

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

Elías Alvizuri Hernández¹

¹ Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Guerrero, correo electrónico: eliasalvizuri1@gmail.com.

ÍNDICE

Introducción	3
El órgano electoral y las reformas electorales en México 1996-2007	4
El constituyente permanente 2014: Del IFE al INE	7
La casilla única a nivel nacional	9
Homologación y experiencia de la casilla única en México	10
Aplicación nacional en las elecciones 2015	14
Casilla única a debate	17
Referencias	20

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

Desde 1996, no se había presentado una oportunidad para poder reformar la legislación electoral de manera tan sustancial. Cambios tan radicales fueron aprobados, otros continuaron por la vertiente establecida en las anteriores reformas, pero el panorama político-electoral no es el mismo a partir de lo acontecido. Todo ello fue puesto a prueba en los comicios de junio del 2015, en donde el contexto socio político y económico del país, puso en jaque la preparación de las elecciones.

Una de las deficiencias del federalismo electoral mexicano, es que no se cuenta con homogeneización en todas las legislaciones locales, por lo que la reforma 2013-2014, busca acentuar este elemento en beneficio de todas las entidades de la república, incorporando experiencias exitosas que se han generado en los estados. Pero, principalmente reducir el excesivo gasto que se le otorga a los órganos electorales mexicanos, es éste el argumento constante en todos los procesos reformadores en materia electoral.

Bajo esta premisa, la casilla única es implementada a nivel nacional en referencia a la experiencia del estado de Colima, aunque se ha replicado en otros estados, es éste quien más tiempo tiene en la ejecución de la misma. Los factores positivos que genera una casilla única en cuestión de ahorro económico, material y humano es significativa, como en los presentes apartados podrán mostrarse.

Se inicia por un breve acercamiento de las reformas electorales de la década de los noventas, que crearon al IFE. Asimismo, se alude al constituyente permanente del 2013, la experiencia acontecida en las elecciones federales del 2015 y por último la propuesta que se realiza en beneficio de la mejora de la casilla única del modelo electoral mexicano.

De tal suerte, se necesita garantizar confianza y credibilidad a la nueva Institución electoral, con acciones específicas que contribuyan a una reducción de su presupuesto e incentiven la participación política de los ciudadanos.

El órgano electoral y las reformas electorales en México 1996-2007

Los órganos electorales en el mundo han pasado por diversas transformaciones en base a las exigencias del contexto, llámese social, político, económico y cultural que impera en cada país. Estos cambios son realizados en diversas situaciones mediante reformas a la legislación que regula al órgano electoral.

Bien expresaba Dieter Nohlen acerca de la importancia que tiene para la democracia el sistema electoral, pues es a través de estas reglas e instituciones por donde se efectúa la elección de los ciudadanos que representarán durante un periodo determinado a la sociedad. Entonces, el papel de la institución que se encarga de administrar el proceso comicial es una pieza clave para la vida democrática de las sociedades modernas.

La historia mexicana constata la serie de reformas electorales por las que ha atravesado su órgano electoral, desde la década de los setentas, se aportaron avances significativos en la manera de organizar las elecciones, en la estructura institucional, en las reglas del juego del sistema democrático, constituyendo el órgano que actualmente (2015) se cuenta, el Instituto Nacional Electoral. Pero es hasta 1990 por el contexto generado por la elección presidencial de 1988, la que orilló a crear un órgano acorde al “federalismo” existente en el país, el Instituto Federal Electoral, con un esquema que no rompe con la anterior Comisión Federal Electoral², pero que le da mayores facultades de maniobra para organizar el proceso electoral en este país.

En este apartado, se realiza un recuento de las legislaciones electorales a partir de la creación del otrora Instituto Federal Electoral, como ente autónomo. Aunque se puede provocar un debate serio, al mencionar la palabra autonomía, porque todavía existen prácticas del mismo Instituto que la ponen en tela de juicio, frente a su relación con los otros poderes.

El creado Instituto Federal Electoral (IFE) “no nació de un acto fundacional que rompía simplemente con el pasado, sino de un proceso que siguiendo la misma lógica de la reforma, transforma el pasado y se construía lo nuevo a partir de lo viejo” (Schedler, 1999: 191). Pero, ¿cuándo logra su autonomía? Son las reformas de 1993, 1994 y 1996, separaron

² Representación de Partidos Políticos, de la Ciudadanía, del Gobierno, del Congreso.

la administración de las elecciones del poder ejecutivo, las dos primeras reformas fueron quitándole peso al gobierno de su influencia en el IFE, no obstante, el Secretario de Gobernación mantenía la presidencia del órgano, en cambio la reforma electoral de 1996, definitivamente excluye la presencia de Gobernación del IFE, como se mencionó anteriormente.

No se hará un análisis de cada una de estas reformas, pero los puntos que más incidieron en la autonomía del IFE, con respecto a la reforma de 1993, es la creación de los Consejeros Ciudadanos, este fue uno de los primeros pasos para el logro de la autonomía, en razón de la predominancia de la ciudadanía en el consejo general (órgano central del IFE) lo cual daba una mayor influencia para la toma de decisiones.

