**Balance del Sistema Nacional Electoral**

“Si las elecciones en América Latina no se llevan a cabo con integridad, los ganadores electorales carecerán de legitimidad, además de que la confianza de la ciudadanía en los líderes se desplomará, sembrando así las semillas de la discordia o inclusive de la violencia”

Kofi Annan

Mtra. Myriam Alarcón Reyes[[1]](#footnote-1)

La democracia es un método de organización del poder político que reconoce como premisa la libre voluntad de los ciudadanos para elegir a sus autoridades y decidir sobre todo aquello que les involucra en torno a una comunidad.[[2]](#footnote-2) No obstante, para ello no basta con desearlo y tampoco con cubrir cierto número de requisitos cuantitativos. Toda democratización es delicadamente voluble por su naturaleza incluyente, tolerante, heterogénea y flexible. Es una conquista difícil que implica un trabajo arduo y permanente. El sistema democrático no es, por sí mismo, el fin de los procesos políticos ciudadanos, sino el marco que guía sus procedimientos para alcanzar las metas más altas.

La democratización del Estado mexicano hubiera sido imposible sin la creación de una autoridad que se hiciera cargo de la organización de las elecciones de manera independiente, autónoma, imparcial y profesional. La instauración de un árbitro comicial con estas características no se dio de la noche a la mañana, sino que se enmarca en otros procesos de la evolución política nacional, como la conformación de un sistema de partidos, el reconocimiento de la pluralidad política, la ciudadanización de la política y el continuo perfeccionamiento de la normatividad electoral.

El impulso de estos fenómenos tuvo una clave muy precisa, a saber, la reforma político-electoral, entendida como un complejo proceso abierto en el curso del cual fueron instituyéndose los actores, las instituciones y los marcos constitucionales y jurídicos propios de los sistemas democráticos. Al desdoblarse, dicho proceso auspició de manera exponencial distintos tipos de cambios en el sistema político mexicano, lo que, a la postre, dejó sentir su efecto transformador a lo largo de la geografía nacional en los diferentes órdenes de gobierno y los órganos legislativos federales y de las entidades federativas.

Con la creación del sistema electoral mexicano se les otorgó desde su Constitución Local a las entidades federativas la facultad de establecer a los institutos electorales estatales. Estas autoridades electorales se instituyeron como órganos autónomos constitucionales con personalidad y patrimonio propio. Además, gozaban de plena autonomía técnica y de gestión, motivo por el cual tenían la responsabilidad de la administración, operación y validación de la elección popular en el nivel de gobierno correspondiente.

La concepción de un sistema nacional electoral con la reforma de 2014, desde el análisis de este documento, produjo una alteración a la naturaleza jurídica original del sistema electoral federalizado. Con la creación de este modelo nacional no existe una autonomía plena en la operación de los órganos electorales estatales dando cabida a un sistema mixto bajo una forma central y federalista conviviendo en un mismo tiempo.

El propósito del presente ensayo es exponer un análisis del sistema electoral y del órgano autónomo administrativo a partir de la reforma de 2014 y las experiencias que han dejado a seis años de su puesta en marcha con un proceso electoral intermedio, uno de elección presidencial y los diversos procesos locales. Donde supone que a partir de este modelo y a lo largo del país, se ha dado lugar a un mayor número de alternancias en los estados donde la hegemonía predominaba invariablemente.

Y aunque es conocida la evolución del Sistema Electoral Mexicano es necesario presentar una rápida evolución del contexto histórico legislativo por el cual ha construido la democracia electoral de nuestro país.

En el texto original de la Constitución Federal, se mantienen las disposiciones electorales establecidas en la Constitución de 1857. En ese tenor, durante el periodo de 1917-1918, se promulgaron dos leyes en materia electoral, la Ley Electoral (1917) y la Ley para la Elección de Poderes Federales (1918).

Es a partir de 1946, con la promulgación de una nueva Ley Electoral, que la organización de las elecciones se centralizó en la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral, misma que era presidida por el Secretario de Gobernación. Posteriormente, en 1951 se promulgó la Ley Electoral Federal, la cual, se mantendría en el mismo sentido que su antecesora.

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014[[3]](#footnote-3), mientras que tres cambiaron aspectos puntuales y requirieron solo modificaciones legales: la de 2002, para establecer cuotas de género en candidaturas legislativas; la de 2003, para elevar los requisitos para formar partidos políticos; y la de 2005, para regular el voto de los mexicanos en el extranjero[[4]](#footnote-4). La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE)[[5]](#footnote-5) en la que se planteaba “un gobierno de mayorías con el concurso de las minorías”.

