

La Experiencia Electoral en Morelos en el Contexto de la Reforma Electoral: Elecciones Concurrentes y Casilla Única

Claudia Ortiz¹
Ma. de Lourdes Fournier²
Gonzalo Rosado³
claudia.ortiz@impepac.mx
cortiz@correo.xoc.uam.mx
fournier@correo.xoc.uam.mx

Tema de trabajo IV. Reforma electoral 2014: experiencias locales

Resumen

El **objetivo principal** de este trabajo es presentar la experiencia del proceso electoral local en el estado de Morelos en el contexto de la reforma electoral de 2014.

En este contexto se dan las elecciones concurrentes con un elemento novedoso de la reforma: la casilla única. El análisis es producto de los resultados oficiales de ambas instituciones electorales, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC).

En cuanto a los aspectos **metodológicos**, se tienen dos vertientes, en la primera se analizan los documentos oficiales de las dos instituciones electorales (nacional y local), como el convenio general de coordinación, el modelo de casilla única del Instituto Nacional Electoral para las elecciones concurrentes de 2015, entre otros. La segunda es producto de los resultados de opinión de consejeros distritales del INE, quienes tuvieron a cargo la capacitación de la casilla única.

El desarrollo del instrumento y análisis de la entrevista estuvo bajo la coordinación de los investigadores del Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM)⁴.

El **aporte** de este trabajo consiste en conocer las fortalezas y debilidades sobre el modelo de casilla única utilizado en la elección del 7 de junio, con la finalidad de mejorar los mecanismos de coordinación entre las instituciones electorales locales y nacional.

Palabras clave: reforma electoral, elecciones concurrentes y casilla única.

¹ Consejera electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC).

² Profesora investigadora del Departamento de Política y Cultura y coordinadora del GEM de la UAM-X.

³ Profesor investigador del Departamento de Producción Económica e integrante del GEM, UAM-X.

⁴ El GEM de la UAM-X, desde 1997 inició el ejercicio de la aplicación de encuestas con el trabajo conjunto de varios docentes y grupos de estudiantes, lo que ha permitido trabajar con muestras aleatorias de tamaño adecuado para el Distrito Federal.

Introducción

La reforma electoral aprobada en 2014 puesta en práctica en las elecciones del 7 de junio de este año, pusieron a prueba los mecanismos institucionales electorales que organizan las elecciones, en particular en 17 entidades se eligieron autoridades locales, por lo que fueron elecciones concurrentes.

Morelos fue una de estas entidades donde se implementó el Modelo de Casilla Unica (MCU) a través de un convenio general de coordinación y un anexo técnico entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales OPLES en el pasado proceso electoral. En este trabajo presentaremos algunas de los aspectos de la experiencia de Morelos.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) regula la contienda política de todos los niveles del país, siendo el marco normativo que establece competencias entre el INE y los OPL. Las atribuciones del INE en procesos federales y como locales, son la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, así como al padrón y la lista de electores y las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Algunos Aspectos del Modelo de Casilla Unica

Una de las nuevas características de la organización electoral fue la instrumentación del MCU en elecciones concurrentes (federales y locales), en donde el ciudadano ejerce su voto en un mismo lugar, atendido por una sola mesa directiva de casilla y bajo los mismos estándares, lo que da certeza.

Las razones que argumentan la implementación del MCU son la experiencia de los acuerdos de colaboración que han resultado positivas en lo que se refiere a la funcionalidad, y el ahorro financiero; sin embargo se sabe de la dificultad y desafíos que implica la coordinación entre el INE y los OPLES en 17 entidades con diferentes características políticas, culturales e institucionales.

El MCU tiene su antecedente en algunos procesos procesos comiciales con diferentes organismos electorales estatales, mecanismos de apoyo y colaboración interinstitucionales en algunas elecciones coincidentes con la federal, como en Colima desde 1991 (INE/CG112/2015).

