preguntas que se desprenden de este apartado remiten a la Sección Tercera del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Artículo 16, Fracción 1, inciso a, párrafo IV, VII, VIII y XIII, cuyo contenido presenta las funciones delegadas a las oficinas municipales, en torno al proceso de capacitación electoral en la etapa de preparación de la elección.</p>	<p>Las labores relativas al proceso de capacitación electoral se dificultan cuando las cabeceras distritales se encuentran alejadas de los municipios abarcados. El problema para los capacitadores es el largo trayecto que recorren para realizar sus tareas porque, en sus palabras, deben invertir recursos económicos y mayor tiempo de recorridos para llegar a las distintas localidades. Por otra parte, estas actividades no se dificultaron para la tercera parte de los distritos electorales interrogados. Algunos de ellos contaron con el apoyo de las Juntas Distritales y funcionarios públicos. A su vez, los integrantes de tres juntas distritales no percibieron que las labores de capacitación electoral se dificulten cuando se carece de oficinas municipales. Hacen alusión a que existen recintos públicos que apoyan estas labores, además, las personas insaculadas ofrecen su domicilio para recibir capacitación.</p>	<p>Las labores de capacitación electoral pueden dificultarse o no, según el distrito electoral, los municipios que abarca el distrito y la complejidad del territorio. Esto deriva del hecho de que las respuestas de los interrogados no convergen en ningún punto, pues cada uno presenta una percepción distinta en torno a la ayuda que provee una oficina municipal entorno a la capacitación electoral. Sólo cabe apuntar que TA<sub>3</sub> sí enfrentó dificultades para realizar todas estas labores. La carencia de un espacio fijo, o una oficina municipal, dificultó la comunicación con los ciudadanos. Además, para congregarse a los ciudadanos que participan en el proceso electoral, los capacitadores debían adecuarse a la disponibilidad de los espacios destinados para las tareas del proceso electoral.</p>
--	---	---	--

<p>7. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para la ciudadanía (como ciudadanos insaculados) participar de los siguientes aspectos de la ORGANIZACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Conteste cada apartado de la forma más amplia y razonada que le sea posible, de conformidad con su experiencia de cercanía con la ciudadanía).</p>	<p>Este apartado se presenta conforme al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Sexta Sección, Anexo 8.1, apartado 2.2.3.1.3, cuyo contenido indica cómo los ciudadanos insaculados deben conocer el proceso electoral y participar en un simulacro, a su vez que reciben un curso para integrar la mesa directiva de casilla.</p>	<p>La no instalación de OM no dificulta la participación del ciudadano en el proceso de organización electoral, así lo percibieron el personal de los distritos electorales interrogados. Incluso, algunos consideraron que la instalación de oficinas municipales no influye en este proceso. Los capacitadores pudieron informar a los ciudadanos el lugar dónde debían presentarse para ejercer su derecho al voto, sin ningún inconveniente. No obstante, TA<sub>3</sub> mencionó que sí hubo problema para realizar esta labor, dado que no existió un lugar fijo para realizar actos de comunicación con los ciudadanos.</p>	<p>El ciudadano pudo conocer el proceso electoral y participar en un simulacro sin ninguna dificultad. Para estas acciones se instalan centros de capacitación, o, en algunos casos, los capacitadores visitan al ciudadano insaculado hasta su domicilio. Estas acciones son independientes de la instalación de una oficina municipal y se realizan con apoyo de las Comisiones Municipales. Asimismo, sin ninguna dificultad, los ciudadanos participaron en cursos para integrar la mesa directiva de casilla.</p>
--	--	--	--



