



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ALCANCES Y LÍMITES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014 EN EL ÁMBITO DISTRITAL.**  
**PERSPECTIVAS DE CORTO PLAZO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE MESA**  
**DIRECTIVA DE CASILLA ÚNICA EN EL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**P R E S E N T A:**

**JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ CASTAÑEDA**

**Asesor: Doctor en Historia: Álvaro Arreola Ayala**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## **Reconocimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Al Instituto Federal Electoral

Al Instituto Nacional Electoral

## **Al Honorable Jurado**

Doctor Álvaro Arreola Ayala

Maestro Alfonso Viveros Alarcón

Maestro Arturo Manuel Chávez López

Doctor Francisco Reveles Vázquez

Doctora Martha Singer Sochet

## **Agradecimiento especial al asesor**

Doctor en Historia: Álvaro Arreola Ayala



**A mis padres**

Trinidad Castañeda Gómez

y

José Hernández Ortiz

(In memoriam)



# ÍNDICE

Introducción.....	9
<b>1. El tránsito del IFE al INE.....</b>	<b>15</b>
1.1 Antecedentes: la génesis del IFE.....	15
1.2 Evolución del marco legal e institucional (1989-2014).....	23
Las reformas de la transición: 1989-90, 1993, 1994 y 1996.....	23
Las reformas de la post alternancia.....	32
1.3 La Reforma de 2014.....	38
<b>2. Implicaciones de la reforma en el plano distrital.....</b>	<b>45</b>
2.1 El marco legal de los consejos y las juntas distritales: del COFIPE a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	45
2.2 Tareas y desafíos relevantes.....	53
2.3 Los comicios de 2015: a propósito del “Modelo de Mesa Directiva de Casilla Única”.....	61
<b>3. Alcances y límites del Modelo de Mesa Directiva de Casilla Única.....</b>	<b>71</b>
3.1 Apuntes conceptuales.....	71
3.2 Escenarios del modelo de MDCU.....	80
Escenario deseable (aunque improbable).....	83
Escenario probable (aunque indeseable).....	85
Escenario posible (pero incierto).....	89
3.3 Sondeando a los implementadores.....	89
<b>4. A modo de conclusión.....</b>	<b>101</b>
4.1 Las lecciones del sondeo.....	104
4.2 Perspectivas en el corto plazo.....	108
4.3 Recomendaciones.....	112
<b>Apéndice 1: Instrumento para el sondeo.....</b>	<b>119</b>
<b>Referencias y Fuentes.....</b>	<b>123</b>





## INTRODUCCIÓN

Encuentro en el presente trabajo de tesis la doble de oportunidad de cerrar un ciclo en mis estudios de sociología, que por avatares de la vida dejé abierto por casi 31 años, y obtener el grado correspondiente; y, a la vez, desarrollar una reflexión sociológica sobre mi trayectoria y labor en el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, al que ingresé el 16 de febrero de 1991.

Mi trayectoria como miembro del servicio profesional electoral del IFE, siempre en tareas de organización comicial en el ámbito distrital, me ha brindado un excelente observatorio del cambio político en nuestro país. Las seis reformas electorales que se han producido en los últimos 27 años, mucho más que documentos a revisar, han sido para mí circunstancias y alicientes insoslayables en mi quehacer profesional. A diferencia de quienes se dedican al análisis riguroso y a las comparaciones, me corresponde decir que, más que haber estudiado las reformas electorales, las he vivido en carne propia.

Hoy, de cara a los imponderables puntuales que derivan de mi estatus como servidor electoral, me resulta impostergable avanzar en el proceso de titulación. Desafíos, se dice y con mucha razón, son igualmente oportunidades; de tal suerte que los impactos de la reforma electoral de 2014 en mi responsabilidad profesional se yerguen como la doble oportunidad a la que hice alusión al inicio, quizás con la diferencia de que en esta ocasión, como nunca antes, me planteo una observación más sistemática y apoyada en los recursos de la sociología.

En mi entender, precisamente, un trabajo de tesis ofrece un encuadre preciso al postulante para observar su trayectoria profesional al trasluz de su formación disciplinar, lo que entraña una buena posibilidad de crecer en lo profesional y en lo personal. Y eso es de manera específica lo que me propongo realizar.

Elegí el tema de la implementación del modelo de Mesa Directiva de Casilla Única (MDCU) por la implicación directa que tiene en mi obrar y responsabilidades como funcionario electoral. En cierto modo, se trata de un ejercicio catártico, habida cuenta de que brilla por su ausencia histórica en el Instituto el hábito de dar la voz, ya no digamos

voto, a los implementadores directos de las políticas de la organización electoral, pese a lo cual son los resultados que se cosechan en el plano distrital la base de mayor confianza pública en el INE.

Obviamente, nunca abandoné la pretensión de lograr que el resultado fuese distinto del motivo —catártico— legítimo que me dio ánimos, sobre todo porque, con igual fuerza, me impulsan mis convicciones democráticas. Al margen de los significados valorativos que como funcionario electoral he experimentado en la decena de procesos comiciales en los que he participado, estoy seguro que hace tiempo que habría agotado las energías para hacer los recorridos en los distritos, a la búsqueda de los mejores sitios para ubicar las casillas; estar atento a las observaciones de los partidos políticos, a fin de darle certeza y consenso a la ubicación e instalación de las casillas; cuidar en el preludio de la jornada comicial que la provisión de los materiales y la documentación electoral se den conforme a lo planeado; estar atento de que todo fluya de acuerdo a las previsiones legales durante la jornada comicial, incluido el escrutinio y cómputo de casilla inicial y el armado y remisión de los paquetes electorales.

Todo lo anterior trae a mi memoria las lecciones weberianas<sup>1</sup>, particularmente la distinción entre hechos y valores. Los valores son una condición presente en el quehacer científico. Lo son particularmente en el momento de selección del tema a investigar, si bien su papel científicamente positivo termina aquí, para dar paso en el tratamiento a las reglas de la lógica, la teoría y la prueba empírica, propias del quehacer científico.

Una pregunta matriz sirve de orientación e hilo conductor al presente trabajo de tesis: ¿cuáles son las condiciones de posibilidad de la implementación del modelo de MDCU en el corto y el mediano plazo? Naturalmente, en un contexto institucional como el del INE, está fuera de duda que la instrucción será generalmente acatada por los implementadores en las demarcaciones distritales, pero no es ese el sentido de la pregunta. Teóricamente, los expertos juristas y sociólogos del derecho han puesto en duda la presunción ingenua de que una norma jurídica se vuelve derecho positivo en

---

<sup>1</sup> Me refiero a Weber (1973), en los ensayos clásicos conjuntados bajo el título *Ensayos sobre metodología sociológica*.

cuanto es formalizada en un cuerpo de ley. La propia experiencia nacional está llena de ejemplos de la brecha tan larga que separa al espíritu de la ley de las prácticas sociales que ésta desata. El ingenio mexicano es un largo e histórico reservorio de ejemplos de cómo puede acatarse la ley, burlando su espíritu. De ahí que, a juicio propio, tenga pleno sentido y utilidad la pregunta por las condiciones de posibilidad del modelo de MDCU.

Encontré en la idea de aplicar un pequeño sondeo, una manera creativa y promisoría de salir al paso de las restricciones de una mera respuesta teórica a la interrogante planteada, pese a las nada sorprendentes reticencias institucionales a los ejercicios críticos de auto-observación sobre el clima laboral y asuntos críticos. Huelga decir que solicitar permiso a las autoridades competentes es una posibilidad desechada desde un inicio, habida cuenta del riesgo y las implicaciones para un funcionario distrital de un no oficialmente emanado de los órganos centrales. Al respecto, obra como corroboración de tal indisposición institucional, el bloqueo perpetrado en contra de la invitación que hice a los funcionarios electorales distritales de la hoy Ciudad de México, para que entraran en la liga y contestaran el breve cuestionario alojado en el portal web de conocida empresa que ofrece este servicio de manera gratuita.