Cabe mencionar, antes de avanzar con la siguiente reforma, que uno de los puntos torales en donde se puede apreciar por qué no era autónomo el IFE desde su creación es la misma constitución política. En 1990 el artículo 41 expresa lo siguiente, “La organización de las elecciones federales es una función estatal que ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según disponga la ley. Esta función se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios” (Carbonell, 2000: 482), en ningún momento se menciona la palabra autonomía en la norma fundamental, esto reafirma la falta de voluntad política para pasar a este estadio de autonomía que se requería para darle confianza a los comicios.

Por consiguiente, como lo señala Jaime Cárdenas y Miguel Carbonell, es en la reforma de 1994 cuando se adquiere esta categoría de autonomía constitucional, ¿Qué señala el texto constitucional a consecuencia de esta reforma? “La organización de las elecciones federales, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”. Pero que la constitución hable de autonomía, no necesariamente el IFE llegó a ser autónomo del ejecutivo, el secretario de gobernación seguía presidiendo el órgano, señal de que el gobierno mantenía el control de la administración electoral.

Es el 22 de noviembre de 1996, un momento clave para la autonomía del órgano electoral, fecha de la publicación de la reforma que concluyó con la injerencia gubernamental en el

IFE. Denominada por el Presidente de esta época, Ernesto Zedillo, como la reforma definitiva, “el objeto de la reforma, como bien dice la iniciativa, ya no era incorporar o fortalecer la autonomía, sino consolidarla” (Cárdenas et. al., 2000: 483), por lo que para ‘consolidar’ esta autonomía, el secretario de gobernación deja de presidir el consejo general, para destinar la conducción a los consejeros electorales (antes consejeros ciudadanos), los únicos responsables con voz y voto, empero, los partidos políticos seguirán presente en el consejo general solo con voz, así como también, los representantes del poder legislativo, igualmente con voz sin derecho a voto para la resoluciones y dictámenes del IFE.

Bajo estos antecedentes que construyeron al Instituto en la década de los noventas, le proporcionaron credibilidad y reconocimiento nacional e internacional, siendo un referente para otros países en su manera de organizar las elecciones. Es considerado un modelo *sui generis*, no únicamente en la región latinoamericana sino también a nivel mundial, además se puede incorporar el costo económico que genera, como otro rasgo que lo caracteriza, es calificada como la democracia más cara de América Latina, pues el financiamiento mexicano implica que cada sufragio cuesta 17.24 dólares, lo que contrasta, por ejemplo, con los 41 centavos de dólar en Argentina (datos de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales).

Se ha abordado un punto significativo del que van a girar las premisas que engloba este y los posteriores apartados, el alto costo económico que genera la realización de las elecciones en México. Después de once años de la reforma “definitiva” de 1996, se volvió a modificar la legislación (COFIPE)³, nuevamente por la crisis postelectoral del 2006, rompiendo con la secuencia llevada a cabo desde 1977, que la ley electoral no duraba más de un sexenio.

La tendencia mexicana es que ante todo problema político se modifica la ley electoral y así acaeció con dicha reforma, se adhirieron los reclamos de la oposición. Uno de los argumentos fue hacer menos costosa la democracia, pero en realidad se le fueron proporcionando más recursos al IFE y a los Partidos Políticos, incumpliendo con uno de los

³ Existieron otras modificaciones en estos once años 1996-2007 como la del 2002, aunque para fines del apartado sólo se va a mencionar la del 2007, porque es la que brinda los antecedentes a la reforma del 2013-2014.

lineamientos que le dieron vida a la reforma. No obstante ésta se caracterizó por quitarles la facultad a los partidos políticos de la compra de tiempos en radio y televisión, asimismo destaca la parte de la fiscalización, las nuevas funciones y limitaciones del órgano encargado de realizar esta acción.

Lo anteriormente apuntado puede brindar un breve acercamiento a las modificaciones efectuadas en el 2014, con motivo del denominado por varios analistas políticos, el constituyente permanente, pues se emprendieron transformaciones, desde la parte fiscal, hacendaria, educativa, energética hasta la político electoral, no vistas desde el inicio de los gobiernos divididos en México.

El constituyente permanente 2014: Del IFE al INE

En 2012 México vivió la segunda alternancia política, el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la silla presidencial conllevó a diversas especulaciones, desde los que pensaban que era el regreso del autoritarismo, hasta que el PRI debía volver porque saben gobernar. Éstas fueron banderas utilizadas por los Partidos Políticos respectivamente en la campaña electoral de ese año.