<p>8. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para la ciudadanía (como ciudadanos insaculados) participar de los siguientes aspectos de la CAPACITACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>La pregunta se fundamenta en a la Sección Tercera del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Artículo 16, Fracción 1, inciso a, párrafo VIII, cuyo contenido presenta las funciones delegadas a las oficinas municipales, en torno al proceso de capacitación electoral en la etapa de preparación de la elección.</p>	<p>En torno del proceso dónde el ciudadano insaculado recibe capacitación electoral, la no instalación de oficinas municipales no dificulta esta actividad. La mayoría de los ciudadanos recibe su capacitación en su domicilio o asiste a un centro de capacitación que se instala cerca de su domicilio, por lo que no se percibe una dificultad mayor cuando no se instalan oficinas. Además, el personal de las juntas distritales precisó que las oficinas municipales no son recintos para realizar la capacitación, por lo que no afecta su ausencia.</p>	<p>Es general que el proceso de capacitación electoral no se ve afectado cuando no se instalan oficinas municipales. Únicamente TA<sub>3</sub> fue el distrito que sí tuvo complicaciones para realizar esta labor, pues la carencia de un espacio fijo, o una oficina municipal, dificultó la comunicación con los ciudadanos. De tal forma que, aunque las labores de capacitación se realizan en tiempo y forma en centros de capacitación, en algunos lugares de dispersión geográfica esto no sucede, como en TA<sub>6</sub>.</p>
<p>9. Si hubiera la oportunidad de que para el siguiente proceso electoral se aprobaran oficinas municipales en su distrito, ¿qué diferencia considera que haría dicha aprobación a la ORGANIZACIÓN ELECTORAL con respecto del proceso 2011-2012? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>Con fundamento en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Primera Sección, Fracción 5, <i>ACUERDO INE/CG266/2014</i>, cuyo contenido presenta que la función de las oficinas municipales es servir como centro operativo auxiliar de coordinación e información de las Juntas Distritales Ejecutivas para que cumplan con sus tareas en tiempo y forma, en lugares de difícil acceso, en un ámbito geográfico de competencia definido.</p>	<p>Los integrantes de las juntas distritales explicaron que sería de mucha ayuda su instalación. Destacan que, con ellas, habría un ahorro de recursos y menos desgaste de personal. Se percibe que antes de la jornada electoral, las oficinas municipales ayudarían a ejecutar un buen seguimiento de entrega y recepción de documentos materiales. Así, los distritos prevén que las oficinas acorten los tiempos de la sede distrital a los distintos puntos que requieren presencia de técnicos, CAE, CE y vocales del INE.</p>	<p>Las respuestas apuntan a que una oficina municipal es necesaria para las distintas labores relativas al proceso electoral, no obstante, cuatro de los entrevistados tienen la precepción errónea de que hay lugares donde no son necesarias. Estas respuestas sugieren que las oficinas sí cumplen la labor de facilitar los trabajos en lugares de dispersión geográfica, y que su aprobación debe considerar a los lugares más alejados. Por lo tanto, los criterios institucionales aplicados por el Consejo General son los correctos.</p>

<p>10. Si hubiera la oportunidad de que para el siguiente proceso electoral se aprobaran oficinas municipales en su distrito, ¿qué diferencia considera que haría dicha aprobación a la CAPACITACIÓN ELECTORAL con respecto del proceso 2011-2012? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>Con fundamento en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Primera Sección, Fracción 5, <i>ACUERDO INE/CG266/2015</i>, cuyo contenido presenta que la función de las oficinas municipales es servir como centro operativo auxiliar de coordinación e información de las Juntas Distritales Ejecutivas para que cumplan con sus tareas en tiempo y forma, en lugares de difícil acceso, en un ámbito geográfico de competencia definido.</p>	<p>Los integrantes de las juntas distritales consideran que contar con un espacio facilitaría el trabajo de los CAE y SE, debido a que no deberán hacer grandes recorridos hasta la sede distrital. Además, es un lugar factible para realizar los simulacros que los funcionarios de casilla deben realizar, lo cual mejoraría el proceso de capacitación. Además, los trámites administrativos se pueden realizar ahí, y ahorrar recursos, en lugar de ir hasta las oficinas de la Junta Distrital.</p>	<p>Pocas veces las oficinas municipales son necesarias para realizar adecuadamente el proceso de capacitación electoral. Es decir, hay sedes distritales que les son indispensables, y otras que no. Así lo demuestran las respuestas recopiladas mediante el cuestionario, donde las percepciones se fragmentan de acuerdo con el distrito electoral. Por ende, puede decirse que las características de las demarcaciones distritales son un aspecto definitivo. En esto, resulta importante considerar las características de las demarcaciones distritales, como extensión, número de casillas a instalar, municipios comprendidos y distancia a la cabecera distrital.</p>
---	---	---	---