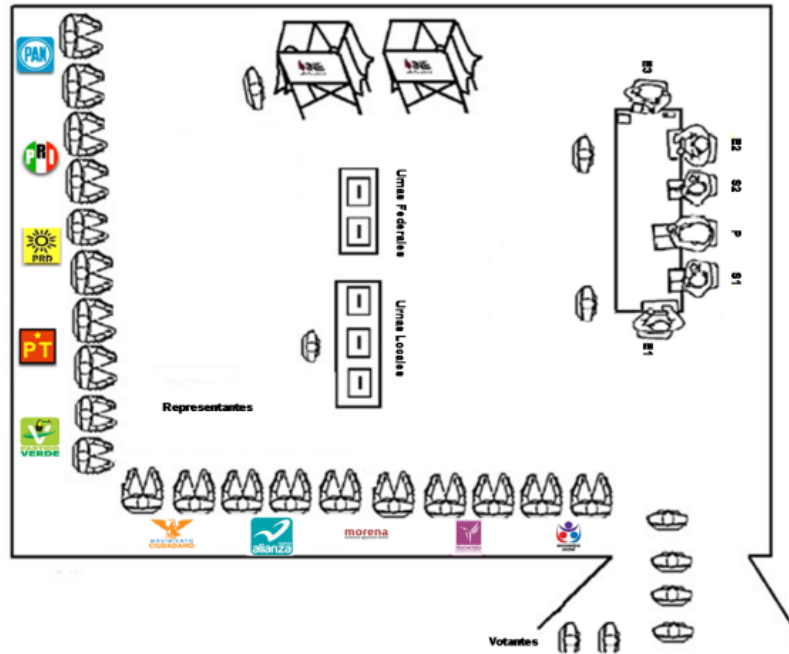
Para el elector se le facilita la manera de emitir su voto (no tiene que pasar por dos Mesas Directivas de Casilla Unica (MDCU) y se identifica sólo una vez), en lo que respecta a organización se homologa el diseño de la documentación y los materiales electorales, en lo financiero disminuyen los costos de la capacitación electoral (salarios, gastos de campo e instrumentos de comunicación de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), el acondicionamiento, equipamiento de los locales para la instalación de las casillas, el apoyo para la alimentación de los funcionarios de las MDCU, la adquisición o producción de materiales electorales y de apoyo, entre otros.

Las ventajas del MCU derivadas de la experiencia de Colima retomadas para este modelo se generalizaron en las elecciones concurrentes de este 7 de junio fueron las siguientes:

- Relevancia de la firma del convenio entre las autoridades electorales, incluyendo adendas –posteriores- para situaciones no previstas.
- Coordinación permanente entre el INE y sus juntas ejecutivas y los OPL, para garantizar el cumplimiento de las actividades.
- Emitirse una sola convocatoria para la contratación de SE y CAE.
- Producción de diseños similares de los documentos y materiales electorales para mejorar la capacitación y el desempeño de los funcionarios de la casilla única.
- Utilizar sistemas informáticos que permitan un adecuado seguimiento de las funciones conjuntas del Proceso Electoral.
- Mejorar el acceso de los OPLES al Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) a través de la capacitación de sus funcionarios.

- Instrumentar una sola capacitación a los observadores electorales y la acreditación, otorgada por el INE, tenga validez para ambos tipos de elecciones.

En la ilustración se muestra el MDCU:



P: Presidente S1: Primer Secretario S2: Segundo Secretario E1: Primer Escrutador E2: Segundo Escrutador E3: Tercer Escrutador

A continuación se presentan las entidades en las que se realizaron elecciones concurrentes:

Entidad	Cargos por elegir			
	Gobernador	Congreso Estatal	Ayuntamiento	Jefe delegacional
Baja California Sur	✓	✓	✓	
Campeche	✓	✓	✓	
Colima	✓	✓	✓	
Chiapas		✓	✓	
Distrito Federal		✓		✓
Guanajuato		✓	✓	