Una de las reformas político-electorales más importantes que ha tenido México, fue la publicada en 1990, con la cual nace el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Federal Electoral, así como, un sistema de medios de impugnación y modificaciones relativas a la representación política. De igual forma, en ese año y como resultado de la reforma, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Durante la década de los noventa a nivel local, los Estados reformaron sus constituciones con el propósito de homologar la creación de institutos electorales locales autónomos.

Es en el periodo de 1993 y 1996, donde se promulgaron reformas en materia electoral, uno de los avances que se da durante estos años, fue la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996).

Finalmente, antes de culminar el sexenio (2006-2012), se promulgaron nuevas reformas políticas, en materia de candidaturas independientes; iniciativa ciudadana e iniciativa preferente y consulta popular. Así, las elecciones en México han funcionado como un mecanismo básico de legitimidad (Tapia Palacios, 2018).

Las últimas modificaciones a la Constitución que han sido un parteaguas en materia electoral, pero además en la deconstrucción del sistema federalista, es la reforma político-electoral de 2014.

Esta reforma buscó dar soluciones a problemáticas del contexto nacional, una evidente crisis de representación política creciente, con niveles importantes de desconfianza institucional y por otro lado con evaluaciones negativas respecto de sus representantes populares[[6]](#footnote-6). En materia electoral, el motivo para modernizar nuestro sistema electoral fue la necesidad de incrementar la calidad con la que se organizaban los comicios federales y locales, así como para garantizar los principios rectores a los cuales se deben apegar los procesos electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Cabe mencionar que, a lo largo de la historia mexicana, ninguna reforma Política-Electoral ha tenido afanes rupturistas, al contrario, éstas se han realizado con el propósito de perfeccionar los procesos de las instituciones políticas y electorales para adecuarlas a nuevas necesidades.[[7]](#footnote-7)

Dentro de los compromisos acordados en el “Pacto por México”, los relacionados con la materia electoral fueron los siguientes:

***“5.3. Partidos Políticos y Elecciones***

*Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:*

* *Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89).*
* *Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):* 
  + *Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.*
  + *Disminución en el monto de los topes de campaña.*
  + *(Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).*
  + *Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.*
  + *Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.*
  + *Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.*
  + *Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.”*

Como resultado de lo anterior, el 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Se creó el Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad nacional y los Institutos Electorales Locales se convirtieron en Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE); surgiendo así una relación de subordinación de los segundos con respecto al primero, acotándose las facultades de las que gozaban las autoridades electorales locales, en la realización de sus comicios.

Con esta reforma, y de acuerdo con Rivera Velázquez, la propia Constitución establece la distribución de funciones entre el INE y los OPLE (2017. 52): al primero le corresponden, tanto para elecciones federales como locales, la capacitación electoral; la geografía electoral (incluidos el seccionamiento y la distritación); el padrón electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directiva; las reglas, lineamientos y formatos para documentación y materiales electorales; los lineamientos para observadores electorales, resultados electorales preliminares, encuestas y conteos; la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos. También es atribución constitucional del INE regular la organización y el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, que incluye a los OPLE. Es importante señalar que algunas de esas atribuciones correspondían a los institutos electorales locales antes de la reforma.”[[8]](#footnote-8)

Bajo esta visión centralista, que tenía como objetivo consolidar la democracia de nuestro país, al INE a partir de este momento se le otorgaron nuevas atribuciones de carácter nacional, tales como organizar la elección de las dirigencias de los partidos políticos a petición de los mismos, garantizar que las candidaturas independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión, y organizar las consultas populares.

Asimismo, otra de las atribuciones con las que se fortaleció al INE fue la designación y remoción de las y los Consejeros Electorales de los OPLE, quitándole dicha atribución a los Congresos Locales y a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que representó otorgar mayor autonomía a los Institutos locales ante el poder político de cada uno de los Estados, pues la sospecha sobre que las y los Consejeros Electorales que designaban los Congresos locales respondían principalmente a intereses políticos que al interés de la ciudadanía, siempre estuvo presente.

El paso del tiempo y las experiencias brindan las condiciones idóneas para realizar las investigaciones, estudios, análisis y estadísticas que permita tener un balance del propio sistema, es decir, que con elementos objetivos y susceptibles de ser evaluables y calificados se realice un balance de la reforma político-electoral de 2014.

Es desde mi parecer un proyecto ambicioso pero posible de realizar, con base en una metodología que sistematice acciones y resultados derivadas de las experiencias vividas tanto en lo nacional como en lo subnacional.

El modelo más ilustrativo para entender la reforma electoral 2014 es la casilla única, buscando que las elecciones por un lado sean más económicas y bajo el amparo de una entidad autónoma a los gobiernos estatales.