<p>11. ¿Considera que instalar o no instalar oficinas municipales en su distrito electoral incide en la ejecución del proceso de ORGANIZACIÓN ELECTORAL? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>De acuerdo al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, las oficinas municipales son recintos diseñados para cooperar en el proceso de organización electoral.</p>	<p>En general, los integrantes de las juntas afirmaron que la instalación de oficinas municipales sí incide en la ejecución del proceso de organización electoral. Explicaron que la atención y seguimiento que brinda a las diversas casillas es sustancial. El hecho de que se cuente con un espacio determinado para la recopilación de material mejora el funcionamiento de la organización. En zonas donde las características geográficas son difíciles para el transporte rápido por la falta de carreteras y la inaccesibilidad de comunidades, la oficina es imprescindible, porque la logística se complica debido los enormes tiempos de traslado que se emplean, como en el caso de TA<sub>6</sub>, cuya distancia entre el municipio la Marina y la Sede Distrital es de 233 km.</p>	<p>Las respuestas emitidas concluyen que las oficinas municipales sí inciden en el proceso de organización electoral, antes, durante y después de la jornada. Los argumentos son distintos, pero todos afirman lo mismo: que posibilitan y mejoran el transporte y la comunicación, además de ahorrar tiempos de traslado y recursos económicos. No obstante, las respuestas no precisan la medida en que se dan estos beneficios.</p>
<p>12. ¿Considera que instalar o no instalar oficinas municipales en su distrito electoral incide en la ejecución del proceso de CAPACITACIÓN ELECTORAL? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>La pregunta se fundamenta en a la Sección Tercera del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Artículo 16, Fracción 1, inciso a, párrafo VIII, cuyo contenido presenta las funciones delegadas a las oficinas municipales, en torno al proceso de capacitación electoral en la etapa de preparación de la elección.</p>	<p>Por otra parte, las respuestas también arrojaron que la oficina municipal mejora el proceso de capacitación electoral. Las juntas apuntan a que se trabaja de mejor forma cuando el lugar en el que laboran está disponible los siete días de la semana. Esta percepción se contrapone al periodo electoral 2011-2012, cuando los capacitadores debían acudir a espacios públicos y estaban limitados por el tiempo y horario de las instituciones</p>	<p>La capacitación se facilita cuando hay oficinas municipales, pero éstas no son necesarias en algunos distritos electorales, pues se emitieron dos respuestas al respecto: para nueve la capacitación electoral se dificulta, y para cinco no se dificulta.</p>

<p>13. ¿Considera que la instalación de oficinas municipales en su distrito electoral trae beneficios para EL CIUDADANO? ¿Cuáles y en qué los ve expresados de manera concreta? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>La pregunta se fundamenta en a la Sección Tercera del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Artículo 16, Fracción 1, inciso a, párrafo VII, VIII y X cuyo contenido presenta las funciones delegadas a las oficinas municipales, en torno a las utilidades para el ciudadano insaculado.</p>	<p>Nueve miembros de las juntas distritales consideran que las oficinas municipales traen beneficios a la ciudadanía en términos de derecho electoral. Al respecto, CO1 menciona que “<i>El ciudadano ubica a la oficina municipal como un lugar al que puede acudir para capacitarse o para solventar sus dudas</i>”. Hay municipios que están muy alejados de la cabecera distrital, y por ello se necesita un centro que pueda resolver las dudas del ciudadano: es un punto de contacto con la ciudadanía.</p>	<p>En torno al proceso dónde el ciudadano insaculado recibe capacitación electoral, la no instalación de oficinas municipales no dificulta esta actividad para cinco entrevistados. La mayoría de los ciudadanos recibe su capacitación en su domicilio o asiste a un centro de capacitación que se instala cerca de su domicilio, por lo que no se percibe una dificultad mayor cuando no se instalan oficinas. Los entrevistados precisaron que las oficinas municipales no son recintos para realizar la capacitación, por lo que no afecta del todo su falta.</p>
<p>14. ¿Considera que la instalación de oficinas municipales en su distrito electoral trae beneficios para EL INE? ¿Cuáles y en qué los ve expresados de manera concreta? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>Esta pregunta se justifica en torno al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, en <i>ACUERDO INE/CG1064/2015</i>, fracción 33, cuyo contenido indica que la función de las oficinas municipales es la de servir como centro operativo auxiliar de coordinación e información de las Juntas Distritales del INE.</p>	<p>Como resultado del cuestionario, los entrevistados han explicado que la instalación de oficinas municipales mejora la organización de la institución. Contar con un recinto estable permite que los capacitadores electorales se coordinen con los ciudadanos insaculados, hecho que no sucede cuando la sede distrital queda alejada de los municipios, pues es difícil que los ciudadanos concuerden con los horarios de los capacitadores, así lo percibieron la mayoría de los distritos.</p>	<p>Los interrogados mencionaron que hay diversos beneficios que trae consigo la instalación de oficinas municipales para el INE: mejora la organización electoral y su logística, ahorra tiempos de traslado para los funcionarios y recursos económicos para la institución. No obstante, los entrevistados no precisaron en qué medida exacta se dan estos beneficios.</p>

