

S O M E E

**XXVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE
ESTUDIOS ELECTORALES**

**LOS DESAFÍOS GLOBALES DE LA
GOBERNANZA ELECTORAL**

Ponente: *JUAN GONZÁLEZ REYES.*

Julio 2017.

Desafíos de la casilla única para las elecciones concurrentes de 2018 en México

Estos apuntes tienen el propósito de reflexionar sobre las elecciones concurrentes, la gobernanza electoral y los desafíos de la casilla única, con miras a la organización y celebración de los treinta y un procesos electorales, a nivel nacional y local, que habrán de desarrollarse en 2018. Resaltan tres puntos controvertidos, relativos a la capacitación electoral, el sistema de información de la jornada electoral y los costos en materia de organización y capacitación electoral. En la parte de las conclusiones se proponen diversas acciones encaminadas a mejorar el desarrollo de las elecciones programadas para 2018.

I. ELECCIONES CONCURRENTES.

El próximo año habrán de realizarse elecciones federales y locales en México, están consideradas como elecciones concurrentes, porque se celebran comicios en una misma fecha en los tres niveles de gobierno.

La elección de 2018 será la más compleja que haya organizado el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), será necesario que se armonicen diversos procedimientos electorales en materia de organización y capacitación electoral para que de manera conjunta brinden elecciones confiables, legales y transparentes.

Coinciden la elección federal de Presidente de la República, diputados federales y senadores con las elecciones locales de 30 entidades federativas, en las cuales se renovarían 8 gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 27 congresos locales y mil 613 ayuntamientos y alcaldías. (Anexo 1)

Solamente dos entidades federativas de la República Mexicana no tendrán elecciones concurrentes con la federal el próximo año, son los estados de Baja California y Nayarit.

Esta mecánica de elecciones concurrentes está sobrecargando el trabajo diligente y minucioso que hacen los funcionarios de casilla durante la contabilidad de los resultados electorales, pues el día de la jornada electoral, realizarán el escrutinio y cómputo de 4 a 6 elecciones con un sinnúmero de partidos y combinaciones de coaliciones; esto sin contar las posibles consultas ciudadanas que podrían efectuarse el mismo día de la elección constitucional. Es imprescindible que no se ponga en riesgo la certeza y la confianza de los resultados electorales el día de las elecciones.

II. GOBERNANZA ELECTORAL.

La autoridad electoral no puede por sí sola integrar miles de mesas directivas de casilla, quienes tienen la responsabilidad de recibir los sufragios de los electores, contabilizar y registrar los votos de las elecciones, tanto federal como local; requiere de la participación

de millones de ciudadanos y ciudadanas en la organización y ejecución de las actividades inherentes al desarrollo de la jornada electoral, mediante este proceso de participación ciudadana se impulsa la gobernanza electoral (Hernández Norzagaray, 2010).

En estos funcionarios de casilla se deposita la etapa más importante del proceso electoral, la celebración de las elecciones constitucionales, estos ciudadanos y ciudadanas brindan confianza y credibilidad a los actores políticos y sociales y contribuyen en la legitimación del resultado de las elecciones.

Cada mesa directiva de casilla tiene una estructura jerárquica y se integra por un presidente, un secretario, dos escrutadores, así como por tres suplentes generales; cuando hay elecciones concurrentes, se adicionan un secretario y un escrutador, es decir, que son seis propietarios y tres suplentes, de conformidad con los artículos 82 y 253 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley General).

Para la integración de las mesas directivas de casilla hay un proceso de selección-capacitación-designación-capacitación de funcionarios, en esta actividad participan los consejos distritales electorales, con el apoyo de supervisores y capacitadores electorales. La capacitación es un proceso fundamental para que los funcionarios de casilla cumplan efectivamente con sus funciones específicas y contribuyan a la credibilidad de los resultados electorales.