Desde un punto de vista operativo la casilla única, consiste en que la ciudadanía, durante las elecciones concurrentes, pueda ejercer su voto en el mismo lugar y en una sola mesa directiva[[9]](#footnote-9). Este modelo fue aprobado el 13 de agosto de 2014[[10]](#footnote-10).

Derivado de la homologación de los calendarios de las elecciones locales para lograr su concurrencia con la celebración de las elecciones federales, se vio la necesidad de realizar todo el procedimiento de votación en un solo lugar, permitiendo con ello la optimización del uso de recursos financieros, materiales y humanos, a través de este sistema operativo centralizado a una sola autoridad que controlara los procedimientos electorales de ambos niveles de gobierno.

Con este modelo implementado para la elección concurrente del 2015, el INE implementó las nuevas 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 las y los funcionarios de las mesas directivas, así como el padrón y las listas de electorales y las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Es importante mencionar que, esta modalidad de casilla única no es una práctica inédita, toda vez que el otrora IFE convino, en diversos procesos comiciales, con diferentes organismos electorales estrategias, mecanismos similares de apoyo y colaboración interinstitucionales en algunas elecciones coincidentes con la federal[[11]](#footnote-11). Con las variantes derivadas de las distintas legislaciones federales y estatales, la implementación del modelo de casilla única ha sido acordada mediante la suscripción de instrumentos legales de colaboración[[12]](#footnote-12).

El Proceso Electoral Local 2014-2015 fue el primer ejercicio realizado con las reglas establecidas por la reforma de 2014, por lo que, el 18 de diciembre de ese año, se firmó el Convenio General de Coordinación entre los organismos públicos estatales Electoral, y el INE a través de su Junta Local Ejecutiva en cada Estado.

Con la expedición de la reforma político-electoral permitió que tanto las instituciones como los procedimientos de los distintos niveles de gobierno funcionaran a través de la construcción de sinergias, mismas que se relacionaron, interactuaron y complementaron para la organización y desarrollo de los comicios. El nuevo modelo exigió a las autoridades electorales locales y nacionales el replanteamiento de sus estructuras operativas vigentes y sus mecanismos logísticos, pero, sobre todo, la creación de canales de coordinación que permitieran un adecuado funcionamiento interinstitucional en un brevísimo periodo (González Martínez, 2017: 57).

A raíz de los trabajos coordinados entre el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal y la Junta Local Ejecutiva del INE en la hoy Ciudad de México, posterior a la jornada electoral de 2014-2015 se acordó realizar una serie de análisis y evaluaciones sobre las actividades llevadas a cabo en el marco de la casilla única, con el propósito de encontrar las buenas prácticas y propuestas de mejora que permitieran mantener o, en su caso, mejorar los futuros procesos electorales.

Como resultado de ese análisis y evaluación sobre la implementación de la casilla única en el Proceso electoral 2014-2015, se obtuvo la siguiente información:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Buenas prácticas | | Propuesta de mejora | |  |
| TEMA | **NÚM.** | **%** | **NÚM** | **%** | **TOTAL** |
| Casillas electorales | 41 | 50.0 | 41 | 50.0 | 82 |
| Equipamiento de casillas electorales | 9 | 37.5 | 15 | 62.5 | 24 |
| Documentos y materiales electorales | 22 | 31.0 | 49 | 69.0 | 71 |
| Integración de paquetes electorales | 15 | 46.9 | 17 | 53.1 | 32 |
| Distribución de paquetes electorales | 25 | 55.6 | 20 | 44.4 | 45 |
| Mecanismos de recolección | 15 | 48.5 | 16 | 51.6 | 31 |
| Asistencia electoral | 20 | 50.0 | 20 | 50.0 | 40 |
| Seguimiento a la jornada electoral | 7 | 36.8 | 12 | 63.2 | 19 |
| Entrega de paquetes a consejo distritales | 14 | 60.9 | 9 | 39.1 | 23 |
| Intercambio de paquetes y documentos electorales | 3 | 37.5 | 5 | 62.5 | 8 |
| Supervisoras/es y capacitadoras/es electorales | 37 | 44.6 | 46 | 55.4 | 83 |
| Integración de mesas directivas de casilla, primera etapa de capacitación | 40 | 66.7 | 20 | 33.3 | 60 |
| Integración de mesas directivas de casilla, segunda etapa de capacitación | 35 | 40.7 | 51 | 59.3 | 86 |
| Mecanismo de comunicación iedf-junta local ejecutiva | 18 | 58.1 | 13 | 41.9 | 31 |
| Capacitación a quienes realizarían observación electoral | 23 | 56.1 | 18 | 43.9 | 41 |
| Conteos rápidos | 8 | 33.3 | 16 | 66.7 | 24 |
| Materia registral | 7 | 43.8 | 9 | 56.2 | 16 |
| Totales | 339 | 47.35 | 377 | 52.65 | 71 |

\*Tabla elaborada por el Instituto Nacional Electoral y el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, para el documento denominado “Análisis y Evaluación General de la Casilla Única”. (2015-2016).