Así las cosas, se revela la total impertinencia de incursionar en el uso de las mejores prácticas en materia de construcción de muestras aleatorias y representativas. A final de cuentas, para los efectos perseguidos, me contenté con la idea de diseñar y aplicar un cuestionario que permitiese sacar a flote el clima de opinión sobre la implementación del modelo de MDCU. Se trata de un pequeño instrumento, integrado por 11 reactivos de opción múltiple, que tocan puntualmente aspectos relacionados con las percepciones sobre la congruencia con los valores, la probabilidad de consecución de los objetivos y la factibilidad técnica y política de los medios específicos movilizados por el modelo en cuestión.

Fuera de discusión está el hecho de que lo idóneo y científicamente recomendable hubiese sido la construcción de una muestra representativa y aleatoria. A cambio de ello, lo que estaba al alcance era optar por una estrategia entre amigos, de un cuestionario anónimo, con finalidades muy específicas: poner en práctica mis

habilidades como funcionario electoral y sociólogo y realizar un trabajo con fines de titulación. Adicionalmente, aunque de gran importancia para mí, está la posibilidad de añadir información empírica a la reflexión teórica. Creo que, en buena medida, de eso se trata la sociología.

El trabajo de tesis que aquí se desarrolla se integra, descontado el apartado de presentación, a partir de cuatro apartados, que a su vez se desagregan en tres subapartados. El primer capítulo, **1. El Tránsito del IFE al INE**, ofrece una descripción analítica orientada a calar en la especificidad del cambio institucional introducido por la reforma de 2014, que condujo a la introducción de la figura de autoridad nacional en materia de organización comicial y forzó la trasmutación del IFE en INE; desarrolla una breve caracterización de las reformas electorales acaecidas entre 1989 y 2007, vistas éstas en clave de sus impactos en la configuración del marco institucional de las elecciones; y remata con una breve descripción de la reforma electoral de 2014, de la cual se desprende la instrucción de la implementación del modelo de Mesa Directiva de Casilla Única, que da materia al presente trabajo de tesis.

El segundo capítulo, **2. Implicaciones de la reforma en el plano distrital**, desarrolla un acercamiento de las disposiciones normativas aplicables a la estructuración y funcionamientos de los órganos institucionales directivos y ejecutivos con asiento en el plano distrital —consejos y juntas distritales, respectivamente—, al trasluz del paso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); base sobre la cual se orienta a poner al descubierto las tareas inéditas y los desafíos relevantes de la reforma en el plano distrital, con especial énfasis en la implementación del modelo de MDCU; y remata con un repaso al diseño y las características del citado modelo, al trasluz de su puesta en práctica en los comicios concurrentes de 2015.

El tercer capítulo, **3. Alcances y límites del modelo de mesa directiva de casilla única**, se explicitan los basamentos conceptuales que posibilitan la problematización y, por ende, la pregunta matriz del presente trabajo de tesis: ¿cuáles son las condiciones de posibilidad de la implementación del modelo de MDCU en el corto y el mediano plazos?, en la cual, huelga reconocer el papel de referente primordial ocupado por el

enfoque interdisciplinario de política pública y de la influencia determinante que en éste tienen la sociología y la ciencia política; asimismo, para acotar las respuestas a la pregunta prospectiva, se modelan tres escenarios: improbable, deseable y posible; y, finalmente, con el propósito de dar algún contexto empírico a las respuestas, se ofrecen, descriptivamente, los resultados de un sondeo aplicado a funcionarios electorales distritales en activo.

El cuarto y último capítulo, **4. A modo de conclusión**, ofrece un intento de profundizar en la lectura de los datos emanados del sondeo y de las respuestas a la pregunta por las condiciones de posibilidad de la implementación del modelo de MDCU; luego, desde una perspectiva más libre y abierta, plantea una serie de reflexiones sobre el devenir de posibilidades en el corto y el largo plazos.

Finalmente, al momento de escribir estas líneas introductorias pasa por mi mente la pregunta de si cumplí con el cometido planteado. En términos modestos, creo que sí. Más relevante que arribar a respuestas únicas e inatacables es plantearse problemas y preguntas acotadas que animen la reflexión sobre problemas públicos específicos. Sigo pensando que la implementación del modelo de MDCU es uno de ellos, que pone en juego la legitimidad de los comicios, de los resultados y de la autoridad responsable de su organización.

Es tarea de la sociología y, por extensión, de un funcionario electoral que practica dicho oficio, dar alertas sobre los riesgos de incumplimiento en tareas de relevancia pública. Y esa alerta poco o nada tiene que ver con la oferta de supuestas respuestas últimas. Como bien dice Weber, las ciencias sociales son eternamente jóvenes, porque inevitablemente ofrecen nuevas respuestas para preguntas similares.



## 1. EL TRÁNSITO DEL IFE AL INE

### 1.1 Antecedentes: la génesis del IFE

La transición política ofrece el trasfondo político e intelectual que confiere sentido teórico y razón práctica plenas a la reforma constitucional de 1989, modificatoria del artículo 41, y a la reforma legal de 1990, que dio lugar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)<sup>2</sup> y, por mandato de éste, a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), en sustitución de la Comisión Federal Electoral, y su inicio de operaciones hacia el 20 de octubre de 1990<sup>3</sup>.

Más que entrar a las particularidades del debate sobre la semántica y la pertinencia del *corpus* teórico de la transición<sup>4</sup>, importa aquí el hecho de que la elección presidencial de 1988, particularmente la caída del sistema informático de resultados preliminares, acaecida a la media noche de la jornada electoral, había impulsado un entender consensual entre los actores políticos mexicanos, con representación en los órganos legislativos y sin ella, y los intelectuales relevantes de la política de las diversas filias ideológicas: que el entramado electoral vigente era disfuncional respecto de los retos inéditos de la diversidad política y la competencia partidista, que habían cobrado vigor al tenor del avance de los procesos de integración de la economía mexicana a la economía mundial, con especial énfasis a los circuitos mercantiles de Norteamérica.

Teóricamente, dos aspectos resultan aquí dignos de ser resaltados. El primero se refiere a las brechas identificables entre los principios normativos internacionalmente válidos a los que las elecciones democráticamente organizadas deben ajustarse: «justicia», que en positivo hace alusión a la imparcialidad de las autoridades electorales en el trato a los actores de la competencia —típica, aunque no exclusivamente, los

---

<sup>2</sup> El 15 de agosto de 1990 se publicó el decreto de promulgación del COFIPE, que sustituyó al Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986.

<sup>3</sup> Cabe precisar que el 11 de octubre de 1990, luego de que se tomó la protesta de ley al presidente del Consejo General y a los representantes acreditados por los partidos políticos, tuvo lugar la sesión de instalación del Consejo General del IFE y, ulteriormente, la toma de protesta del Director General y el Secretario General del Instituto.

<sup>4</sup> Para abundar en el interesante debate teórico sobre la transición, se recomienda ampliamente acudir a Morlino (1985) y Schmitter (1988).



partidos políticos<sup>5</sup>— y, en negativo, lo hace a la inexistencia de privilegios o ventajas indebidas para cualesquier competidores; y «libertad», que en positivo se refiere a la provisión de condiciones de acceso a la información suficiente y pertinente sobre las opciones disponibles y a la secrecía en el ejercicio del sufragio, tales que el elector pueda de manera autónoma evaluar y decidir razonadamente, y en negativo lo hace a la inexistencia de medidas de coacción o condicionamiento del voto<sup>6</sup>. Y el segundo, por su parte, alude a la caracterización del régimen político imperante a la altura del fin de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa, nucleado en torno al debate de si éste era democrático, pero requería medidas de fortalecimiento, o bien, si se trataba de un régimen de naturaleza autoritaria, y que, en consecuencia, debía ser sustituido por uno cualitativamente diferente, es decir, de naturaleza democrática.