Estos órganos electorales que se encuentran en la base de la pirámide estructural, cuentan con cierto grado de autonomía funcional para resolver los incidentes o dificultades que se presentan durante el desarrollo de la jornada electoral. Las mesas directivas de casilla deben atender, durante dicha jornada, las actividades siguientes: instalar y clausurar la casilla; recibir la votación de los electores que acuden a votar el día de las elecciones; respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio; garantizar el secreto del voto; asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo; realizar el conteo de los votos; y publicar el resultado de las elecciones en un lugar visible del exterior de la casilla. De su eficiente desempeño depende la calidad de la jornada electoral, y consecuentemente, la calidad de las elecciones.

III. DESAFÍOS DE LA CASILLA ÚNICA.

El desafío fundamental consiste en lograr una excelente coordinación, comunicación y articulación entre el INE y los OPLES, de tal forma que la operación institucional durante el desarrollo de la jornada electoral brinde certeza, legalidad y objetividad a todos los actores políticos y sociales.

El instrumento es el *Convenio General*, mediante el cual se establecen las reglas, procedimientos y calendario de actividades a los que se sujetará la organización de los procesos electorales federal y locales con jornada electoral concurrente, dejando asentada, de manera muy precisa, la responsabilidad de cada institución y los mecanismos de comunicación y coordinación en la organización y desarrollo de los procesos electorales, y las bases para determinar los costos, los plazos y términos para erogar los recursos implicados para cada una de las instituciones.

Adicionalmente al *Convenio General*, es indispensable contar oportunamente con una planeación y organización sistemática en lo operativo y presupuestal; distribuir claramente las tareas entre ambos institutos para evitar duplicidad de funciones; verificar los canales y flujos de comunicación, frente a la cantidad de instrucciones que se emiten; mejorar los mecanismos de la relación interinstitucional, con aquellas instituciones que apoyan directa o indirectamente durante las actividades previas al desarrollo de la jornada electoral; definir estrategias de control, seguimiento y evaluación antes, durante y después de la jornada electoral (INE-IEDF, 2016).

Es oportuno destacar tres circunstancias que evidencian algunas inconsistencias en la coordinación del INE y los OPLES, relativos a la capacitación electoral, al Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) y sobre el costo de los mecanismos de apoyo y colaboración entre las instituciones electorales.

- a) Capacitación electoral. La atribución del proceso de capacitación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla única es del INE. En el marco del *Convenio General*, corresponde a los OPLES elaborar adendas a los materiales didácticos relativos a la elección local.

Cabe resaltar que el control de los capacitadores electorales lo tiene INE y destacan en la capacitación la dinámica del proceso electoral federal y le dan una menor importancia al proceso electoral local, esto particularmente afecta al escrutinio y cómputo de las elecciones locales.

No es una buena práctica la capacitación electoral en elecciones concurrentes, los datos de los procesos electorales locales lo demuestran; los resultados de la sustitución de ciudadanos en 2012, bajo la coordinación del IEDF, representó el 18.38%; mientras que en 2015, el INE alcanzó la cifra de 48.94%. Peor aún, los ciudadanos tomados de la fila para fungir como funcionarios de mesas directivas de casillas en 2012, fue del 2.05%; en el 2015 con la casilla única, fue de 11.10% (Carlos González, 2016). Los desafíos de la coordinación interinstitucional demanda cambios y adecuaciones en la operación de la capacitación electoral.

Está el caso más reciente de la elección local de Coahuila, donde se esperaba el procesamiento de los resultados preliminares de 3 mil 628 casillas, sin embargo, sólo se procesó la información de 2 mil 609 casillas, es decir el 71.9% (IEC, 2017). Esta deficiencia de no contar con las actas de escrutinio y cómputo del PREP, por fuera de los paquetes electorales, está directamente relacionada con la capacitación electoral brindada por el INE (Santiago, 2017). Por lo que la autoridad electoral no debe perder el control del desarrollo de las elecciones; hay que tomar en cuenta que si el nivel de competencia entre los candidatos es alto, la conflictividad electoral se incrementa.