Pero un fenómeno interesante que surgió en los primeros meses del gobierno priísta fue la gran cantidad de reformas constitucionales realizadas, debido a que una de las consecuencias de los gobiernos divididos, donde el partido gobernante no contaba con la mayoría en el Congreso para aprobar sus iniciativas, era la no aprobación de las mismas. La política es negociación, y mucho se atañe a la ausencia de habilidad de los gobiernos panistas para acordar con la oposición la aprobación de las reformas e iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

En el marco de Pacto por México, signado al día siguiente de la toma de posesión del nuevo gobierno por las tres principales fuerzas partidistas del país y el gobierno federal, fue donde se estableció la vía para aprobar las iniciativas en beneficio del país, en este sentido, fue como en 2013, se reforma en materia electoral y se crea el Instituto Nacional Electoral y se constituye un nuevo entramado legal para la organización de las elecciones en México.

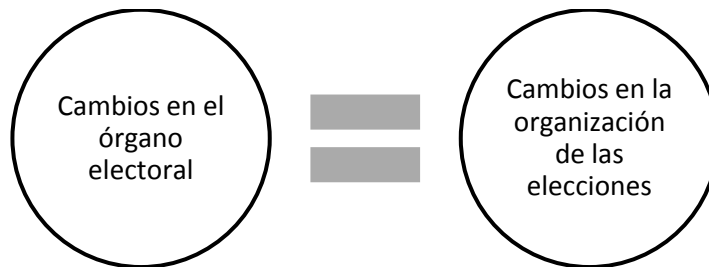
En este tenor desaparece el IFE, continuando con el camino a la centralización emprendido por las anteriores reformas en la materia. El nuevo modelo mexicano pasa a ser considerado

como híbrido⁴, porque adquiere la facultad de intervenir en los procesos locales organizados por los OPLES, asunción, atracción y delegación las nuevas competencias, una nueva manera de vinculación entre el órgano nacional y el de los estados.

Esta relación INE-OPLES producto de la reforma, también incluye la designación de sus consejeros electorales, ello a raíz de las exigencias panistas y perredistas para eliminar la influencia de los gobernadores, que se habían convertido en caciques locales por la excesiva interferencia en el órgano electoral. El llamado *gatopartidismo* característico de la política mexicana sigue manteniéndose, los cambios planteados no han surtido efectos positivos, porque el sistema de cuotas del INE sigue vigente y es un lastre que arrastra esta institución y que necesita voluntad política para acabar con uno de los coadyuvantes de la baja confianza del Instituto Nacional Electoral.

Los puntos abordados en la reforma 2013-2014 pueden resumirse en dos sentidos:

Figura 1: Cambios reforma electoral 2014.



Con respecto a los cambios en el órgano electoral ya fueron dados algunos ejemplos, podría incorporarse el aumento del número de Consejeros Electorales, sin embargo con relación a los cambios en la organización de las elecciones se debe ahondar, debido a que existen transformaciones importantes, verbigracia, el nuevo modelo de fiscalización, el voto electrónico, el primer domingo de junio como día para la jornada electoral federal.

Una gran cantidad de incorporaciones producto de la reforma, pero la que será el eje rector de este trabajo es una en particular, la casilla única. Propuesta como una alternativa para reducir costos económicos y humanos en la organización de las elecciones, En efecto, ¿logra cumplir con este objetivo?, esta interrogante será respondida en capítulos

⁴ Cárdenas Gracia (2013), Lorenzo Córdova (2013), Bravo Ahuja (2013), Cesar Astudillo [2013] Woldenberg (2013).

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

posteriores, por lo que cabe señalar que el discurso de las dos últimas reformas se ha enmarcado en la reducción del financiamiento al órgano electoral. El estudio de Samuel León González y Salvador Mora Velázquez sobre el costo de los organismos electorales, administrativos y jurisdiccionales, locales y nacionales en 2012 fue el siguiente:

Tabla 1. Financiamiento 2012 Instituciones Electorales Mexicanas				
Organismos electorales	Organismo electoral federal	Tribunales Electorales	Tribunal Electoral federal	Total
8, 769, 168, 390.41	15, 593, 900, 000 ⁵	716, 716, 761.79	2, 368, 962, 800	27, 448, 747, 952.20
Fuente: León y Mora (2012)				

Y si se anexa el gasto de la FEPADE:

Tabla 2. Gasto total	
Gasto electoral de órganos electorales	27, 448, 747, 952. 20
FEPADE	129, 000, 000
Gran total	27, 577, 747, 952. 20
Fuente: León y Mora (2012)	

Si se actualizara la información del estudio de León y Mora al 2015, se corroboraría el aumento descomunal del financiamiento a los órganos electorales, sea por el estreno de las nuevas facultades que la reforma del 2013-2014, pero esto será abordado más adelante, por el momento es necesario conocer este nuevo cambio en la recepción de los votos, es este medio ¿algo innovador para el modelo electoral mexicano?, ¿existen antecedentes en México?, el siguiente apartado ahondará sobre estas cuestiones.