En relación al primer punto, el de las falencias de la organización comicial en materia de justicia y libertad, resalta la aceptación consensual a lo largo y ancho de la geometría política nacional. Una revisión rápida a las percepciones dominantes sobre los problemas cruciales que el IFE habría de resolver al inicio de la década de los noventa es suficiente para remarcar dos: la parcialidad de las autoridades electorales hacia el partido oficial y las prácticas generalizadas del fraude.

Y, en relación al segundo punto, el de la naturaleza y alcances de los cambios por hacer al régimen político, es ostensible la polaridad de perspectivas. Desde la mirada más o menos conservadora del ala dura del Partido Revolucionario Institucional, principal aunque no exclusivamente, el régimen preexistente era ya democrático, aunque precario e imperfecto, razón por la cual se imponía una estrategia de perfeccionamiento. Por su parte, desde la perspectiva liberal y más progresista dentro del ala opositora, el presidencialismo mexicano presentaba las características propias de un régimen autoritario, en virtud de lo cual la tarea por realizar implicaba su sustitución por uno democrático.

---

<sup>5</sup> En el lapso de 1989 a la fecha, la legislación electoral federal ha preservado la constante de reconocer a los partidos políticos nacionales como actores de pleno derecho, esto es, con facultades para designar candidatos. A tramos, ha posibilitado la figura de las asociaciones políticas nacionales. A partir de la reforma de 2014, la ley posibilita las candidaturas independientes.

<sup>6</sup> Estas apreciaciones resultan cercanas a las sostenidas en las posturas minimalistas de la democracia. Cf. Bobbio (1989).

Más allá de las diferencias entre ambas posiciones teóricas y políticas persistía el vaso comunicante de que había cambios importantes por realizar al entramado electoral, cuya orientación resultaba clara: ajustar la organización comicial a los preceptos democráticos de justicia y libertad, contrariados por la prevalencia de prácticas de favoritismos de la autoridad comicial a favor del partido oficial y de tolerancia e indiferencia frente a la comisión generalizada del fraude. Conservadoramente, la apuesta era por una transición democrática, es decir, una estrategia paulatina de cambio democrático dentro de la democracia —*democratización de la democracia*—. Progresistamente, la lectura del cambio era la típicamente transicionista; es decir, implicaba la sustitución de un régimen autoritario por uno democrático. En tal sentido, se insistía en el valor de la preposición “a” en la consabida expresión «transición a la democracia».

En términos prácticos, sin menoscabo de la relevancia teórica y la pertinencia política de las diferencias de interpretación, el hecho de mayor relevancia, luego de las controversiales elecciones presidenciales de julio de 1988, es el consenso tácito entre las fuerzas políticas de que la meta consistía en dotarse de un marco legal e institucional técnicamente eficiente para ofrecer imparcialidad y abatir el fraude y, lo que es especialmente relevante, para construir confianza.

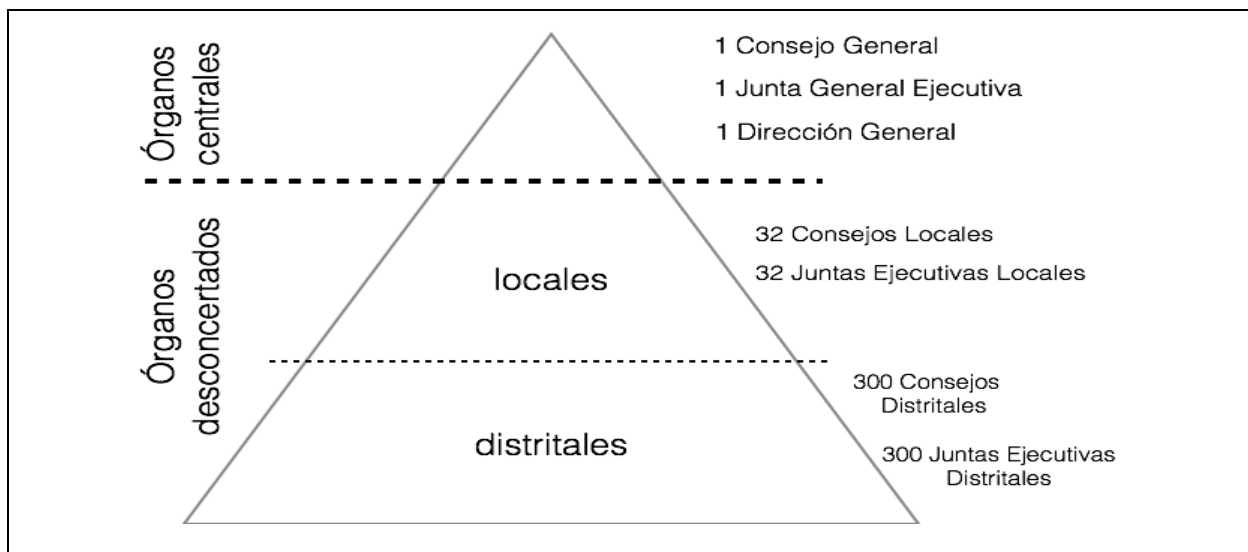
He aquí el contexto en el que vale la pena inscribir las características del diseño legislativo e institucional de lo que en ese entonces dio en llamarse el nuevo sistema electoral mexicano (Núñez, 1991), que por cierto sienta el precedente de haber sido el primero en la historia política mexicana

Una lectura a vuelapluma a las disposiciones contenidas en los ocho libros del COFIFE permite detectar su distanciamiento de la ortodoxia. No se trata, lejos de lo esperable, de un paquete de normas generales de las que pudiera esperarse apertura y flexibilidad para ser aplicables a múltiples casos concretos. Por el contrario, las normas de la legislación secundaria sorprenden por su carga de contenidos concretos, que no sólo distribuyen facultades y responsabilidades de manera puntual a los ocupantes de los cargos funcionariales, sino que determinan celosamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar en el que los mandatos han de ser cumplidos.

Ciertamente, más que un paquete de preceptos generales, el COFIPE ofrece las características de un programa de trabajo, o en la afortunada expresión de Woldenberg (2000), de una «carta de navegación» electoral, que reduce drásticamente la discrecionalidad de los funcionarios electorales y, a la vez, pone en blanco y negro las posibilidades de determinar la legalidad/ilegalidad de las decisiones y acciones de los funcionarios electorales. Tal condición dista mucho de ser accidental. Un dispositivo legal con esas características ofrece ventajas comunicativas formidables, pues da soporte a una estructura vertical de mando, que facilita a los superiores girar instrucciones ciertas y a los subordinados, ajustarse con facilidad a las directrices establecidas. Por si eso fuese insuficiente, opera como un mecanismo altamente eficiente para estabilizar las expectativas entre los funcionarios electorales y los usuarios de sus servicios, especialmente los partidos políticos y los ciudadanos.

En la disyuntiva de elegir entre un modelo normativo abierto-flexible y uno cerrado-rígido, el Legislador (1988-1991) optó por lo segundo. Nada más natural que ello, dada un clima de opinión opositora consciente de que enfrente había un poderoso enemigo: la añeja cultura organizacional —las comisiones electorales federales (1946-1989)—, proclive a reclutar y seleccionar a los funcionarios con arreglo estricto no al profesionalismo sino a la lealtad a los intereses del partido oficial y abiertamente estimulante al comportamiento parcial de éstos. De este modo, a la mirada de las fuerzas políticas de oposición, el problema de la parcialidad en las autoridades electorales se resolvía mediante un diseño legal *hiper* restrictivo.

En la dimensión organizativa, el complemento ideal sería un diseño integral, en el que los órganos constitutivos (en las 32 delegaciones estatales y en las 300 subdelegaciones distritales, de acuerdo con el artículo 71 del COFIPE) encontrarían acomodo en torno a tres ejes de estructuración; a saber; jerárquico, funcional y temporal.