- b) SIJE. El sistema permite conocer los siguientes reportes: avance en la instalación de casillas con la integración de cada una, información de la segunda visita con la asistencia de representantes de partidos políticos y candidatos independientes y observadores(as) electorales e información de incidentes ocurridos en la casilla, con el estatus de resuelto o no resuelto.

El 7 de junio de 2015, en plena sesión del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, se reportaba el 57.63% de casillas instaladas, con corte a las diez horas con veintiún minutos, información emitida por el SIJE (IEDF, 2015); se explicó

que el sistema tenía dificultades para procesar la información y se encontraba lento. Las representaciones de algunos partidos políticos manifestaron su inconformidad frente a la falta de información veraz y oportuna sobre el desarrollo de la jornada electoral.

Por su parte, en la Junta Local del INE, los reportes que se tenían, a las diez de la mañana, es que estaban instaladas el 100% de las casillas electorales de la Ciudad de México (Olga González, 2016).

De acuerdo a las disposiciones establecidas en el *Convenio General* el SIJE es administrado únicamente por el INE. Por lo que es, necesaria una mejor coordinación en los canales y flujos de comunicación interinstitucional. De tal forma que los OPLES cuenten con información certera y objetiva. La autoridad electoral no debe perder el tramo de control de la información de cada una de las etapas de la jornada electoral (Carlos González, 2016).

- c) Costos. En un documento de trabajo de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística del IEDF, se estimaron los costos de los procesos electorales, celebrados en 2009, 2012 y 2015. El *Cuadro 1* muestra el costo de cada proceso electoral, el cual incluye la inflación al 2015.

CUADRO 1		
COMPARATIVO DE COSTOS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN, LOGÍSTICA Y GEOESTADÍSTICA ELECTORAL DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES CONCURRENTES 2008-2009, 2011-2012 Y 2014-2015.		
Proceso Electoral 2008-2009. Organizado por el IEDF.	Proceso Electoral 2011-2012. Organizado por el IEDF.	Proceso Electoral 2014-2015. Aportación del IEDF al INE.
\$ 247,367,718.95	\$ 274,204,643.98	\$ 205,310,962.11

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2015.

Es posible comparar los procesos correspondientes a 2009 y 2015, donde solo se renovaron los integrantes de la Asamblea Legislativa y Jefes Delegaciones.

En el *Cuadro 2* se puede ver que en 2009 se realizó un gasto de 247.3 millones de pesos constantes y la diferencia con relación al gasto de 2015 fue de 42 millones de pesos, es decir, que el Instituto Electoral alcanzó un ahorro del 17%, con relación al 2009.

CUADRO 2		
COMPARATIVO DE COSTOS DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES CONCURRENTES 2009-2015.		
2009	2015	Diferencia
247,367,718.95	205,310,962.11	42,056,756.84
100%	83%	17%

Fuente: Elaboración propia.

Este ahorro del 17% no es significativo con relación al monto estimado de ahorro del cincuenta por ciento, que es lo que pretende el *Convenio General* entre el INE y los

OPLES, de aportaciones iguales. Con esta hipótesis, el gasto en elecciones concurrentes, para el Instituto Electoral, debiera ser de 123.6 millones de pesos y no de 205 millones de pesos.

IV. Conclusiones.

El modelo del sistema electoral nacional aún no se logra consolidar, la homologación de procedimientos electorales a nivel nacional es ineficaz si no toma en cuenta las diversidades territoriales, regionales, culturales y administrativas que existen en todo el territorio nacional (Olga González, 2016).