LA CASILLA ÚNICA A NIVEL NACIONAL

A partir del preludeo dado, concerniente a las reformas y cambios del órgano electoral mexicano, es necesario iniciar con el eje de estudio de este trabajo, la casilla única. Por diversos espacios se ha debatido la necesidad de efectuar cambios en el modelo de

⁵ Se toma en cuenta el presupuesto de los partidos políticos para las elecciones federales de ese año.

organización de las elecciones, para abaratar costos, para hacerlo más eficiente, para brindarle confiabilidad al proceso, etcétera. Existen diversos motivos para tomar una decisión tan importante para el sistema mismo. Una alternativa viable es transitar a la incorporación de las tecnologías para votar, lo que se denomina la democracia electrónica.

En ello también resalta un elemento trascendental para evitar transitar hacia esto, la arraigada desconfianza que impera en los ciudadanos, asimismo la cultura del fraude que ha aumentado los costos de nuestra democracia, al incorporar candados al proceso para garantizar la confianza y credibilidad de la institución y del proceso electoral.

Empero, la experiencia de algunas entidades de la república conllevó a aplicar en todo el país el modelo de casilla única, para comenzar con la reducción de recursos humanos y materiales, bajo la premisa que por cada elección federal deben instalarse más casillas, lo que genera la necesidad de requerir una mayor cantidad de ciudadanos para que participen como funcionarios de casilla, más inversión en contratación de capacitadores y supervisores electorales, más materiales para la jornada, un aumento del presupuesto público para la organización del proceso electoral.

El desconocimiento de lo que se aplicaba en los estados en elecciones concurrentes, hizo que se pensara que la casilla única era una innovación, ¿realmente lo es?, en el siguiente apartado se realiza un recorrido de lo que sucedía durante años en los estados del país.

Homologación y experiencia de la casilla única en México

La casilla única es una experiencia local trasladada a nivel nacional, ¿dónde están los antecedentes?, ¿qué estado sirvió como modelo de referencia?, estas dos preguntas son clave para entender la casilla única que se aplica en el país. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales conocida como la LEGIPE, en el artículo 253, párrafo 1 expresa, “En elecciones federales o en las elecciones locales concurrentes con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casillas a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de esta Ley. En el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal, se deberá integrar una casilla única de conformidad con lo dispuesto en este capítulo y los acuerdos que emita el Consejo General del Instituto”.

Entonces la casilla única no aplica para todo tipo de elecciones, sino sólo cuando sean concurrentes, es decir que coincidan con las elecciones federales. Antes del 2014, en la mayoría de los estados de la república, el día de la jornada electoral existían dos casillas para ir a votar, la que recibía la votación local, es decir, de diputados locales, ayuntamientos, gobernador, que son organizadas por el órgano electoral del estado (OPLE), y otra casilla que recibía la votación federal organizadas por el IFE/INE, se votaba por Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores. Esto propiciaba a que el elector, tuviera que hacer fila en cada una de las mesas directivas de casilla para emitir su voluntad.

Como se observó en la tabla 1, el INE recibe un presupuesto para llevar a cabo sus funciones, designado por la cámara de diputados, el OPLE recibe también un presupuesto independiente a lo que se le asigne a la institución nacional, que es aprobado por el congreso local. En el caso de la jornada electoral, para la misma función que es recibir la votación, aportan recursos para instalar su casilla, un claro ejemplo de duplicidad de funciones. No obstante, qué cantidad de personal es requerido para ser funcionarios de casilla, la LEGIPE para elecciones federales establece que se requieren siete ciudadanos, un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales como lo señala el artículo 82 de la misma ley. A nivel local, también está compuesto por la misma cantidad de ciudadanos, por citar el caso de Guerrero el artículo 92 del Código Electoral del Estado de Guerrero número 264, enuncia que las Mesas Directivas de Casilla, se integrarán con un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y tres suplentes generales, de conformidad con el anterior COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) y con la LEGIPE.

Antes de la reforma electoral 2013-2014 se necesitaban catorce ciudadanos para formar parte de las mesas directivas de casilla local y federal. Considerando que el número de casillas va en aumento, porque el número de ciudadanos que ingresan a la lista nominal está en crecimiento, cada vez se requerían más ciudadanos para su conformación, por lo que la experiencia de estados como Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y por supuesto el estado con más experiencia en la implementación de la casilla única y referencia de su modelo para la aplicación nacional, Colima, sirvieron de fundamento para

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

detener el excesivo gasto material y humano, y darle continuidad a la argumentación reiterada para efectuar una reforma, reducir el costo de nuestra democracia. Aunado a lo anterior, el beneficio también permea hacia los partidos políticos, porque la casilla única les permite reducir el número de representantes de partido en las mesas directivas de casilla.

A continuación se presenta la siguiente tabla en donde se apunta el proceso electoral en donde los estados antes mencionados incorporaron la casilla única en las elecciones concurrentes.