**Gráfico 1. Estructura desconcentrada del IFE (1990)**

*Fuente: Elaboración propia*

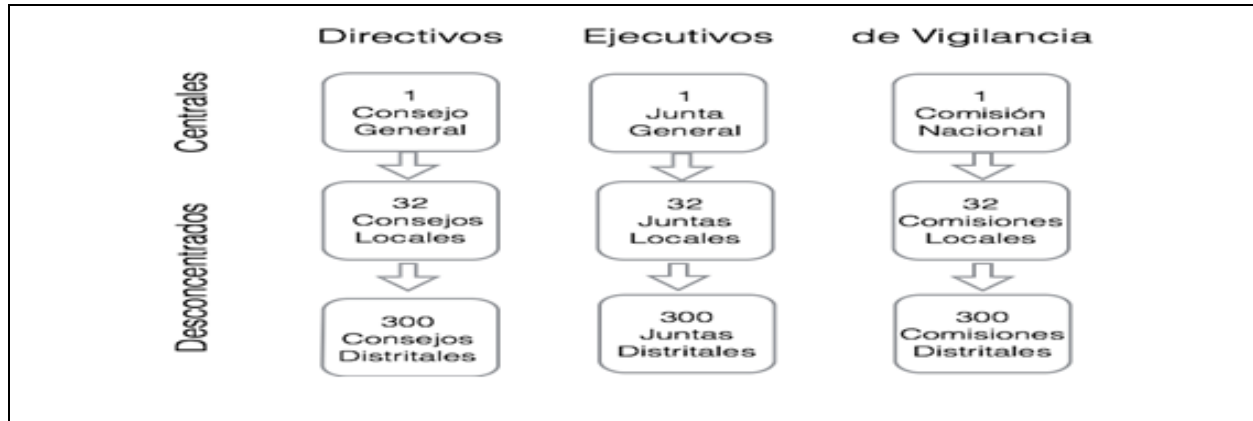
Jerárquicamente, el COFIPE dispone la distinción entre órganos centrales y órganos desconcentrados, bajo un supuesto básico: en línea directa, los órganos centrales —en este caso, el Consejo General (CG), la Dirección General (DG) y la Junta General Ejecutiva (JGE)— disponen de facultades directas de mando sobre los órganos desconcentrados locales —en éste caso, 32 consejos locales y 32 juntas ejecutivas locales; y, a través de éstos, también en línea directa, sobre los 300 consejos distritales y las 300 juntas ejecutivas distritales.

Como órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, el Consejo General tiene conferidas las más importantes atribuciones. Unas relacionadas con el buen funcionamiento del propio Instituto, tales como expedir los reglamentos necesarios, vigilar la oportuna integración, instalación y trabajos de sus órganos [...] (Núñez, 1991: 117)

Funcionalmente, el COFIPE establece una distinción por partida triple: funciones directivas, esto es, de mando; funciones técnico-ejecutivas, es decir, de implementación de las instrucciones directivas; y de vigilancia. Paralelamente, reconoce la existencia de órganos de la función directiva (los 333 consejos), órganos de la función técnico-ejecutiva (las 333 juntas ejecutivas y la Dirección General), y órganos de vigilancia de los instrumentos de registro electoral (333 comisiones de vigilancia), en disposición similarmente desconcentrada: una Comisión Nacional de Vigilancia, 32 Comisiones

Locales de Vigilancia y 300 Comisiones Distritales de Vigilancia. En total, esto describe un espacio institucional integrado por mil órganos formalmente contemplados.

**Gráfico 2. Mapa orgánico del IFE**



*Fuente: Elaboración propia.*

Si bien se mira, de lo que menos puede acusarse al diseño orgánico del IFE es de simple. Hace falta precisar que la distinción funcional, por su parte, reintroduce la distinción jerárquica. A saber, los órganos directivos centrales disponen de facultades de mando sobre los órganos ejecutivos centrales y, a través de éstos, sobre el resto de la estructura ejecutiva desconcentrada.

Mención aparte merecen la función de vigilancia y sus órganos correspondientes: las comisiones. El hecho es que en el diseño del IFE la función y los órganos de vigilancia se circunscriben a una de las tareas sustantivas —por tradición, incluso críticas— de la organización comicial: el levantamiento y actualización del padrón electoral, las listas nominales y la credencial para votar, que son tarea propia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), órgano ejecutivo especializado dentro y en relación al cual se desarrollan las actividades de vigilancia a cargo de las citadas comisiones. Su presencia dentro del complejo diseño del IFE es tema aparte, toda vez que operan como órganos colegiados de representación partidaria y, como tales, no guardan relación de subordinación a los órganos directivos y ejercen gran influencia sobre los órganos ejecutivos registrales y, a través de éstos, sobre las posibilidades de la legitimación electoral.

Finalmente, en clave de temporalidad, el diseño del IFE reconoce la existencia de órganos permanentes, esto es, de existencia continuada; y órganos temporales, es decir, que se instalan y operan específicamente en los lapsos del proceso electoral.

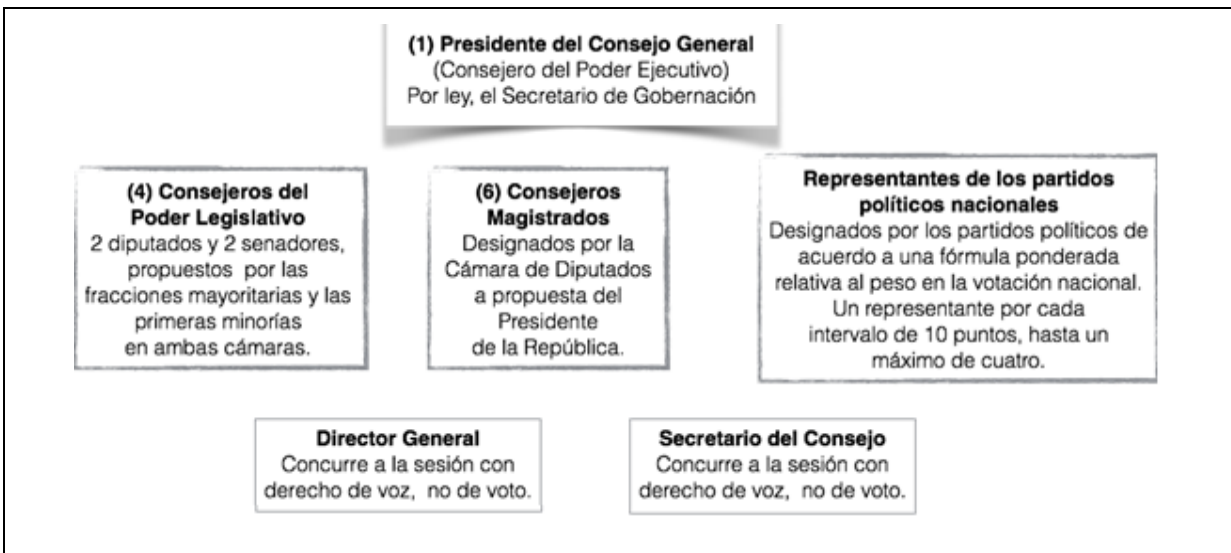
**Gráfico 3. Órganos permanentes y temporales del IFE**



Fuente: Elaboración propia.

Este breve recorrido del diseño original del IFE quedaría incompleto sin el correspondiente repaso a las reglas de composición de los órganos institucionales. Veamos.