<p>15. Con base en lo contestado hasta ahorita, ¿qué tan necesarias considera que son las oficinas municipales para la ORGANIZACIÓN ELECTORAL en su distrito electoral? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>Esta pregunta es un referente que permite al interrogado exponer de forma subjetiva su percepción acerca del funcionamiento de las oficinas municipales.</p>	<p>Los entrevistados sí consideran necesarias la instalación de oficinas municipales durante la organización del proceso electoral, ya que los interrogados acotan que éstas son importantes para llevar a cabo las actividades logísticas.</p>	<p>Los miembros entrevistados de los distritos electorales fueron puntuales al explicar que una oficina municipal es muy necesaria en territorios de complejidad geográfica. Los tiempos de traslado son agotadores para el personal que realiza las labores de capacitación y organización electoral. Si bien, la oficina municipal no está relacionada con la garantía de los derechos electorales, sí fomenta el buen desarrollo de su organización: agiliza actividades operativas que son inherentes a este derecho. Esto es algo que se había advertido desde el marco teórico del presente trabajo.</p>
<p>16. Con base en lo contestado hasta ahorita, ¿qué tan necesarias considera que son las oficinas municipales para la CAPACITACIÓN ELECTORAL en su distrito electoral? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).</p>	<p>La pregunta se fundamenta en la Sección Tercera del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, Artículo 16, Fracción 1, inciso a, párrafo VIII, cuyo contenido presenta las funciones delegadas a las oficinas municipales, en torno al proceso de capacitación electoral en la etapa de preparación de la elección.</p>	<p>En el ámbito de la capacitación electoral, si bien no se consideran indispensables, sí son de gran utilidad. La capacitación electoral se realiza de cualquier forma, haya o no haya oficinas. Sin embargo, es importante mencionar que pueden facilitar esta actividad en diversos sentidos que resulta en mayor facilidad para la capacitación del ciudadano.</p>	<p>Es importante destacar que cinco de catorce interrogados no considera indispensables las oficinas municipales para el proceso de capacitación electoral debido a su ubicación geográfica y las características del estado. Sin embargo, hay lugares donde su instalación es muy adecuada, pues no existen lugares ni condiciones donde llevar a cabo las labores de capacitación.</p>

17. ¿Considera que instalar o no instalar oficinas municipales en el distrito electoral en el que trabaja repercute en la salvaguarda de los derechos electorales y de participación ciudadana? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).	Esta pregunta se fundamenta en el hecho de que las oficinas municipales son instaladas en lugares de difícil acceso y por ello se optó en preguntar en qué medida pueden contribuir al cumplimiento de los derechos electorales de los ciudadanos.	Las respuestas coincidieron en que la oficina municipal no está relacionada con la garantía de los derechos electorales, aunque sí fomenta el buen desarrollo de su organización y agiliza actividades operativas que son inherentes a este derecho.	Los interrogados coincidieron en la respuesta esta pregunta.
18. Si estuviera en sus manos, ¿qué modificaciones haría al procedimiento por el cual se autorizan las oficinas municipales? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).	De acuerdo al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, en la Sección Segunda, del Artículo 13, en la fracción primera, se establece que la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo de la DEOE, <i>“elaborará los estudios técnicos para el establecimiento de oficinas municipales y los pondrá a consideración de la JGE”</i> . De tal forma que la pregunta tiene por objeto conocer si las juntas distritales consideran adecuado el proceso para la aprobación de oficinas municipales dónde se les solicita.	Con respecto del procedimiento de la autorización de oficinas municipales, los entrevistados explicaron que los criterios utilizados son convenientes, pero que la aprobación de su instalación debe ir en función de las necesidades de los distritos y no de los recursos disponibles, ya que plantean que el gasto económico se reduce cuando se instala la oficina. Además, la inseguridad que permea en algunos estados debe ser valorada como un factor que incide en el proceso electoral, pues en estos casos, las labores de logística se complican y se hace más necesaria la ayuda que provee una oficina.	Todos los interrogados creen que el proceso por el que seleccionan a los distritos electorales que van a contar con una oficina municipal, es adecuado. No obstante, la sugerencia que expresan indica que debe ir en función de la necesidad y no del presupuesto.