Cabe mencionar que la tabla es una evaluación y análisis general de la instrumentación del Modelo de Casilla Única durante el Proceso Electoral Federal-Local, con el objetivo de valorar los procedimientos y a fin de identificar buenas prácticas en los trabajos coordinados de la Junta Local Ejecutiva del INE y el Órgano Publico Electoral, ambos de la Ciudad de México.

De la puesta en práctica de este nuevo modelo de casilla única uno de los principales problemas que se originaron fue en la etapa de cómputo en consejo distrital, ya que en el armado de la documentación contenida en los paquetes se detectaron intercambios o faltantes en la documentación electoral.

De este documento de evaluación generado de la experiencia de Ciudad de México, se detectó que hay un mayor número de propuestas de mejora en el tema de documentos y materiales electorales, donde se destacaron áreas de oportunidad para mejorar el armado de la documentación electoral, así como la capacitación de algunos funcionarios de las mesas directivas de casillas para hacer eficientes los procesos en el uso de estos. También se destacan áreas de oportunidad importantes dentro del tema de casillas electorales, en las cuales se encontraron diversos aspectos relacionados con la instalación de estos órganos receptores de votación.

De igual forma los temas con mayor número de opiniones favorables y buenas prácticas que surgieron como resultado de este análisis, en las que resalta la integración de mesas directivas de casilla las cuales fueron responsabilidad del INE, y se desarrollaron por conducto de las juntas y consejos distritales, con apoyo de Supervisoras/es y capacitadoras/es electorales los cuales fueron pieza fundamental en los trabajos de asistencia electoral.

Bajo estos resultados, es importante mencionar que el análisis realizado va en la misma línea con los informes de observadores electorales y visitantes extranjeros [[13]](#footnote-13)que realizaron el monitorio y distintas misiones en las elecciones concurrentes de 2015, donde mencionan que existe falta de coordinación con el INE-IEDF, ya que no se cubrió de manera eficiente la cantidad de actividades a realizar en conjunto provocando retrasos en la instalación de las mesas directivas de casilla y confusión entre sus funcionarios en el momento de realizar sus actividades.

Otro aspecto importante dentro de sus informes es la ubicación de numerosos centros de votación, señalando que no era el adecuado y carecían de las condiciones necesarias, poco espacio y poca iluminación, para instalar las casillas, resguardar el material y atender a los ciudadanos. En sus reflexiones consideran que es necesario ubicar domicilios que faciliten la instalación de casillas en su interior, a fin de que éstas tengan las condiciones mínimas para la recepción del voto.

De esta forma se recopilan los hallazgos y en su caso, se toman propuestas de mejora de diferentes situaciones operativas y logísticas particulares de diferentes temas y/o subtemas, en materia de organización electoral y resultados preliminares, capacitación electoral y material registral. Teniendo como objetivo primordial el fortalecimiento del quehacer institucional y perfeccionamiento de los procesos electorales subsecuentes, que permitan elecciones dotadas de mayor integridad y que generen avance sistemático en la instrumentación del Modelo de Casilla Única.

Ahora coloquémonos en el Proceso Electoral Ordinario Local y Federal de 2017-2018 donde nuevamente en una elección concurrente el trabajo de las instituciones electorales nacional y subnacional tienen bajo su responsabilidad la conducción de la renovación de los cargos de elección popular. Para este ensayo revisamos si en el caso Ciudad de México derivado de su evaluación del proceso inmediato anterior a la Casilla Única lograron que sus áreas de mejoras tuvieran un impacto en la organización del proceso a desarrollar.

Contexto

Una vez concluido el escrutinio y cómputo en la Casilla Única durante el año 2015 se detectó que por diversas circunstancias los funcionarios de las mesas confundían la organización de la documentación presentándose los siguientes casos:

a) Se entregaron erróneamente paquetes electorales en consejos distritales que no correspondían.

b) Se introdujo documentación de un ámbito electoral distinto, al confundir las cajas paquete del INE y del IEDF.

c) Se introdujo en un sólo paquete (federal o local) toda la documentación correspondiente a los dos ámbitos de elección.