**Gráfico 4. Integración del Consejo General<sup>7</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

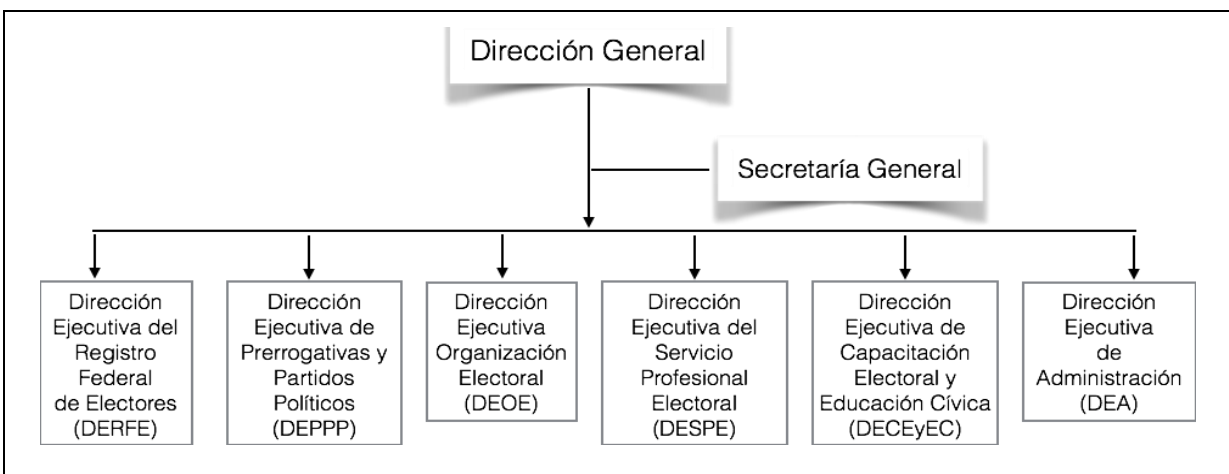
<sup>7</sup> Estas reglas de composición estuvieron vigentes desde el inicio del IFE, en octubre de 1990, hasta antes de la reforma electoral de 1994.

El órgano central, y por ende superior, de dirección del IFE se integraba por cuatro figuras distintas. Primera, el presidente del CG, y a la sazón la máxima autoridad institucional, operaba como salvaguarda de los intereses del ejecutivo federal. En buena lógica, esto suponía una concesión de doble filo, puesto que involucraba al presidente de la República, con todo lo que ello significaba en el régimen presidencialista; y, a la vez, ofrecía el blanco a la crítica de la falta de autonomía del IFE. Segunda, los consejeros del poder legislativo, en equilibrio numérico entre el gobierno y la oposición. Tercera, los consejeros magistrados, en número de seis, designados por la Cámara de Diputados, propuestos por el titular del Ejecutivo. Y cuarta, los representantes de los partidos políticos en cantidad directamente proporcional al peso electoral de la última elección. En suma, se trata de un modelo de integración plural del máximo órgano de dirección con presencia mayoritaria del titular del ejecutivo y su partido pero con amplia representación de las fuerzas de oposición.

La integración de los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales sigue una lógica similar, aunque su tamaño es más reducido. Cuenta con un Presidente del Consejo, que recae en la vocalía ejecutiva; seis consejeros ciudadanos, designados por el CG; y representantes de los partidos políticos, bajo la misma regla de asignación ponderada utilizada para el caso del CG.

De acuerdo con el COFIPE, la Junta General Ejecutiva, órgano central colegiado, se integraba por la Dirección General, la Secretaría General y seis direcciones ejecutivas.

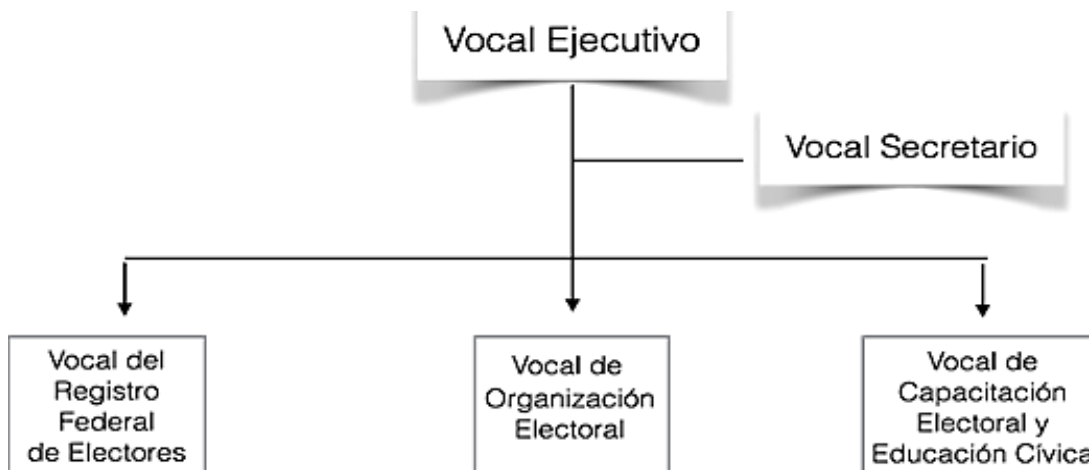
**Gráfico 5. Integración de la Junta General Ejecutiva**



Fuente: Elaboración propia.

Y, por su parte, en el nivel desconcentrado local y distrital, seguían una lógica de composición similar.

**Gráfico 6. Integración de las Juntas Local y Distrital Ejecutivas**



Fuente: Elaboración propia.

## 1.2 Evolución del marco legal e institucional (1989-2014)

Para efectos descriptivos y de una mejor comprensión del trayecto evolutivo<sup>8</sup> del marco legal e institucional del sistema electoral federal mexicano, cabe trazar una línea de separación entre el antes y el después de las elecciones del año 2000, en razón de que ellas dan pie a la primera alternancia en la ocupación de la presidencia de la República y, por ello mismo, implican la ruptura de la regla dorada y principio básico de la continuidad del régimen presidencialista por siete décadas: que el presidente en turno elige a su sucesor.

### **Las reformas de la transición: 1989-90, 1993, 1994 y 1996**

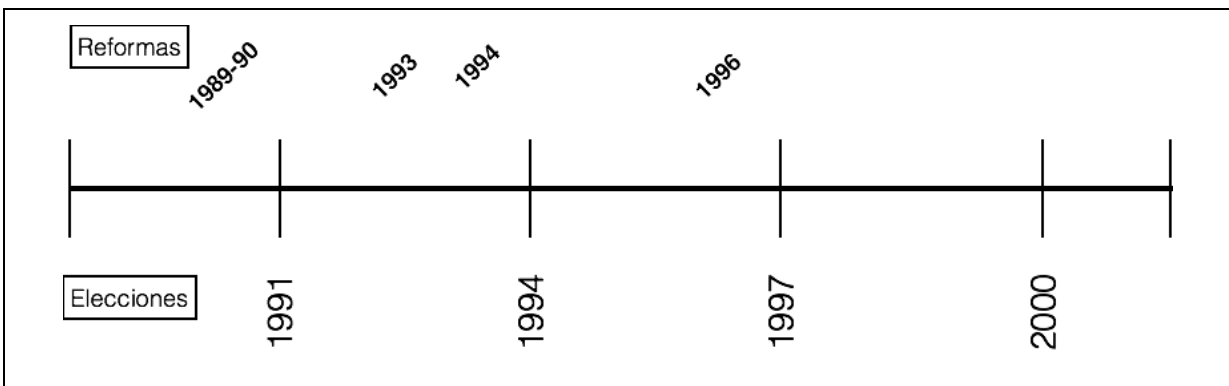
Un hecho inédito en la historia político-electoral contemporánea es que un régimen político haya experimentado igual número de reformas que de procesos comiciales. Tal situación, apariencias paradójicas aparte, resulta mucho más imputable al efecto

<sup>8</sup> Uso el vocablo evolución para hacer referencia descriptiva a las continuidades-discontinuidades de un ente histórico particular —el marco legal e institucional de las elecciones—, sin presunción alguna de que ello implique, al modo darwinista, mejora o progreso alguno.



positivo de éstas, que a la insatisfacción de las fuerzas políticas impulsoras. Más aún, una de las claves comprensivas en la dinámica del cambio político es tener en cuenta la sorprendente sinergia de elecciones que reclaman cambios legales e institucionales, que vitalizan los procesos comiciales e impulsan nuevas reformas.