Guerrero	✓	✓	✓	
Jalisco		✓	✓	
México		✓	✓	
Michoacán	✓	✓	✓	
Morelos		✓	✓	
Nuevo León	✓	✓	✓	
Querétaro	✓	✓	✓	
San Luis Potosí	✓	✓	✓	
Sonora	✓	✓	✓	
Tabasco		✓	✓	
Yucatán		✓	✓	

Siguiendo este MCU, en Morelos se llevo a cabo el convenio de colaboración entre el INE Morelos (Junta Local Morelos) y el IMPEPAC, la colaboración en materia de capacitación fue de la siguiente manera:

- Observar las diferentes etapas de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y evaluación de los SE y CAE.
- Proponer temas para la impartición de los cursos en materia de la elección local a SE y CAE con el objeto de que sean transmitidos a las y los ciudadanos sorteados y funcionarios de casilla.
- Supervisar la impartición de los temas relativos al proceso electoral local por parte del personal del IMPEPAC a las y los SE y y CAE.
- Seguimiento y verificación de la integración de las MDCU.
- Seguimiento y colaboración de las actividades que se programen en la Consulta Infantil y Juvenil 2015,

Numeralia de las Elecciones en Morelos

Por la Reforma Electoral de 2014, el INE en el estado de Morelos a través de 643 SE y CAE capacitó a 20,916 ciudadanas y ciudadanos quienes el 7 de junio instalaron 2,324 MDCU⁵, dispuestas para recibir el voto de 1'368,667 ciudadanos morelenses inscritos en la Lista Nominal de Electores.

⁵ La Mesa Directiva de Casilla Única está integrada por 1 presidente, 2 secretarios, 3 escrutadores y 3 suplentes generales y recibe la votación de ambas elecciones.

En cada MDCU los partidos políticos con registro nacional tuvieron hasta 2 representantes que registraron ante el INE, los partidos políticos con registro local, así como las candidatas independientes en Morelos podían tener 1 representante que también ante el IMPEPAC.

En Morelos, los cargos a renovar en las elecciones fueron: 5 diputaciones federales por el principio de Mayoría Relativa (MR), 18 diputaciones locales MR, 12 diputados locales por el de Representación Proporcional (RP) y 33 ayuntamientos⁶.

Las candidatas y candidatos registrados⁷ ante el IMPEPAC para la elección local se presentan a continuación:

Candidatura	Mujeres	Hombres	Total
Diputadas/os MR	180	190	370
Diputadas/os RP	72	86	158
Ayuntamientos	2,276	2,403	4,679
Total	2,528	2,679	5,207

En Morelos hay 5 Consejos Distritales por parte del INE, así como 18 Consejos Distritales y 33 Consejos Municipales por parte del IMPEPAC, éstos son órganos electorales de carácter temporal que funcionan durante el Proceso Electoral.

Integración de los Consejos Distritales y Municipales en Morelos				
Instituto Electoral	Órgano Electoral Temporal	Integrantes		
INE	5 Consejos Distritales	1 Consejera/o Presidente	1 Secretaria/o	6 Consejeras/os
IMPEPAC	18 Consejos Distritales	1 Consejera/o Presidente	1 Secretaria/o	4 Consejeras/os
	33 Consejos Municipales	1 Consejera/o Presidente	1 Secretaria/o	4 Consejeras/os

⁶ Presidente Municipal, Síndico y Planilla de Regidoras/es.

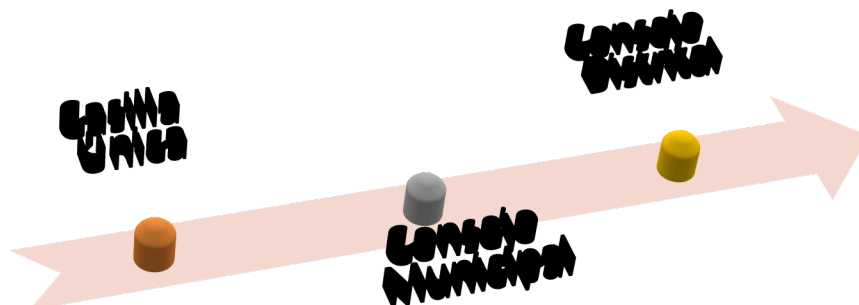
⁷ Corresponden a los 11 partidos políticos en Morelos, así como 3 fórmulas de candidatos independientes para ayuntamientos.