19. Observaciones y comentarios adicionales:	Este apartado tiene la función de aportar un espacio al interrogado para que exponga su opinión en torno al mismo tema, de tal forma que se hayan abordado todos sus conocimientos y experiencia.	Hay cuestiones muy particulares que los interrogados expusieron, recomendaciones que buscan mejorar los procedimientos electorales que les atañen. Enfatizaron en que la oficina es un recinto indispensable en lugares de amplia extensión territorial y donde el ambiente se ha vuelto inseguro.	Se hacen expresas sus percepciones entorno a la instalación de oficinas municipales, algunos hacen acotaciones y sugerencias relativas a su instalación y seguimiento del instituto, entre las que sobresalen instalar las oficinas municipales que sean necesarias y que el proyecto técnico de factibilidad de instalación de oficinas municipales lo presentará el área de Capacitación Electoral y Educación Cívica, toda vez que son mayores las actividades para los procesos electorales por parte de capacitación electoral desde su inicio hasta el tiempo posterior a la jornada electoral.
--	---	--	---

## CONCLUSIONES

Los objetivos de la presente investigación se cumplieron. Asimismo, se siguieron los tiempos establecidos en el cronograma de investigación (ver Anexo II). El personal de las 14 juntas distritales respondió en tiempo y forma las diversas cuestiones aplicadas de mayo a junio de 2017. Su percepción ayudó a elaborar las siguientes conclusiones.

Las oficinas municipales son indispensables en distritos electorales cuya zona de operación es dispersa y de complejidad geográfica. Actualmente, la distribución geográfica de los distritos puede obstaculizar el ejercicio del voto porque no presenta una segmentación regional que considere las características de cada territorio, tanto en términos poblacionales como en aspectos económicos, políticos y sociales. Así, el nivel de complejidad en términos de organización es variable, a pesar de que, desde el ámbito institucional, la lógica federal homologa los procedimientos cuando se deberían ofrecer alternativas para repensar las problemáticas que enfrentan lugares con dispersión geográfica.

En estos casos, la complejidad del proceso electoral se convierte en un obstáculo para la labor ciudadana en el ámbito electoral. Sin embargo, cuando se aprueban las oficinas municipales se facilitan las labores de capacitación y organización electoral, además de fungir como recinto propio para el avituallamiento del material electoral con el fin de optimizar las tareas de distribución.

En torno a la organización del proceso, éste se realiza sin ninguna complicación cuando hay oficinas. No obstante, se dificulta en cierta medida debido a que los municipios deben ser atendidos por sólo una sede distrital, que a veces se encuentra a gran distancia de éstos. Sin embargo, las juntas distritales se empeñan en cumplir en tiempo y forma con los lineamientos de la organización, y esto resulta en un mayor gasto de personal y recursos económicos. Las oficinas municipales sí facilitan el desarrollo de las actividades del proceso electoral.



Por otra parte, la capacitación electoral se dificulta cuando no hay oficinas municipales en distritos de alta dispersión geográfica, puesto que los tiempos de traslado y falta de comunicación que deriva de no contar con un recinto propio complican las labores. Así, las actividades se realizan de forma distinta, pues deben acudir a lugares públicos que no ofrecen todos los servicios que una oficina, y a veces la capacitación se realiza en el domicilio del ciudadano insaculado. En tal sentido, aunque la capacitación domiciliaria esté prevista en la estrategia, las oficinas municipales contribuyen a superar obstáculos y a hacer más eficiente el trabajo en este tipo de distritos.

Finalmente, debe reconocerse que, si bien las oficinas municipales no son indispensables, sí son un de gran utilidad para superar obstáculos en la organización y la logística electoral según la complejidad de los territorios y la organización que cada sede pueda ofrecer a sus colaboradores. Por esta razón, debiera ser autorizada su instalación en todos los distritos que lo justifiquen y en la cantidad en que sean necesarias, sin restringir a 40 su número a nivel nacional.