<i>N°</i>	<i>Estado</i>	<i>Proceso electoral</i>
1	Guanajuato	1996-1997, 1999-2000 y 2008-2009
2	Jalisco	2002-2003
3	Nuevo León	1996-1997
4	San Luis Potosí	1996-1997
5	Colima	Desde 1991

Fuente: Elaboración propia. Con información de 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

La razón por la que se ha implementado la casilla única en estos estados se debe al interés político o iniciativa de los Congresos Locales y de los OPLES para reducir costos. Existen gran número de deficiencias en el modelo mexicano, por la falta de homogeneidad entre las legislaciones estatales y la federal, desde OPLES que reciben un presupuesto elevado para realizar sus atribuciones, los años en el cargo de los consejeros electorales, por referirse a algunas, sin embargo, esta iniciativa de casilla única nacional es viable siendo analizada desde esta perspectiva, más adelante se ahondará en ello.

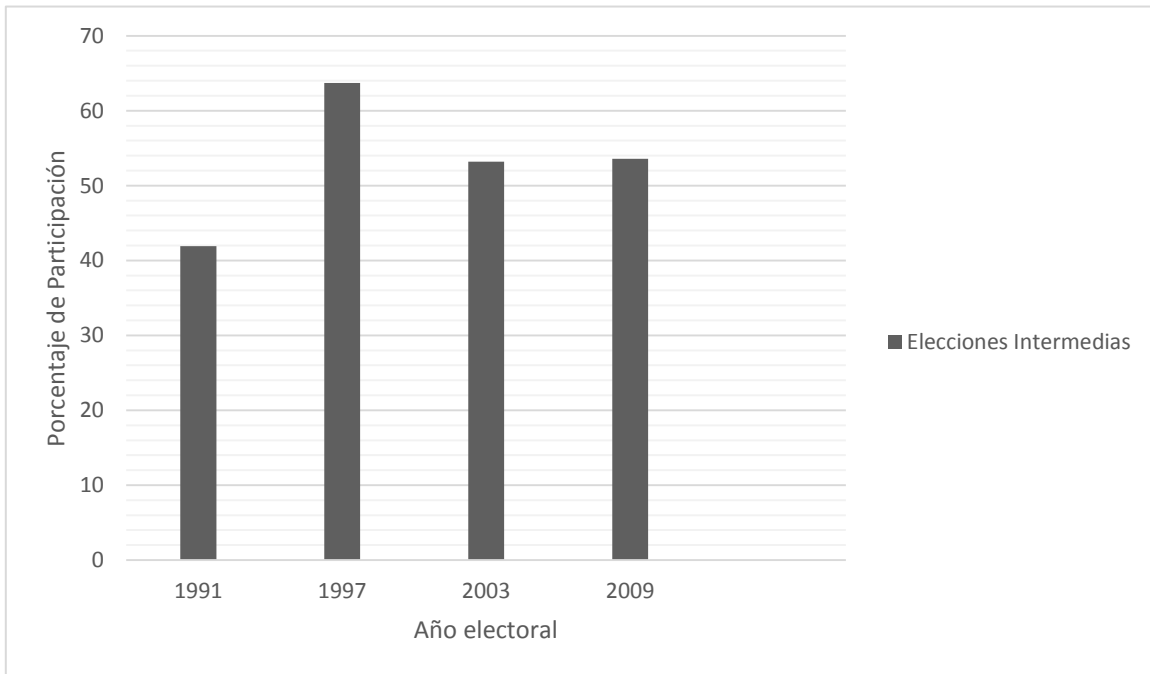
Las Instituciones electorales estatales realizaban convenios de colaboración con el antiguo IFE para establecer las cláusulas en la ejecución de la casilla única, es evidente que estos convenios no solo se enfocaban en esto, marcar competencias que cada uno asumiría en la organización de los comicios, desde la contratación de los CAE y SE (Capacitador Asistente Electoral y Supervisor Electoral) la capacitación, la instalación y ubicación de las casillas, los observadores electorales etcétera. Compartir gastos es algo que les era benéfico a ambas Instituciones.

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

Un elemento que se quiere referir es el nivel de participación en elecciones intermedias, el motivo de esto que se apunta es porque este tipo de elecciones se caracterizan por bajo nivel de participación ciudadana, no obstante, sólo algunos estados presentan elecciones concurrentes, aunque en los últimos años se han realizado esfuerzos por parte de los congresos locales para empatar las elecciones e incentivar a la ciudadanía a aumentar su participación.

El siguiente gráfico muestra la participación ciudadana en las elecciones a partir de la primera elecciones organizada por el IFE.

Gráfica 1: Participación en las elecciones intermedias



Fuente: INE

El estreno de la casilla única nacional se llevó a cabo en las elecciones de este año (2015), la experiencia de 24 años de Colima como referente nacional, aportó grandes elementos a la operación de la misma en estas elecciones, se han omitido hasta el momento algunas consideraciones al respecto, en el siguiente apartado se enfatizará en la primera experiencia nacional de la casilla única en México.