Como parte de la logística que implica el MCU, el día de la Jornada Electoral después de la clausura de casilla, todos los documentos que resultaron de la votación, así como los votos emitidos se remitieron a las sedes de los Consejos Distritales del INE o Municipales del IMPEPAC, para que el miércoles siguiente se realizaran los cómputos de cada elección.

Cómputos			
Elección	Diputados Federales	Diputados Locales	Ayuntamientos
Órgano Responsable	Consejo Distrital	Consejo Distrital	Consejo Municipal
Instituto Electoral	INE	IMPEPAC	

El paquete que contenía los documentos y votos de la elección de diputados locales se remitió del Consejo Municipal al Consejo Distrital del IMPEPAC en las siguientes horas⁸ posterior a la Jornada Electoral.

Ruta del Paquete Electoral de la Elección de Diputados Locales



Fortalezas y Debilidades del MCU en Morelos

Instancia	Fortalezas	Debilidades
SE y CAE	1 solo capacitador	Coordinación INE – IMPEPAC Condiciones laborales

⁸ Hasta dentro de un plazo de 24 horas contadas a partir de la clausura de la sesión permanente de la jornada electoral.

		Carga de trabajo/ disminución de funcionarios
Casilla	Ubicación Mobiliario	Material y Documentación Supuestos Casillas Especiales
MDCU	Reducción de funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla Unica	Número de representantes de Partidos políticos Presión por parte de los representantes de partidos Percepción de los funcionarios de mesa MDCU que no está garantizada su seguridad
Prep Morelos	Convenio con el INE Y auditoria con la UNAM Transferencia de conocimientos Capacidades instaladas	No llegan los sobres al CATD (mala integración de paquetes)
Fuente: Elaboración propia.		

En el análisis de fortalezas y debilidades del MCU los aspectos que resultan más relevantes son: *Supervisores y Capacitadores – Asistentes Electorales, Casilla Electoral, Mesa Directiva de Casilla Única, Jornada Electoral, Escrutinio y Cómputo en Casilla Electoral, Integración de Paquetes Electorales y Programa de Resultados Electorales Preliminares.*

Los SE y CAE

Dentro del MCU destaca que un solo capacitador – asistente electoral es el responsable de notificar, sensibilizar, capacitar y organizar lo necesario para el funcionamiento de las casillas electorales, en el caso de Morelos se rescata como fortaleza, porque a través del Convenio General de Coordinación una sola institución se encargó del reclutamiento y selección, así como de las responsabilidades administrativas, aunado a esto se logró que estos capacitadores utilizaran para los temas local y federal una capacitación integral así como una misma metodología instruccional.

Sin embargo, no se generaron las condiciones propicias para una adecuada coordinación entre el INE y el IMPEPAC, ya que los materiales didácticos de la elección local no se entregaron en tiempo y la primera capacitación por parte del instituto local no se dio directamente a los capacitadores, factores que sin duda incidieron en el desempeño.

Un tema importante de análisis en este aspecto son las condiciones de trabajo, por cuanto a la remuneración, recibieron un monto muy similar comparativamente con otros procesos electorales en los que sólo eran responsables de una elección y de un número menor de funcionarios por cada casilla electoral.

Casillas Electorales

En este caso, la fortaleza es por un lado la ubicación, ya que con una sola casilla para atender las dos elecciones se solventa la problemática de instalar en un mismo lugar dos casillas, sobre todo en aquellas secciones electorales en las que es difícil localizar inmuebles que cuenten con las condiciones necesarias para albergarlas, por otro lado, en anteriores elecciones concurrentes se había detectado que el mobiliario para el funcionamiento de las casillas era utilizado, en algunos casos, solo por una de estas, situación que se solventa con este nuevo modelo.