En 2015, ambas instituciones llevaron a cabo el intercambio debido a la necesidad de contar con la documentación para la obtención de los resultados de las elecciones. Punto importante es mencionar que el IECM tiene la obligación de realizar los cómputos el mismo día de la jornada electoral de forma sucesiva e ininterrumpida hasta su conclusión, previo a los Consejos Distritales del INE.

Por lo anterior el Instituto Electoral previó el uso de tecnología que permitieran la rápida identificación de documentos intercambiados. Con la finalidad de brindar certeza jurídica a esta posible situación ambas autoridades signaron el Acuerdo de Colaboración un apartado que les permitiera el intercambio de documentación o paquetes electorales recibidos de forma incorrecta es decir documentos de la elección local en el Consejo Distrital Federal y documentos de la elección Federal en los Consejos Distritales Locales[[14]](#footnote-14).

Por lo antes señalado, el Instituto Electoral determinó como prioritario contar con un mecanismo de intercambio de documentos, esto con la finalidad de garantizar -no solo el adecuado desarrollo de los cómputos de los dos ámbitos local y federal, sino de blindar la certeza y legalidad de los cómputos de la jornada electoral. Decisión que permitió una mejora en el proceso de 2018.

Ahora bien, analicemos otro obstáculo al que se enfrenta un órgano subnacional durante el desarrollo del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, el INE ejerció su facultad de asunción parcial respecto de la implementación, operación y ejecución del conteo rápido para la elección de los Titulares del Ejecutivo local, aún y cuando en el Convenio General de Coordinación y Colaboración, signado entre la autoridad nacional y los OPLEs determinó que la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral Local, en su ámbito de competencia, sería la responsable de coordinar el desarrollo de las actividades de los conteos rápidos.

De igual forma, el artículo 357 del Reglamento de Elecciones, establece que:

*"1. El Consejo General y los Órganos Superior de Dirección de los OPL, tendrán la facultad de determinar la realización de los conteos rápidos en sus respectivos ámbitos de competencia. Cada OPL, en su caso, informará al Consejo General sobre su determinación dentro de los tres días posteriores a que ello ocurra, por conducto de la UTVOPL.*

*2. No obstante, los OPL deberán realizar conteos rápidos en el caso de elecciones de gobernador o de jefe de gobierno en el caso de la Ciudad de México."[[15]](#footnote-15)*

Sin embargo, se presentó ante la Presidencia del Órgano Superior de Dirección del INE, la solicitud de ejercer la facultad de asunción parcial para que la autoridad nacional fuera la responsable de realizar los conteos rápidos para la elección de las titularidades a los gobiernos de los estados y de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. En el entendido que la facultad de asunción involucra llevar a cabo el ejercicio de un medio de control excepcional paraque una determinada autoridad asuma asuntos que, en un inicio, no se contemplaban dentro de sus atribuciones.

Para el caso de la Ciudad de México se hizo hincapié que, por un lado, conforme a la normativa constitucional, los institutos electorales locales, se encontraban facultados para realizar y para garantizar la obtención de estimaciones y resultados preliminares, así como el cómputo de los resultados electorales. Mientras que, por otro lado, la autoridad nacional sólo podría ejercer la facultad de asunción, en los casos en que las condiciones políticas de riesgo o de inestabilidad pusieran en duda la imparcialidad de la autoridad electoral local. Esta última, no se presentaba en la Ciudad de México, motivo por el cual, el Consejo General del IECM expresó su desacuerdo con la pretensión de que el INE se extralimitara en la facultad de asunción parcial respecto de los Conteos Rápidos para la elección de Jefatura de Gobierno de la Ciudad.

Para el caso concreto de Ciudad de México, como un ejemplo de la capacidad de los OPLEs, con la finalidad de hacer ver a la autoridad nacional que se encontraban en condiciones de realizar los Conteos Rápidos, en el Acuerdo IECM/ ACU-CG-083/2017, el Consejo General expresó:

*“Que, desde su creación, en 1999, el Instituto Electoral -antes Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)- ha organizado seis procesos electorales locales. En todos ellos ha implementado conteos rápidos para dar a conocer a la ciudadanía las estimaciones de los resultados electorales el día de la jornada electoral. En las elecciones de los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012 el entonces IEDF contrató a empresas especializadas para implementar los conteos rápidos. No obstante, en las elecciones de 2006, 2009 y 2012, el Instituto Electoral contó con la asesoría de investigadores especialistas en temas de estadística aplicada y muestreo, quienes se encargaron de supervisar los procedimientos estadísticos empleados en la determinación de las estimaciones de los resultados electorales. En 2015, en un ejercicio inédito, el entonces IEDF, a efecto de estimar los resultados electorales el día de la jornada electoral para la elección de las 16 jefaturas delegacionales, implementó un ejercicio de conteos rápidos con recursos materiales y humanos propios, es decir, sin la contratación de una empresa especializada. Como en los procesos electorales anteriores, el Instituto Electoral contó con la asesoría de especialistas en estadística y muestreo, así como en sistemas informáticos y operativos en campo para el levantamiento de encuestas”.[[16]](#footnote-16)*