Aplicación nacional en las elecciones 2015

Las elecciones del 2015 presentaron nuevas características, un nuevo Instituto con mayor cantidad de competencias, diez partidos políticos compitiendo por mantener su registro y obtener un gran respaldo social para traducirse en espacios de representación popular, por supuesto la casilla única homologada a nivel nacional para elecciones concurrentes. Diecisiete estados estuvieron bajo este estatus, nueve de ellos renovaron gubernatura, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4. Elecciones concurrentes 2015				
N°	Entidad	Tipo de elección	Gobernador	Jornada electoral
1	Baja California Sur	Ordinaria	Si	7 de junio
2	Campeche		Si	
3	Colima		Si	
4	Distrito Federal		-	
5	Guanajuato		-	
6	Guerrero		Si	
7	Jalisco		-	
8	México		-	
9	Michoacán		Si	
10	Morelos		-	
11	Nuevo León		Si	
12	Querétaro		Si	
13	San Luis Potosí		Si	
14	Sonora		Si	
15	Tabasco		-	
16	Yucatán		-	
17	Chiapas		-	19 de julio

Fuente: INE

De los 300 distritos en los que se divide el territorio nacional, los 17 estados con elecciones concurrentes sumaron 185, representando un 61.66% del total de distritos. Un dato interesante para corroborar la magnitud que representó la elección 2015 en casillas únicas. En base a datos del INE, las casillas de este tipo que se instalaron fueron:

Total de Casillas instaladas

- 148,940 casillas

Casillas

- Federales 45%
- Únicas 55%

La nueva legislación electoral le concede al INE las atribuciones, “tanto para los procesos federales como locales, entre otras, las relativas a 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”. Para efectuar lo anterior y como se mencionó en el apartado anterior, en este reacomodo de nuevas competencias entre los dos órganos, el INE y los OPLES firman convenios de colaboración en el que marcan los montos de aportación y los recursos, marcando los criterios generales para la instalación de la casilla única.

El Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG269/2014 el 19 de noviembre de 2014, por el que se aprobaron los “Lineamientos para la celebración de convenios de coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas con Jornada Electoral coincidente con la federal, así como de aquellas que se efectúen durante el año 2015”. En teoría la reducción económica debe ser significativa, porque el INE ya no va a cargar con los costos generados para este rubro, pues lo compartiría con el OPLE y en este sentido, el OPLE también tendría una reducción en su inversión respectiva en comparación con otras elecciones. La pregunta es, ¿cuánto destinó el INE para la casilla única este año?

El presupuesto de este año del INE fue de \$13, 216, 888, 408. 00, con respecto al proceso electoral federal 2014-2015 lo destinado fue de \$4, 193, 376, 135. 00, lo proyectado para la instalación de la casilla única en estas 17 entidades fue de mil 600 millones de pesos, es decir la tercera parte del presupuesto del proceso se asignó a la casilla única.

Ante la premisa que la casilla única reduce costos y en consideración de lo establecido en los convenios de colaboración, donde se determinó una aportación del 50% por parte del INE y el otro 50% por los OPLES, sale a relucir un dato interesante, existen entidades con adeudos al INE, no han aportado el recurso acordado. En base a la información proporcionada por el diario *Excelsior* del 29 de julio del 2015, las entidades que le deben al Instituto son Chiapas, Guerrero, Colima, Sonora, San Luis Potosí y Yucatán, la tercera parte de las que firmaron el convenio, la cantidad es de 75.8 millones de pesos, de acuerdo a la Secretaría Ejecutiva. Es un dato relevante, porque esto depende a que los órganos

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

electorales a raíz de la reforma electoral elevó su presupuesto, incumpliendo con la reducción estimada, los consejeros argumentan que es por las nuevas competencias que tiene el Instituto y en parte existe razón, lo mismo sucede en los estados. Verbigracia, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC-GUERRERO) realizó una petición de ampliación presupuestal este año, en argumentación de lo siguiente:

“Que el proyecto de presupuesto remitido al Congreso del Estado por parte de este Instituto, fue formulado previo a la definición de algunos indicadores que servirían de base para el cálculo del gasto, como lo son: las responsabilidades compartidas con el Instituto Nacional Electoral en materia de organización del proceso electoral local; el salario mínimo y el número de electores inscritos en el Padrón Electoral del Estado con corte al 31 de diciembre de 2014, éstos últimos, como elementos para determinar el financiamiento público que correspondería a los partidos políticos para el ejercicio fiscal del año 2015”

Lo solicitado se resume:

Presupuesto asignado	Presupuesto requerido	Diferencia faltante
\$392,589,100.00	\$599,854,234.10	\$207,265,134.09

En efecto, a pesar de compartir costos con respecto a la casilla única, sigue existiendo en el caso de esta elección, un aumento del presupuesto de los órganos nacional y local, es evidente que simplemente el cambio de nombre del IFE a INE genere un costo, en la imagen, diseño, credencial, entre otros detalles pequeños pero que en general son sustanciales para la programación del presupuesto. La casilla única una vez que se empaten las elecciones en todo el país, tendrá una reducción en el gasto a este rubro, al compartir responsabilidades los órganos correspondientes, el beneficio es evidente, aunque la experiencia de estas elecciones no logró cumplir con lo esperado.