**Gráfico 7. Reformas electorales y procesos comiciales en la década de los 90**



Fuente: *Elaboración propia*

Las características y alcances de diseño legal e institucional de la reforma de 1989-90, descritas en el apartado anterior, acreditan de manera suficiente que entre la coalición gobernante (presidencia-PRI) y las fuerzas de oposición (PAN y PRD, principalmente) se había construido el entendido consensual de que, ya fuese en el mediano o el largo plazo, la meta imperativa consistía en avanzar en el proceso de sustitución de las reglas materialmente presidencialistas del acceso a los cargos de representación popular por otras cualitativamente distintas, basadas éstas en la organización de comicios justos y libres, es decir, democráticos.

Para ser enfático, el debate sobre la satisfacción del imperativo de la legitimidad democrática (Horcasitas, 1991) tenía lugar de cara al antecedente traumático de los fraudulentos comicios de 1988 y la cercanía de las elecciones de 1991, que para efectos prácticos eran la prueba de fuego de la pertinencia de la reforma de 1989-1990 y del futuro de su creación más conspicua: el IFE. A prueba, por tanto, estaría el complejo entramado de alrededor de mil órganos colegiados responsables de las tareas de dirección, técnico-ejecutivas y de vigilancia y a cuyo cargo, de manera integral, estaba la organización comicial.

En tal contexto, frente a la percepción generalizada de que el fraude se fraguaba a través de la integración y manejo dolosos del padrón electoral, de particular importancia resultan la función y los órganos de vigilancia (333 comisiones)<sup>9</sup> de las tareas registrales, previstos en el diseño, recientemente creado, toda vez que un artículo transitorio contempló el mandato de levantar un padrón electoral desde base cero, es decir “borrón y cuenta nueva”, y por medio de la técnica censal, esto es a partir de la realización de visitas domiciliarias, el cual debía ser utilizado en los comicios de 1991.

A la vista de los sorprendentes resultados es alto el riesgo de incurrir en balances simplistas. Nada auguraba un final feliz en el difícil panorama previo a las elecciones de 1991, sobre todo teniendo en cuenta que el lapso que mediaba entre el inicio formal de operaciones del IFE (20 de octubre de 1990) y las elecciones de 1991 (18 de agosto) era de menos de un año. Y aunque no todo fue empezar de cero, dada la previsión legal de incorporar en el IFE al personal de las desaparecidas Comisión Federal Electoral y Registro Nacional de Electores, igualmente cierto resulta que el COFIPE contenía un entramado legal nuevo y que ello implicaba curvas de aprendizaje, en situación de extrema escasez de tiempo.

En el contexto mencionado, cobran relevancia los logros de levantar un padrón electoral de 39.2 millones de ciudadanos, que representa una cobertura del 85% en relación al estimado de la población mayor de 18 años; mientras que la credencialización de los ciudadanos inscritos al padrón alcanzó una tasa del 92.6%; y que la tasa de error entre domicilio, edad, sexo y nombre se situara en el 3%. Tan relevante como ello es que de las 88,308 casillas aprobadas por el CG, se instalaron 88,144 (99.81%).<sup>10</sup>

Una revisión a las actas del CG y de la opinión experta en los medios electrónicos es suficiente para sostener que, en la perspectiva de los partidos políticos y la opinión pública, el balance sobre el diseño y el funcionamiento del entramado electoral había sido más que positivo. Sin dejar de lado la existencia de señalamientos críticos, la

---

<sup>9</sup> De los cuales una Comisión Nacional de Vigilancia, 32 Comisiones Locales de Vigilancia, y 300 Comisiones Distritales de Vigilancia.

<sup>10</sup> IFE. 1992. Memorias del Proceso Electoral Federal 1991. IFE: México.

opinión mayoritaria fue que las elecciones de 1991 “habían sido las mejor organizadas en la historia de México”.

Conclusión general: había probado pertinencia la apuesta por un COFIPE que apostaba a normas programáticas rígidas, tendientes a imponer a los funcionarios electorales un margen de discrecionalidad tendiente a cero, y a un diseño organizacional que contemplaba 999 órganos, acomodados de modo vertical y altamente centralizado, cuyas decisiones se procesaban de manera colegiada. He aquí los trazos distintivos y definitorios del sistema electoral, que ha permanecido desde su creación hasta la fecha y que ha servido de referente y soporte a las modificaciones ulteriores.

Desde esta perspectiva, sin demérito de su importancia, la reforma de 1993 añade poco o casi nada a la arquitectura y funcionamiento del IFE. Ciertamente, sólo es relevante porque añade facultades constitucionales y legales, principalmente cuando se trataba de declarar la validez de las elecciones, poniendo punto final a la práctica de auto-calificación electoral de los diputados; para calcular, fijar límites a los gastos de campaña así como para observar los informes de los ingresos y los gastos de los partidos políticos. A este respecto, resulta mucho mayor el calado las adiciones y cambios en la función jurisdiccional, que elevaron al Tribunal Federal Electoral a tribunal de pleno derecho y máxima autoridad en la materia.

Con todo y que las modificaciones de la reforma de 1993 atendían la agenda de las preocupaciones emergidas tras las elecciones de 1991, y pese a que el proceso comicial de 1994 había dado inicio formal la primera semana del mes de octubre de 1993, la irrupción del movimiento del EZLN alentó el incremento de la incertidumbre sobre el proceso comicial en las fuerzas políticas nacionales y los respectivos candidatos presidenciales. Tal situación desembocó en el *Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia*, signado por ocho de los nueve partidos políticos nacionales. La preocupación por la suerte del proceso electoral queda de manifiesto en el propósito explícitamente enunciado de

Tomar decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral.<sup>11</sup>

La mirada de las decisiones por tomar apuntaba de manera directa al árbitro electoral —el IFE—, no por asuntos relativos a su eficacia operativa y disciplina, sino por la preponderancia en el CG de las representaciones afines al presidente y al partido oficial y el recelo provocado por la incorporación de los antiguos funcionarios de la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores, por sus supuestas lealtades al partido oficial. Así, la medida de mayor impacto de la reforma de 1994 consistió en la modificación de las reglas de integración del Consejo General. Específicamente, ésta introdujo la figura del *consejero ciudadano* en sustitución de la figura del consejero magistrado, con lo cual se suprimió también el requisito de ser abogado. Tal decisión tuvo dos efectos visibles: uno, mediante la apertura de cauces a la incorporación en el CG de intelectuales de probado reconocimiento público, vitalizó y elevó la calidad del debate plural dentro del máximo órgano de dirección; y dos, redujo la influencia del titular del ejecutivo en las decisiones colegiadas.

La fuerza relativa de los consejeros ciudadanos comparada con la de los consejeros magistrados creció de forma espectacular. Mientras los magistrados tenían seis votos de 21 (esta última cifra variaba dependiendo del número de partidos), los consejeros ciudadanos tenían seis de 11. Eran mayoría, aunque no formaban un bloque. (Woldenberg en IFE, 2010: 168).

Asimismo, la búsqueda de mejores condiciones de imparcialidad, certeza y confianza llevó a la sustitución de la fórmula de representación ponderada de los partidos por la fórmula de representación paritaria. Dada la correlación de fuerzas imperante, ello implicaba que el partido en el gobierno dejaría de tener sus cuatro escaños en el CG, para quedarse con sólo uno, al igual que el resto de los partidos. Si bien se aprecia, las nuevas reglas de composición del CG revelan un equilibrio mucho más simétrico entre las representaciones del partido en el gobierno y las representaciones de la oposición.