Otra fortaleza es que el elector recibe las boletas de las elecciones federal y local al mismo tiempo, lo que no solo reduce el tiempo de espera sino que impacta positivamente en la participación ciudadana en ambas elecciones.

Las debilidades detectadas son que tanto los materiales como los documentos electorales utilizados durante la jornada electoral en formato no tenían los mismos elementos que en los utilizados para capacitar a los funcionarios, ni tampoco homologados con los documentos del INE, lo que generó distintas formas de llenado para cada elección tratándose del mismo tipo de documento.

Otra debilidad en las casillas electorales fue que todos los criterios utilizados para que los ciudadanos votaran en las especiales no están establecidos específicamente en la legislación local.

Mesa Directiva de Casilla Unica (MDCU)

Por un lado la fortaleza de este MDCU es la reducción del número de funcionarios, sin embargo, se incrementa el de representantes de partidos políticos lo que ocasiona que sea dispar la proporción, por otro lado esta situación en algunos casos, propiciaba que los representantes ejercieran presión sobre los funcionarios durante el desarrollo de la Jornada Electoral, sobre todo durante el escrutinio y cómputo que incidió en el la integración del expediente de casilla y la remisión del paquete electoral a la sede correspondiente.

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

En Morelos, el IMPEPAC firmó un convenio de colaboración con el INE para llevar a cabo el PREP lo que significó una fortaleza ya que se logró tener la transferencia de conocimiento que elevara las capacidades instaladas tanto en infraestructura como en capital intelectual, aunado a esto la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó la auditoría a los sistemas lo que dio certeza al proceso.

El número elevado de incidencias en este programa es la debilidad detectada ya que la documentación correspondiente no fue integrada correctamente, lo anterior se ve reflejado en que no todas las actas PREP llegaron a los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD), es de precisar que estos centros se ubicaron en las sedes de las Juntas Distritales del INE.

Algunas Conclusiones

El proceso electoral concurrente en Morelos deja como enseñanzas que hay que reforzar la capacitación para CAE, reducir el número de representantes de partido (para disminuir la angustia para los presidentes de casilla derivado de la

desventaja numérica), dar garantías a los funcionarios de casilla (seguridad) para que se sientan protegidos, contratar mayor número de CAE, dar mayores gastos de campo, reforzar la capacitación de funcionarios, principalmente de secretarios (se observaron inconsistencias); difundir el número de boletas en casillas especiales entre la población en los tiempos fuera del proceso electoral; informar a la ciudadanía en tiempos no electorales sobre la naturaleza de las casillas especiales; mejorar el convenio de coordinación, que se respeten los plazos establecidos, hay quienes consideran que la coordinación entre ambas instituciones electorales (federal y local) fue casi nula, por lo que se sugiere la creación de lineamientos para mejorar los métodos de comunicación; también los CAE se sienten desmotivados por el exceso de trabajo y la presión a la que están sometidos. Se hace necesario sistematizar las actividades, capitalizar las experiencias (que no se queden en el olvido).

Finalmente dos aspectos que percibieron los consejeros distritales del INE fueron que el clima social del plano estatal impactó en las elecciones federales con la instalación de la MDCU, así como la presencia del mando único incrementó el clima de tensión.

Bibliografía

Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>], México, consultado en julio de 2014.

_____, Ley Federal de Consulta Popular, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>], México, consultado en julio de 2014.

_____, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>], México, consultado en julio de 2014.

_____, Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Consitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política, México, 2012.

Comisión de Capacitación y Educación Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) (2015), México.

Instituto Nacional Electoral (2014), Modelo de casilla única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_6_a1.pdf. Consultado en 2015.

_____ (2014), INE/CG112/2015, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se Ajusta el Modelo de Casilla Única para las Elecciones Concurrentes 2015, Aprobado en Sesión Extraordinaria Celebrada el 13 de agosto de 2014, Mediante Acuerdo INE/CG114/2014.

_____ (2015), Segundo Encuentro Estatal de Consejeros Electorales Locales y Distritales 2015, México.