Ahora bien, el 22 de noviembre de 2017, el Consejo General del INE aprobó la *Resolución del Consejo General, respecto de la solicitud de ejercer la facultad de asunción parcial para implementar el conteo rápido en las elecciones de gobernador en los estados Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán, así como de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante sus procesos electorales locales 2017-2018* (INE/CG568/2017), mediante la cual asumió la implementación del conteo rápido para la elección de la Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México.

En cuanto a la capacidad institucional que tienen el IECM para llevar a cabo los Conteos Rápidos, el INE manifestó que la decisión de ejercer la facultad de asunción parcial, no tenía nada que ver con la capacidad técnica, humana y presupuestal de la autoridad local, por lo que, tampoco se cuestionaba la opinión técnica sobre la viabilidad para realizarlos, ni la experiencia que con los procesos electorales locales ha adquirido, sino más bien, la decisión del INE se basó en garantizar la estimación de resultados con oportunidad en beneficio de la propia ciudadanía a nivel federal, a partir del hecho que sería el INE quien pudiera coordinar y supervisar las actividades de todos los CAE, a través de la DEOE y sus distintos órganos delegacionales distritales*.[[17]](#footnote-17)*

En lo relacionado con las elecciones distintas a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el INE se manifestó a favor de que si los Órganos Públicos Locales querían llevar a cabo Conteos Rápidos los realizaran, siempre y cuando no se interfiriera en la coordinación con las tareas sustantivas de la autoridad nacional en la materia.

En lo que respecta a la coordinación institucional para la ejecución de distintas actividades entre el INE y el Instituto Electoral Ciudad de México en el Proceso Electoral 2017-2018, se evidenciaron algunas áreas de oportunidad de mejora a los procedimientos técnicos, normativos y logísticos.

Realizando el análisis y la evaluación de los procedimientos logísticos se destaca la importancia que dentro de los mecanismos de recolección al término de la jornada electiva, una vez más fueron comunes las entregas erróneas de los paquetes electorales, por ello, y viendo el resultado exitoso de Ciudad de México en la implementación de este mecanismo es conveniente explorar la posibilidad del uso de la tecnología de radiofrecuencia (RFID) para la identificación de los documentos electorales correspondientes a las elecciones Federales y Locales a efecto de estar en posibilidad de realizar eficientemente el intercambio de la documentación que eventualmente se hubiera colocado en paquetes electorales distintos al del ámbito de competencia de ambos órganos electorales.

Es importante mencionar que en las tareas y materiales de capacitación se debe profundizar en los temas de clasificación del voto, específicamente sobre el voto válido y el voto nulo, pues de la información arrojada en el análisis muestral de las boletas anuladas en el PEO 2017-2018, en la Ciudad de México, se desprendió que existieron inconsistencias en la clasificación de boletas electorales.

Por último, un ejemplo más del sistema electoral que tenemos, el cual centra atribuciones en el sistema nacional y deja otras en los órganos públicos locales electorales es en el ámbito presupuestal. El INE recibe su presupuesto del Congreso de la Unión y los Oples tienen el presupuesto que le es asignado por cada uno de los Congresos locales. Para cubrir los gastos que representa la operación del proceso electoral, en el Convenio de colaboración que se firman entre ambas instituciones en el cual se determina el porcentaje presupuestal con el cual se deberán cubrir los gastos de la casilla única, pago de capacitadores y supervisores electorales. Por otro lado, el presupuesto asignado a los Oples no es el mismo y existen casos que se han visto en dificultades para poder cumplir con las responsabilidades adquiridas derivadas del convenio de colaboración y el anexo financiero.

De ahí que los temas de análisis del proceso electoral deban de ser revisados desde todas las aristas, tanto operativa como normativa y presupuestal además de considerar las atribuciones asignadas al INE y OPLES en este sistema hibrido dentro de un sistema puesto a la vista como federal que intenta centralizar algunas actividades de acuerdo con lo que señala nuestra la Carta Magna.