## REFERENCIAS

- ALANÍS, María, “Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Distrito Federal, Instituto Nacional Electoral, 1995, Vol. IV, No. 5, pp. 5-80.
- BOBBIO, NORBERTO. *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp.43-45.
- CHACÓN, Carmen, “Organización y funcionamiento de la unidad de capacitación de un órgano electoral”, *Cuadernos de CAPEL. Capacitación cívica y electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1999, No. 4, pp. 51-76.
- COJTÍ CUXIL, Demetrio. “Desafíos en la capacitación electoral y educación ciudadana de sectores específicos: grupos de edad, género y etnia”. En Cuadernos de Papel 44, *Capacitación Cívica y Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1999, pp. 93-107.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”. En Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2008
- DÍAZ, LAURA. “La entrevista, recurso flexible, y dinámico”, *Revista de Investigaciones Sociales*. México, 2013, No.12, p.34.
- INEGI, *Curso de Metodología de la investigación*, INEGI, 2005, PP. 54.
- FIALLOS, MARIANO, “Democracia, participación ciudadana y educación”, *Cuadernos de CAPEL. Capacitación cívica y electoral*; San José; Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1999, No. 4, pp. 15-35.

- GARITA, MIGUEL, "Democracia Representativa en el Estado Mexicano", en *Revista de Derecho Electoral*, pp. 238-239.
- GIRACA, ANABELLA; "El trabajo de capacitación y educación ciudadana a sectores específicos según edad, sexo o etnia"; *Cuadernos de CAPEL. Capacitación cívica y electoral*; San José; Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral; 1999; No. 4; pp. 109-116.
- GONZÁLEZ LUNA, Teresa, Democracia y formación ciudadana, Instituto Federal Electoral, México, 2010, pp. 1-73.
- HERNÁNDEZ Roberto; FERNÁNDEZ, Carlos. y BAPTISTA, Lucio. *Metodología de la investigación 6*, México, Mc Graw Hill, 2005.
- INFANTE, José, "Elecciones en México, restricciones, fraudes y conflictos", en *Revista CONFINes de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 1, no. 2, pp. 65-78.
- INE/CG266/2014. *ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen cuarenta oficinas municipales distribuidas en diecinueve entidades federativas y treinta y un distritos electorales federales* [en línea]. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2015 [25 de mayo de 2017]. En <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389062&fecha=16/04/2015)>.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, CAPEL, Costa Rica, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Bases generales del presupuesto 2018 del Instituto Nacional Electoral*, Aprobado por el Consejo General, México, INE.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Propuesta de instalación de oficinas municipales para el proceso electoral 2017-2018*, presentado el 7 de octubre de 2017, México, INE.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento de elecciones*, aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General el 7 de septiembre de 2016, México, INE.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2014-2015 y Extraordinario 2015*, 2015.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "¿Qué es la cartografía electoral?", *Instituto Nacional Electoral*, 2015, <https://cartografia.ife.org.mx/>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Programa de Asistencia Electoral*, México, INE, 2014

MANIN, BERNARD, *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza Editorial, 1998.

MOLINA, EDMUNDO, "La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?", en *Revista El Cotidiano*, pp.13-22.

MURAYAMA, CIRO, "La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no.4, pp. 3-38.

NOHLEN, DIETER, "La participación electoral como objeto de estudio", en *Elecciones*, Vol. 3, No.137, 2004.

PERDOMO VILLALTA, Carlos, "Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interes", *Estudios demográficos y urbanos*, No. 49, 2002, pp. 151-173.

PÉREZ ALBO, HELVIA, "Modelos de organización electoral en América Latina" *Quid Iuris*, Vol. 14, No. 6.

PÉREZ DUHARTE, JOSÉ ALFREDO. *Impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. Memoria para optar por el grado de doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid, 2013.

- PESCHARD, JACQUELINE, “La cultura política democrática”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016, No. 2, pp. 1-68.
- RAMÍREZ SÁIZ, MANUEL, “Dimensiones constitutivas y ejes estructurales de la ciudadanía”, en *Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS, México, no. 26, mayo-agosto de 2012, pp. 11-36.
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *El contrato social*, ILCE, México, 2003.
- SANTANA, HÉCTOR, “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, no. 20, pp. 101-129.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Proceso Electoral Federal. Manual del participante*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2011.
- WELP, YANINA, “La participación ciudadana como compromiso democrático”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2016, No. 10, pp. 97-121.
- WOLDENBERG, JOSÉ Y SALAZAR, LUIS, *Principios y valores de la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1*, México, Instituto Nacional Electoral.
- ZOVATTO, DANIEL, “La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos”, en *Revista de derecho Electoral*, vol. 1, no. 6, pp. 1-57.