En la parte operativa, la casilla única funciona de la siguiente manera, artículo 82 LGIPE:

Un Presidente Dos Secretarios Tres Escrutados Tres Suplentes generales Total: nueve funcionarios de casilla
--

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

De los 14 que anteriormente se necesitaban, ahora con la casilla única solo se requieren 9 funcionarios. Lo que genera una reducción de ciudadanos necesarios para llevar a cabo la elección. Son consideradas la tercera elección con más alto nivel de participación al romper con lo esperado por los analistas. El Consejo General del INE, en voz del consejero Marco Antonio Baños lo relacionó con la implementación de la casilla única, pues los ciudadanos solo votaban en un solo lugar para las dos elecciones, les eran proporcionadas las boletas locales y federales para emitir el sufragio.

Para finalizar con este apartado, se muestra la siguiente tabla en donde se señala el presupuesto otorgado al IFE/INE en las elecciones federales intermedias, no se busca con esto lograr una comparación entre el recurso asignado en cada elección, porque en el caso del 2015, se podría argumentar que el aumento del presupuesto es producto de la reforma y las nuevas responsabilidades otorgadas, pero se considera necesario para el análisis respectivo.

Tabla 5. Presupuesto del IFE/INE en las elecciones intermedias		
Elección 2003	Elección 2009	Elección 2015
\$11,095,945,771.00	\$12,880,700,000.00	\$13,216,888,408.00
Fuente: Elaboración propia		

CASILLA ÚNICA A DEBATE

En virtud de lo mencionado en los anteriores apartados respecto a la casilla única, la cual encierra ciertas cuestiones a consecuencia de su implementación nacional. Ha resultado exitoso en las experiencias estatales, pero en un entorno nacional y más por el contexto sociopolítico de los estados del sur del país que pusieron en jaque la elección, se pueden destacar algunos puntos de vista respecto a esta primera prueba acontecida.

A pesar del aumento presupuestal del INE y los OPLES, existen gastos lógicos que si han generado ahorro, como son los siguientes conceptos: “sillas y apoyo para alimentos, el ahorro es de 28.9 millones en cuanto a las 92,042 casillas únicas (44.7 millones de pesos por el total de casillas proyectadas), recursos que las propias casilla. También se ahorraría

por concepto de materiales didácticos: manual del funcionario de casilla y otros”.⁶ Porque al plantearse menor número de funcionarios de casillas, estos gastos que en anteriores elecciones se tomaban en cuenta se ven mermados. Desde el punto de vista económico, algo que se ha hablado constantemente en este trabajo.

Como afirma Alarcón Olguín (2015) “no hubo una armonización plena de procedimiento en todas las condiciones, como por ejemplo en qué prioridad y cómo se deben entregar e instalar los paquetes locales o federales”. Pero, principalmente no fueron contemplados criterios importantes como el momento de la hora de instalación de la casilla. El artículo 273 párrafo 1 estipula lo siguiente: “El primer domingo de junio del año de la elección ordinaria, a las 7:30 horas, los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de las casillas nombrados como propietarios deberán presentarse para iniciar con los preparativos para la instalación de la casilla en presencia de los representantes de partidos políticos y de Candidatos Independientes que concurren”.

La hora de instalación de la casilla sea federal o única, comienza a las 7:30, la diferencia sustancial es que no es lo mismo el proceso para su instalación de una u otra. La casilla única conlleva mayor material para preparar, asimismo contemplando que todos los funcionarios estén presente a la hora estipulada (algo que no sucede), se podría cumplir con iniciar la votación a la hora marcada. Por mencionar un caso, en las pasadas elecciones en Guerrero, la mayoría de las casillas iniciaron a partir de las 9 de la mañana, cuando la ciudadanía estaba presente minutos antes de las 8:00. Instituciones, candidatos y partidos políticos, promueven constantemente en tiempos de campaña que los ciudadanos salgan a votar desde temprano, en ocasiones este retraso conlleva a desalentar su votación, aunando más al abstencionismo característico de las elecciones intermedias e incumpliendo con la finalidad que expresa el Consejo General del INE, de facilitar a la ciudadanía la emisión del sufragio e incentivar el acudir a votar.

Lo pertinente es modificar la legislación en dos razones, en primer lugar para contemplar una hora para instalación de casillas únicas, es decir, cambiar la hora para emitir el voto,

⁶ Para mayor información consulte: 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

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

haciendo la jornada electoral de diez horas, iniciando a las siete de la mañana y concluyendo a las diecisiete horas. Considerando nueve horas para la emisión del sufragio.

Hora de instalación	Inicio de la votación	Conclusión de la jornada	Jornada electoral
7:00 A.M.	8:00 A.M.	17:00 P.M.	10 horas

Por el clima de inseguridad que prevalece en la mayor parte del país, es necesario concluir la jornada electoral antes, porque la implementación de la casilla única aumenta el tiempo que conlleva el escrutinio y cómputo de la casilla, lo que puede ser considerada una alternativa viable para el contexto que impera en el país.