Se debe reconocer que hay dificultades que se tienen que atender y tomar en cuenta, como son los temas siguientes: *a)* se ha sobrecargado el trabajo que realizan los funcionarios de casilla durante el escrutinio y cómputo, ya que el día de la jornada electoral realizarán la contabilidad de 4 a 6 elecciones, es imprescindible no poner en riesgo la confianza sobre los resultados electorales el día de las elecciones; *b)* los mecanismos de apoyo y colaboración entre el INE y los OPLES tienen que modificarse, la coordinación, comunicación y articulación entre autoridades electorales debe ser respetando el ámbito de atribuciones de cada uno de los niveles correspondientes, sin que nadie se sobreponga a nadie; *c)* la capacitación electoral dirigida a los funcionarios de las mesas directivas de casilla es fundamental para garantizar elecciones confiables, legales y transparentes, tanto en el ámbito federal como local, la institución electoral no debe perder el control del desarrollo de la jornada electoral, ni la gobernabilidad de la casilla única; *d)* los sistemas informáticos tienen que proporcionar información con absoluta objetividad y certeza para que los órganos colegiados de cada institución, nacional y local, tomen decisiones eficaces, y *d)* el costo de las elecciones tiene que ser eficiente, sin duplicidad de funciones, ni estructuras y con mecanismos claros de control, seguimiento y evaluación antes, durante y después de la jornada electoral.

El modelo de casilla única no es una buena práctica en elecciones concurrentes, si muestra deficiencias durante el desarrollo de la jornada electoral programada para celebrarse en 2018, para lo cual, será necesario revisar la visión centralista del sistema electoral nacional.

Bibliografía.

González Martínez, Carlos (2016), “Casilla única. Mirada a una buena idea desde el todavía Distrito Federal (elecciones 2015)”, en *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, Rosa María Mirón Lince (Coordinadora). México: UNAM/IEDF/TEDF.

González Martínez, Olga (2016), “Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del sistema electoral nacional”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, año 2016, núm. 10. México: IJ-UNAM, pp. 47-71.

Hernández Norzagaray, Ernesto (2009), *Los méxicos electorales. Integración, organización y administración electoral*. México: Instituto Federal Electoral.

IEC (2017), *Programa de Resultados Preliminares 2017*, Coahuila: IEC. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en Formato html, en: <http://iec-prep.org.mx/Gobernador.html>

IEDF (2015), Acta de la Trigésima Primera Sesión Extraordinaria del Consejo General del IEDF. Ciudad de México: IEDF. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en Formato pdf, en: http://www.iedf.org.mx/taip/cg/act/2015/ACT-37-EXT-31_070615.pdf

INE-IEDF (2016), *Análisis y Evaluación General de la Casilla Única*, Ciudad de México: INE-IEDF.

LGIPE (2014), *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: INE.

Santiago Castillo, Javier (2017), “Elecciones 2017, antesala de 2018”, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1028010.html>

Anexo 1.

Calendario Electoral 2018					
No.	Estados	Tipo de Elección			
		Gobernador y Jefe de Gobierno	Diputados		Ayuntamientos y Alcaldías
			MR	RP	
7	Chiapas	1	24	16 + 1	122
9	Ciudad de México	1	33	33	16
11	Guanajuato	1	22	14	46
14	Jalisco	1	20	19	125
17	Morelos	1	18	12	33
21	Puebla	1	26	15	217
27	Tabasco	1	21	14	17
30	Veracruz	1	30	20	
31	Yucatán	1	15	10	106
3	Baja California Sur		16	5	5
4	Campeche		21	14	11
6	Colima		16	9	10
8	Chihuahua		22	11	67
12	Guerrero		28	18	81
15	México		45	30	125
16	Michoacán		24	16	113
19	Nuevo León		26	16	51
20	Oaxaca		25	17	153
22	Querétaro		15	10	18
24	San Luis Potosí		15	12	58
25	Sinaloa		24	16	18
26	Sonora		21	12	72
32	Zacatecas		18	12	58
1	Aguascalientes		18	9	
10	Durango		15	10	
13	Hidalgo		18	12	
29	Tlaxcala		15	10	
5	Coahuila				38
23	Quintana Roo				10
28	Tamaulipas				43
2	Baja California				
18	Nayarit				
Total		9	591	376	1613

Fuente: Elaboración propia.