**Reflexiones.**

A seis años de la reforma político electoral de 2014, existen las condiciones idóneas para realizar evaluaciones objetivas del sistema nacional electoral. Su implementación tanto en el Instituto Nacional Electoral como en los Organismos Públicos Locales Electorales permite evaluar en tres aspectos principales: facultades asignadas, designación de la integración del Órgano Superior de Dirección de los Ople y operación del PREP y de la Casilla Única, así como la ejecución de los procesos y sus sistemas, con el único objetivo de facilitar su implementación. Sin embargo, es importante considerar que la finalidad principal de una nueva reforma electoral debería ser simplificar la organización de las elecciones. En el análisis para la reforma electoral se debe considerar un sistema electoral federal el cual condiciona a mantener la naturaleza original de los organismos electorales autónomos constitucionales desde el INE hasta los OPLES manteniendo su autonomía técnica y de gestión plena.

Como apoyo a este ensayo se tuvieron los documentos de evaluación a la Casilla Única que tanto en los procesos electorales ordinarios de 2015 y 2018 realizaron la autoridad electoral administrativa nacional y subnacional de Ciudad de México, lo que da como conclusión que es posible hacer un balance de aquellas cosas que han sido viables y factibles además de realizarse con éxito y eficacia, por otro lado, es importante revisar aquellas que deben mejorarse y representan un área de oportunidad y al final aquello que no ha resultado exitoso para el proceso y no ha cumplido su ejecución eficientemente.

De igual forma, deben considerarse las particularidades de la sociedad de cada Estado, es decir requiere de un análisis político, económico y social, la parte cultural y la geografía de cada uno forman parte trascendental para la organización de un proceso electoral, la suma de las particularidades de las distintas condiciones de un Estado para la organización del proceso electoral dan como resultado elecciones integras y eso lo logran los Organismo Públicos Electorales Locales Autónomos con el conocimiento del territorio y de las tradiciones culturales de la sociedad en la que conviven y esto trasladado a la normativa, reglamentos, manuales operativos y lineamientos que rigen cada etapa del proceso electoral. Hay propuestas operativas en la implementación de los procesos electorales que tienen su origen en la autoridad administrativa electoral subnacional y su éxito en la implementación local debería ser considerada por el órgano nacional.

La reforma en materia electoral no necesariamente significaría una sobrerregulación en manos de una sola Institución, que en este caso sería el INE, es importante analizar como ya se dijo el éxito de este modelo y encontrar las áreas de oportunidad lo que podría ser en uno de los casos devolver a los OPLE aquellas facultades que con la reforma de 2014 perdieron, a efecto de fortalecer a los Institutos Electorales Locales quienes tienen bajo su amparo una de las atribuciones más importante para el fortalecimiento de la democracia la educación cívica a través de la cual se busca empoderar a la ciudadanía de aquellos derechos que le son intransferible logrando así que incidan en las decisiones de gobierno dando como resultado la consolidación de una democracia con un porcentaje de legitimación muy alto con un proceso electoral integro en su operación, al mismo tiempo que se reconstruye con estas actividades el tejido social. Es importante destacar que el INE tiene dentro de sus facultades la delegación, así como hace uso de la facultad de atracción debería valorar la posibilidad de delegar algunas actividades que la autoridad subnacional realizaba en años previos de forma eficaz y eficiente.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que con las reformas en materia electoral que se han implementado, no se ha logrado economizar el costo financiero de las elecciones, es necesario evaluar los sistemas informáticos desarrollados en auxilio de la carga de trabajo durante los procesos, ya que estos han sido ociosos en su implementación, eficiencia y costo, situación que ha sido una crítica constante por parte de la ciudadanía, lo cual hace obligado conducir las políticas públicas en materia electoral desde la trinchera de la austeridad.

Lo anterior nos hace poner en la balanza una vez más, no solo la necesidad, sino la obligación de avanzar hacia la utilización de nuevas tecnologías para los procesos electorales, que, si bien es cierto, el costo económico que representaría preparar los cimientos para ingresar de lleno a la era tecnológica, sería una inversión, los futuros procesos electorales se podrían llevar a cabo a un menor costo y con el mismo o mayor grado de confianza, certeza, transparencia, legalidad e integridad.

**Bibliografía.**

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada Tomo II, Editorial Porrúa México; Universidad Nacional Autónoma de México.

Edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

* García Bartolo, Moisés. Las reformas electorales a nivel federal en México, El Cotidiano, marzo-abril 2011

Ignacio Burgoa O. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Editorial Porrúa, México 1998.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

* Perspectivas ciudadana sobre elecciones concurrentes en el Distrito Federal 2015.
* Reglamento de Elecciones del INE.

Rivera Velázquez, Jaime. Del Federalismo al Centralismo Electoral: Desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la Reforma Constitucional de 2014. En C. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal. Ciudad de México. 2017

* Solís Acero, Felipe. Reforma político-electoral, FCE, 2018.