Es prudente contar con estadísticas exactas de cuántas personas volverían a ser funcionarios de casilla. Es un ejercicio que corresponde ejercerlo como ciudadanos, para contribuir en la construcción de la democracia, se necesita conocerlas porque nos puede dar una idea de las modificaciones que deben realizarse.

De acuerdo a la reunión para el análisis de la casilla única realizada en Colima en junio de este año (2015) se llevaron a las siguientes conclusiones las cuales se citan a continuación:

- Es importante la oportunidad en la firma del convenio entre las autoridades electorales, aunque se suscriban agendas posteriores para situaciones inicialmente no previstas.
- Es indispensable que exista una coordinación permanente entre el INE y sus juntas ejecutivas y los OPL, para garantizar el cumplimiento oportuno y adecuado de las actividades conjuntas.
- Debe emitirse una sola convocatoria para la contratación de SE y CAE.
- Deben producirse diseños similares de los documentos y materiales electorales para mejorar la capacitación y el desempeño de los funcionarios de la casilla única.
- Debe convenirse la utilización de los sistemas informáticos que permitan un adecuado seguimiento de las funciones conjuntas del Proceso Electoral.
- Es importante también mejorar el acceso de los OPL al Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) a través de la capacitación de sus funcionarios.

México ante el desafío del nuevo modelo de casilla única

- Es conveniente instrumentar una sola capacitación integral a los aspirantes a observadores electorales y que la acreditación, otorgada por el INE, tenga validez para ambos tipos de elecciones y para la observación en todo el territorio nacional.

Como la primera experiencia de homologación nacional, la casilla única ha tenido más elementos positivos que negativos, en realidad hace falta mucho que realizar en la materia, el caso colimense usado como referencia propició que se contaran con antecedentes para evitar errores sustanciales en la ejecución, sin embargo, se necesita voluntad política para poder lograr una reducción en el gasto de las instituciones electorales mexicanas, por lo que respecta a la casilla única es un avance notable que contribuye a eficientar la democracia.

Referencias

Ackerman, John, (2007), *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*, primera edición, México, México siglo XXI/ IJ-UNAM, pp.18

Alanís, Figueroa María del Carmen, 1995. “Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación”, en *Justicia electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, n. 5, v. IV, México D.F. pp. 12-25.

Astudillo, Cesar, (2013) *El modelo de organización electoral en México*, México, UNAM, pp. 1-14.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014, “Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales”, 23 de mayo del 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf>.

Carbonell, Miguel, (2002), *Órganos constitucionales autónomos*, en enciclopedia Jurídica, tomo V, México, Porrúa, pp. 378.

González, Sobrado L. 2008. “Los organismos electorales, autonomía, formación electoral y democracia” en Revista de *Derecho Electoral*, n. 6, (segundo semestre) Costa Rica, Tribunal Supremo Electoral.

Hernández, del Pilar, 2003. “Autonomía de los órganos electorales” en *Revista Mexicana de Justicia*, n° 1 (Enero/Junio). México D.F., pp. 80.

Hernández, Saúl, 2015, “El costo del abstencionismo” 07 de junio del 2015, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/primeraplana/2015/impreso/el-costodel-abstencionismo-49822.html>>

Instituto Electoral del Estado de Colima, 2014, “Casilla única de Colima será modelo nacional” <<http://www.ieecolima.org.mx/boletines/Casilla%20Unica%20de%20Colima%20sera%20modelo%20nacional.pdf>>

Instituto Nacional Electoral, 2014, “Modelo de casilla única del instituto nacional electoral para las elecciones concurrentes 2015” <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>

Instituto Nacional Electoral, 2014, “Modelo de casilla única del Instituto Nacional Electoral para las elecciones concurrentes 2015”, agosto 2014, <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>.

Sánchez, A., Giordano, G., 2014, “El Instituto Nacional Electoral: Nuevas Atribuciones, nuevos retos”, en Revista *Bien común*, año XX, n. 229, (abril).

Serna, Marcelo, 2015, “El estreno de la Casilla única espera el voto de 50 millones”, 06 de junio de 2015, < <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/06/06/el-estreno-electoral-de-la-casilla-unica-espera-el-voto-de-50-millones> >

Torres-Ruiz, René, 2014. “México y su nueva reforma político electoral”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, número 14, (Julio), México D.F., SOMEE, pp. 119-159.

Urrutia, Alonso, 2009, “Cuesta el voto en México 18 veces más que el promedio en AL, dicen expertos”, 19 de junio del 2009, <<http://www.jornada.unam.mx/2009/06/19/index.php?section=politica&article=014n1pol> >

Valdez, Zurita Leonardo, 2014. “¿Para qué sirven las elecciones?, 26 de diciembre del 2014,”<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/12/74003.php>>, [26-12-2014].

Zepeda, Aurora, 2015, “Ahora los estados le deben al INE; a liquidar, costos de casilla única”, 29 de julio del 2015, <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/29/1037143>>.