La descripción de los cambios quedaría incompleta si se omitiera la mención a la destitución en bloque de una treintena de funcionarios electorales de carrera, adscritos

---

<sup>11</sup> Retomado de la revista: “Voz y Voto” política y elecciones. Número 13. México. Marzo 1994. Director Jorge Alcocer. p. 11.

a los órganos ejecutivos desconcentrados, a causa de sus filias y cercanías con miembros de alto rango del partido oficial.<sup>12</sup>

Por si las presiones sobre el desempeño del IFE fuesen insuficientes, sobrevendrían dos hechos de sangre, que agregaron incertidumbre y temor: los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del partido oficial, y José Francisco Ruiz Massieu, alto dirigente de dicho partido. Paradójicamente, las elecciones presidenciales de 1994, con una tasa de participación de 74%, marcan el techo histórico de la votación. Igualmente importante es el hecho de que las fuerzas políticas nacionales, sin dejar de hacer mención a irregularidades percibidas, dieran su aval a la organización comicial.

La apuesta fue exitosa: las elecciones de 1994 trascurrieron finalmente en un ambiente de tranquilidad y de fortaleza institucional. Los resultados fueron aceptados por todos los partidos políticos contendientes, y aunque se presentaron algunas impugnaciones al proceso, éstas fueron pocas y bien procesadas por el Tribunal Federal Electoral. (Córdova, 668)

Dentro de los señalamientos críticos destaca el emanado del propio Ernesto Zedillo, candidato presidencial ganador, quien calificó su triunfo en conocida intervención pública como legal, pero inequitativo. Las cartas, pues, estaban echadas para la siguiente reforma electoral, que habría de producirse con anterioridad a las elecciones de 1997.

En efecto, si se mira detenidamente la reforma de 1996, exhibe una línea de continuidad con las inquietudes manifestadas en la reforma de 1994, relacionadas con la imparcialidad de la autoridad electoral y, por ende, con la confiabilidad en el árbitro y en sus decisiones. Centralmente, con toda crudeza, a la luz de las experiencias históricas de la historia reciente, el dilema a resolver era la participación de los partidos políticos, habida cuenta de que, por un lado, significaban una amenaza a la

---

<sup>12</sup> El proceso de destitución de dichos funcionarios, impulsado al más alto nivel de los órganos centrales, por cierto, deja muchas dudas al respecto de la legalidad y el debido proceso. Sin menoscabo de que las citadas filias estuviesen acreditadas, y que incluso fuesen de dominio público, las autoridades institucionales no ofrecieron elementos de soporte sobre actos de ilegalidad o desempeños ineficientes. La incertidumbre que ello provocó dio pie a que, con una carga irónica fuerte, se hiciera mención a “la noche de los cuchillos largos”.

imparcialidad del árbitro; y, por el otro, significaban también una enorme oportunidad de generar respaldo y legitimidad a la organización comicial.

En tal contexto, como bien apuntan Becerra, Salazar y Woldenberg (1997: 31), se había venido conformando un consenso en torno a tres de las cuestiones centrales en las definiciones sobre el diseño del IFE y, de modo particular, sobre la composición e integración del CG, en tanto máximo órgano de dirección:

- el órgano electoral debe procurar el máximo equilibrio de modo tal que sus decisiones sean expresión de acuerdos y pactos entre posiciones distintas;
- el menor peso de los partidos políticos para una mayor neutralidad política de sus decisiones; sin embargo, en el mediano plazo su presencia sigue siendo necesaria porque ejercen una profunda tarea supervisora y fiscalizadora de todos los eslabones de la organización electoral;
- como consecuencia, debe procurarse que el peso fundamental del arbitraje recaiga en figuras no partidistas, pero que gocen de la confianza de las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la Unión.

La respuesta a tales inquietudes implicó modificaciones sustantivas en la composición y las reglas de integración. En cuanto a lo primero son de destacar tres innovaciones. Primera, en sustitución de las figuras del *consejero ciudadano* y el *Presidente del Consejo General*, se introdujeron las figuras del *consejero electoral* y el *consejero presidente*, respectivamente. Segunda, la Cámara de Diputados quedó investida de la facultad para nombrar a los consejeros electorales y al consejero presidente, con lo cual se privó al Ejecutivo Federal de su anterior facultad para que su Secretario de Gobernación presidiera al IFE. Y tercera, se elevó de seis a ocho el número de consejeros –ahora electorales–, lo que dio lugar a un cuerpo de nueve consejeros, incluido el consejero presidente.

Por su parte, el funcionamiento del Consejo General se vio modificado en dos aspectos básicos: el derecho de voz y de voto quedó reservado en exclusiva al cuerpo de los nueve consejeros electorales y, por ende, el resto de los integrantes del CG, los Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, sólo tienen derecho de voz.

En este cuadro de modificaciones sustantivas, mención aparte merece la exclusión de la figura del *Presidente del Consejo General*, representación que correspondía al Secretario de Gobernación, toda vez que implicaba la supresión de la influencia ejercida por el titular del Ejecutivo Federal en el máximo órgano de dirección. En un régimen político diseñado para hacer prevalecer la voluntad presidencial, tal medida entrañaba radicalidad. Si a ello se suma la expropiación del derecho de voto a las representaciones del Poder Legislativo y la exclusividad al derecho de voto de las representaciones no-partidistas, no sólo adquiere visos de realidad la aspiración de una función directiva imparcial, sino que además sienta las condiciones para un funcionamiento autónomo<sup>13</sup> del IFE.

En respuesta directa a la reconocida inequidad en la competencia electoral, sobrevino un paquete de medidas tendientes a reducir las asimetrías en el acceso a los recursos. Al respecto, se introdujo una nueva fórmula para calcular el monto total del financiamiento público a entregar a los partidos políticos y se estableció la regla de asignación de 70% a repartir de manera proporcional al peso de cada partido en la votación nacional y 30% a repartir de manera equitativa, además de la previsión de otras partidas presupuestales para financiar el proselitismo y apoyar la promoción de la cultura cívica y la investigación. Asimismo, se estableció el 10% respecto del financiamiento público recibido como límite al financiamiento privado y se prohibieron las aportaciones anónimas. Cierra el círculo de este importante conjunto de medidas la introducción de nuevas medidas para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos entre las que cabe destacar las facultades para hacer auditorías y visitas de verificación.

En relación a la función jurisdiccional, amerita mencionar su constitucionalización plena al integrarse el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, ahora con el carácter de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>13</sup> Se ha prestado menos atención de la debida al peso de la idoneidad de los consejeros electorales, en cuanto a sus dos atributos: independencia y confianza de los partidos políticos. Es un hecho que resultó afortunada la composición del Consejo General luego de la reforma de 1996. Y también es un hecho que la historia reciente es prueba de que las composiciones subsecuentes se ajustan al modelo de consejeros confiables para los partidos, no por independientes, sino por disciplinados a sus intereses.

Los impactos de estas transformaciones fueron ostensibles e inmediatos. En lo interno, la nueva integración del CG implicó la vitalización de los procesos de deliberación en el seno de los órganos directivos y, por efecto de ello, una ampliación de los horizontes y las exigencias a los órganos técnico-ejecutivos. Los estándares en aspectos básicos como el padrón electoral, la credencial para votar, la instalación de las casillas, ente otros, siguió al alza. Nada tiene de extraño que el balance tan positivo que la opinión pública, los expertos y los partidos políticos hicieron sobre la organización de las elecciones de 1997.

En lo externo, las contribuciones de la reforma de 1996 también se hicieron notar. Enfáticamente, es de señalar su impacto en la modificación sustancial de las pautas de distribución de los cargos de representación política. Por primera vez en la historia del país, el partido del presidente en turno no alcanzó la mayoría en el Poder Legislativo. Sobrevendría pues a nivel federal, quizás ya de manera irreversible, la era de los «gobiernos divididos», con todo lo que ello implica en términos de gobernabilidad del sistema político.