Ugalde, Luis Carlos. Introducción: El Reformismo Electoral Mexicano, 1977-2014. En C. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal. Ciudad de México. 2017

* Análisis y Evaluación General de la Casilla Única” (2015-2016).
* Informe Integral del Convenio General de Coordinación y Colaboración INE-IECM para el Proceso Electoral 2017-2018.
* INFORME AL CONSEJO PERMANENTE, Misión de Visitantes Extranjeros Estados Unidos Mexicanos, 7 de junio de 20151

1. Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cfr. Hans Kelsen*, Esencia y Valor de la* Democracia. Forma del Estado y Filosofía. México, Ediciones Coyoacán, 2005, p. 30. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver: García Bartolo, Moisés. Las reformas electorales a nivel federal en México, El Cotidiano, marzo-abril 2011, consultado en <http://www.redalyc.org/pdf/325/32518423009.pdf> (12-octubre-2018).

   Solís Acero, Felipe. Reforma político-electoral, FCE, 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Luis Carlos Ugalde. (2017). Introducción: El Reformismo Electoral Mexicano, 1977-2014. En C. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal. (p. 15). Ciudad de México. [↑](#footnote-ref-4)
5. De acuerdo con García Bartolo con la LOPPE se relajó el control gubernamental sobre el ingreso de los partidos políticos a la escena electoral, y por tanto sobre su participación en el reparto de asientos en la Cámara de Diputados, al abrirse el registro condicionado a los resultados de las elecciones; al dejar la decisión en manos de la Comisión Federal Electoral y ya no en las de la Secretaría de Gobernación (2011:80). [↑](#footnote-ref-5)
6. Informe 2013, Latinobarómetro. [↑](#footnote-ref-6)
7. De acuerdo con Saúl López Noriega y Rodrigo Velázquez López Velarde, después de algunas reuniones informales, que permitieron entrever buena disposición de la oposición partidista para trabajar con el nuevo gobierno, Peña Nieto seleccionó a quienes serían sus principales emisarios en esta tarea. El propósito era claro: procurar y azuzar estos buenos ánimos para obtener el convenio más ambicioso posible. Así, este equipo, durante los meses de transición del gobierno federal, se acercó a los dos principales partidos políticos de oposición: el PAN -derecha moderada- y el PRD -izquierda moderada-. Al principio, las conversaciones fluyeron, por separado, con cada uno de los líderes de estas agrupaciones. Pronto las tres partes entendieron que había condiciones para cuajar un pacto de gran calado y, al contrario de otros acuerdos similares pero fallidos, el contexto era también propicio para obtener resultados puntuales (2018: 22-23). [↑](#footnote-ref-7)
8. Rivera Velázquez, Jaime. (2017). Del Federalismo al Centralismo Electoral: Desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la Reforma Constitucional de 2014. En C. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Local y Federal. (p. 52). Ciudad de México. [↑](#footnote-ref-8)
9. De acuerdo con González Martínez señala que tradicionalmente, en México operaba un sistema de casilla doble, en el cual las autoridades electorales federales y locales instalaban dos mesas de forma paralela, duplicando funciones, generando erogaciones financieras durante el mismo proceso y obligando a las y los votantes a realizar dos veces el procedimiento del sufragio (2017: 57). [↑](#footnote-ref-9)
10. Acuerdo INE/CG114/2014 [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver: Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes, INE, marzo 2018, consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95601/CGex2urg201803-28-ap-4-a1.pdf> (08-octubre- 2018). [↑](#footnote-ref-11)
12. Organismos electorales: Guanajuato (1996-1997, 1999-2000 y 2008-2009); Jalisco (2002-2003); Nuevo León y San Luis Potosí (1996-1997); Colima (a partir de las elecciones coincidentes en 1991, siendo 8 procesos electorales en donde se ha implementado dicho modelo). [↑](#footnote-ref-12)
13. Perspectiva ciudadana sobre elecciones concurrentes en el Distrito Federal 2015 [↑](#footnote-ref-13)
14. Reglamento del INE en el numeral 17, del Anexo 14, denominado “CRITERIOS PARA LA RECEPCIÓN DE LOS PAQUETES ELECTORALES EN LAS SEDES DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INSTITUTO) Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES (OPL), AL TÉRMINO DE LA JORNADA ELECTORAL [↑](#footnote-ref-14)
15. Reglamento de Elecciones del INE. [↑](#footnote-ref-15)
16. Idem. [↑](#footnote-ref-16)
17. INE/CG568/2017. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94118/CGor201711-22-rp-22.pdf> (10-octubre-2018). [↑](#footnote-ref-17)