## **ANEXO I. INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVO**

### **ESCALETA DE PREGUNTAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE PROCESO ELECTORAL Y LA INSTALACIÓN DE OFICINAS MUNICIPALES**

Instrucciones: el presente cuestionario forma parte de un estudio sobre la organización de procesos electorales e instalación de oficinas municipales. La información que proporcione será usada con fines exclusivamente estadísticos en el marco de una investigación académica. Le suplicamos concedernos unos minutos de su tiempo para contestar unas sencillas preguntas.

#### **INICIO DEL CUESTIONARIO**

**1. . ¿Cuántas oficinas se aprobaron y dónde se localizaron?**

[Escriba aquí]

**2. ¿Para qué se emplearon las oficinas municipales instaladas en el periodo electoral 2008-2009 del distrito electoral en el que trabajó? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**3. Luego, en el periodo electoral 2011-2012 no se instaló (aron) oficina(s) municipal(es) en su distrito. ¿Cuál fue la razón por la cual no se aprobó la instalación de oficinas municipales en el distrito en el que trabajó? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**4. En su opinión, pensando comparando el primer periodo, cuando se aprobaron las oficinas, y el segundo, cuando no se aprobaron, ¿fue perceptible algún cambio en la operación electoral y en la realización de actividades como organización y capacitan electoral? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**5. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para el personal del INE (supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, entre otros) ejecutar los siguientes aspectos de ORGANIZACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Conteste cada apartado de la forma más amplia y razonada que le sea posible, de conformidad con su conocimiento sobre el tema):**

- Auxiliar en la recopilación de información referente a las autoridades municipales y dirigencias de partidos políticos en el ámbito territorial de su competencia, con el propósito de mantener actualizados los directorios correspondientes.  
[Escriba aquí]
- Colaborar en la realización de actividades relativas al Registro Federal de Electores.  
[Escriba aquí]
- Ubicar, mediante un recorrido territorial, dónde se instalarán las casillas electorales para el proceso electoral.  
[Escriba aquí]
- Apoyar en la elaboración de estudios técnicos para la ubicación e instalación de casillas extraordinarias.  
[Escriba aquí]
- Entregar los nombramientos a los ciudadanos designados como funcionarios de mesas directivas de casilla.  
[Escriba aquí]
- Difundir la lista con la ubicación e integración de las mesas de las mesas directivas de casilla a los ciudadanos que participarán en el proceso de capacitación electoral.  
[Escriba aquí]
- Realizar el avituallamiento y equipamiento de casillas.  
[Escriba aquí]
- Distribuir documentación electoral a los presidentes de mesas directivas de casilla.

[Escriba aquí]

- Recolectar la documentación electoral de las casillas y trasladarla a la Sede Distrital respectiva cuando la Jornada Electoral terminó.

[Escriba aquí]

- Recopilar los materiales que fueron utilizados en la Jornada Electoral

[Escriba aquí]

- Entregar los reconocimientos que otorga el Instituto a los funcionarios de mesas directivas de casilla

[Escriba aquí]

**6. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para el personal del INE (supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, entre otros) ejecutar los siguientes aspectos de CAPACITACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Conteste cada apartado de la forma más amplia y razonada que le sea posible, de conformidad con su conocimiento sobre el tema):**

- Auxiliar en la difusión de la convocatoria extraordinaria y recepción de solicitudes para el reclutamiento y selección de las personas que fungirán como Supervisores y Capacitadores-Asistentes Electorales.

[Escriba aquí]

- Dar a conocer los resultados del proceso de selección en sus diferentes fases.

[Escriba aquí]

- Proporcionar a los ciudadanos insaculados la totalidad del proceso de capacitación electoral.

[Escriba aquí]

- Atender las actividades de capacitación e integración de mesas directivas de casilla para el día del proceso electoral.

[Escriba aquí]

- Pagar en tiempo y forma a las personas encargadas de la capacitación electoral.



[Escriba aquí]

**7. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para la ciudadanía (como ciudadanos insaculados) participar de los siguientes aspectos de la ORGANIZACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Conteste cada apartado de la forma más amplia y razonada que le sea posible, de conformidad con su experiencia de cercanía con la ciudadanía):**

- Acceder a su mesa directiva de casilla para ejercer su derecho al voto  
[Escriba aquí]
- Conocer el proceso electoral y participar en un simulacro  
[Escriba aquí]
- Participar en cursos para integrar la mesa directiva de casilla  
[Escriba aquí]

**8. En comparación con el periodo electoral 2008-2009, cuando hubo instalación de oficinas municipales, ¿qué tan FÁCIL O DIFÍCIL resultó para la ciudadanía (como ciudadanos insaculados) participar de los siguientes aspectos de la CAPACITACIÓN ELECTORAL durante el periodo 2011-2012? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

- Acceder a su centro de operación para realizar el aprendizaje de capacitación electoral y cívica.  
[Escriba aquí]
- Conocer adecuadamente el proceso de capacitación electoral.  
[Escriba aquí]
- Acceder al punto de reunión para el proceso de capacitación electoral.  
[Escriba aquí]

**9. Si hubiera la oportunidad de que para el siguiente proceso electoral se aprobaran oficinas municipales en su distrito, ¿qué diferencia considera que haría dicha aprobación a la ORGANIZACIÓN ELECTORAL con respecto del proceso 2011-2012? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

- Para la coordinación y realización de actividades previas a la Jornada Electoral  
[Escriba aquí]
- Para la coordinación y realización de actividades durante la Jornada Electoral  
[Escriba aquí]
- Para la coordinación y realización de actividades posteriores a la Jornada Electoral  
[Escriba aquí]

**10. Si hubiera la oportunidad de que para el siguiente proceso electoral se aprobaran oficinas municipales en su distrito, ¿qué diferencia considera que haría dicha aprobación a la CAPACITACIÓN ELECTORAL con respecto del proceso 2011-2012? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**11. ¿Considera que instalar o no instalar oficinas municipales en su distrito electoral incide en la ejecución del proceso de ORGANIZACIÓN ELECTORAL? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**12. ¿Considera que instalar o no instalar oficinas municipales en su distrito electoral incide en la ejecución del proceso de CAPACITACIÓN ELECTORAL? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**13. ¿Considera que la instalación de oficinas municipales en su distrito electoral trae beneficios para EL CIUDADANO? ¿Cuáles y en qué los ve expresados de manera concreta? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**14. ¿Considera que la instalación de oficinas municipales en su distrito electoral trae beneficios para EL INE? ¿Cuáles y en qué los ve expresados de manera concreta? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**15. Con base en lo contestado hasta ahorita, ¿qué tan necesarias considera que son las oficinas municipales para la ORGANIZACIÓN ELECTORAL en su distrito electoral? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**[Escriba aquí]

**16. Con base en lo contestado hasta ahorita, ¿qué tan necesarias considera que son las oficinas municipales para la CAPACITACIÓN ELECTORAL en su distrito electoral? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**17. ¿Considera que instalar o no instalar oficinas municipales en el distrito electoral en el que trabaja repercute en la salvaguarda de los derechos electorales y de participación ciudadana? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**18. Si estuviera en sus manos, ¿qué modificaciones haría al procedimiento por el cual se autorizan las oficinas municipales? ¿Por qué? (Explique de la forma más amplia y razonada que le sea posible).**

[Escriba aquí]

**19. Observaciones y comentarios adicionales**

## ANEXO II. CRONOGRAMA

Fechas	Actividad	Desglose
FASE 1		
Inicio: 7 de febrero de 2017	Elaboración del Protocolo de investigación.	Planeación y búsqueda de información para la elaboración del protocolo
Conclusión: 25 de marzo de 2017		Búsqueda de bibliografía relacionada con el tema
Responsable: Sergio Soberanis Núñez, con el apoyo y retroalimentación de la UNL		Redacción del Índice, objetivos, marco teórico, hipótesis, metodología, contexto sociopolítico.
FASE 2		
Inicio: 27 de marzo de 2017	Lecturas y organización del marco teórico	Lectura de la bibliografía
Conclusión: 7 de mayo de 2017		Desarrollo del marco teórico
Responsable: Sergio Soberanis Núñez, con el apoyo y retroalimentación de la UNL		
FASE 3		
Inicio: 8 de mayo de 2017	Comprobación empírica del estudio	Revisión de bases de datos
Conclusión: 25 de junio de 2017		Elaboración de cuadros y gráficas
Responsable: Sergio Soberanis Núñez		Análisis de tendencias y resultados
FASE 4		
Inicio: 26 de junio de 2017	Redacción del Informe Final	Integración del Informe
Conclusión: 31 de agosto de 2017		
Responsable: Sergio Soberanis Núñez		