En clave de condiciones democráticas el escenario del régimen político era óptimo. Por una parte, el ascenso en la competitividad encontraba su claro reflejo en un reparto más asimétrico del poder; y, por el otro, el entramado electoral ofrecía altos estándares de desempeño y de confianza a los actores de la competencia y la ciudadanía. Quizás a ello resulte directamente imputable el hecho de, por primera vez en la historia del IFE, no se produjera una reforma electoral previa a unos comicios federales.

Así, con el entramado electoral empleado en las elecciones de 1997, el IFE proveyó la organización de los comicios presidenciales del año 2000. En términos generales, son más que aceptables las cuentas ofrecidas. Los estándares de eficacia en los rubros sensibles de la organización comicial que ya eran extraordinarios en 1997, se elevaron aún más. El balance experto de la opinión pública y los partidos políticos evaluó como ejemplar la gestión del IFE y, de forma trascendental, el partido en el gobierno reconoció la derrota.

En una democracia representativa e institucionalizada es parte de la normalidad que la oposición derrote al gobierno y que acaezcan las alternancias. En un régimen en el que



la regla por siete décadas había sido que los comicios validaran la voluntad sucesoria del presidente en turno, con los vicios y las imperfecciones conocidas, esto tiene un significado revolucionario<sup>14</sup>, no sólo por sus fines (la instauración de un modo democrático de acceso al poder presidencial) sino también por su medios (un relevo pacífico y programado).

Visto el desenlace a la luz del diseño legal e institucional introducido a principios de la década de los noventa, podría decirse que no hay lugar a la sorpresa. La sustitución de la voluntad unipersonal presidencial (el dedazo) por la voluntad colectiva de los electores (vía el sufragio individual) estaba claramente implicada en el combate al fraude y la construcción de un entramado electoral enfocado a la congruencia con el precepto de elecciones justas y libres, y a dar vigencia al principio democrático universal de «un hombre, un voto». Sin embargo, visto desde la perspectiva del tiempo, quizás la sorpresa sea toda. A juzgar por pronunciamientos públicos hechos por prominentes miembros de la élite gobernante en la segunda mitad de la década de los noventa, había planes muy precisos sobre objetivos que estarían persiguiendo hacia la segunda década del siglo XXI.

El hecho a destacar es que una institución emanada del régimen presidencialista, ciertamente con la participación de la oposición, procesara la alternancia por la vía de las urnas. He aquí el ingrediente que se necesitaba para acabar con las suspicacias que aún quedaban sobre la posibilidad de gozar de elecciones democráticas. Nada de extraño tiene, por tanto, el hecho de que luego de la alternancia, los bonos del IFE se elevaran significativamente. Medidos éstos en clave de confianza, valdría traer a colación los datos de una encuesta auspiciada por el diario Reforma, según la cual la confianza en el IFE rondaba los 74 puntos porcentuales.

Así, con broche de oro, cerró la primera década de funcionamiento del IFE. El diseño de un marco legal programático e *hiper* restrictivo y de una organización vertical, cuasi militar, que son las constantes en medio de las cuatro reformas electorales de la

---

<sup>14</sup> El prestigiado diario *Le Monde*, precisamente, puso en primera plana el anuncio del cambio de régimen en México, valiéndose de dos palabras: revolución pacífica.

década de los noventa, habían probado tener éxito. Una nueva etapa se había abierto: la de la alternancia.

### **Las reformas de la post alternancia**

La primera reforma electoral del siglo XXI tuvo lugar en el año de 2007, es decir, más de una década después de la reforma de 1996. El dato es importante porque implica la extensión de un lapso de indiferencia a los impactos que las propias reformas habían generado en la competencia electoral y, en general, en la morfología y la dinámica del régimen político. Para no ir muy lejos, Vicente Fox, el candidato presidencial ganador, había seguido una estrategia innovadora de campaña permanente mientras fungía como gobernador. Ciertamente, en ausencia de previsiones explícitas sobre el lapso de pre-campaña, ello no configuraba delito electoral alguno. Tan cierto como ello resulta que dicha estrategia comportaba una ruptura de las condiciones de equidad en relación con el resto de los competidores que se habían ajustado a las usuales dinámicas de las precampañas organizadas por sus respectivos partidos políticos. En el mismo tenor, justo es mencionar los casos escandalizantes del *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, que pusieron en evidencia las debilidades del esquema de fiscalización vigente.

En el argot de la teoría de juegos, el escenario de la primera alternancia puede ser descrito como un nueva competencia, con altas posibilidades de perder para todos, que reclama la inventiva de aprovechar todos los intersticios posibles de la ley, a fin de obtener ventajas sobre los competidores. A todas luces, ésta fue la prioridad de las fuerzas políticas en los meses posteriores a las elecciones del año 2000, y no la adecuación del marco legal e institucional, como era lo ideal.

De este modo, en medio de la algarabía de la post alternancia y los altos bonos del IFE, sobrevinieron los comicios federales de 2003. No es exagerado decir que entrañaron un laboratorio para el IFE y los partidos políticos. En el caso del IFE, esto es así en razón de que el recrudescimiento de la competencia y la irrupción de tácticas de competencia de dudosa legalidad y escasa legitimidad por parte de los partidos entraba duros desafíos a su prestancia y credibilidad en tanto que árbitro imparcial. Y en el caso de los partidos, porque estaba a prueba su capacidad de innovación (“campañas de lodo”

propaganda denigratoria, etc.) para reducir los riesgos de la derrota y para evitar sanciones.

Pese a los indicios preocupantes, salvo la caída estrepitosa de la participación electoral, la organización comicial rindió frutos aceptables. La confianza institucional lograda y la autoridad moral del CG dieron cobertura aceptable a las falencias del entramado electoral. En la propia percepción de los consejeros electorales, hecha pública de diversas maneras con posterioridad a las elecciones de 2003 y en la inmediatez del cierre de su ciclo, principalmente, el IFE se había quedado corto en cuanto a facultades e instrumentos para fiscalizar los ingresos y gastos así como para imponer sanciones a los partidos políticos.

En el contexto descrito, tuvo lugar la renovación de la integración del Consejo General, que tendría sobre sus espaldas la responsabilidad de conducir la organización de las elecciones presidenciales del 2006. Como se sabe, ésta no se dio de la mejor manera ni con los mejores resultados. Desafortunadamente, en una clara disputa por maximizar la presencia de consejeros de su confianza, el PRI y el PAN aprovecharon la tentativa de chantaje del PRD para dejarlo fuera del reparto. Se violó así una de las máximas que en la reforma de 1996 habían demostrado ser útiles: la pluralidad y el equilibrio.

Más allá de lo aconsejable que resultaba proceder a una reforma electoral para ajustar el entramado legal e institucional a la nueva morfología y dinámica del régimen político, lo cierto era que el proceso de renovación del Consejo General había producido hondas fracturas entre las fracciones parlamentarias, que tornaban cuesta arriba la deliberación e impulso de los cambios que ya eran urgentes. En suma, la elección de 2006 estaba cada vez más cercana y los bonos de credibilidad del IFE, a la baja.<sup>15</sup> He aquí el contexto de golpeteos y desafíos que rodeó el desarrollo de la organización de los comicios presidenciales.

El balance advierte tintes paradójicos sobre todo desde la perspectiva de los observadores externos al IFE. Los estándares de eficacia operativa de los temas

---

<sup>15</sup> En los climas informales de opinión del Instituto, no sin dejo de preocupación, se estilaba referirse a la precariedad del nuevo Consejo como “el pecado de origen”, que colocaba el problema en el ámbito de la decisión de los legisladores, no del desempeño de los consejeros electorales recientemente nombrados.

relevantes de la jornada comicial se comportaron extraordinariamente al alza y éstas fueron las elecciones más controversiales, incluso las primeras en serlo en la historia del IFE. La razón más visible es la negativa del Consejo General, enfáticamente del consejero presidente, a hacer públicos los resultados del sondeo de las tendencias de la votación que tenía en sus manos, bajo el argumento de que “había un empate técnico” entre dos de los competidores.

Más allá de que los resultados oficiales (menos de un punto porcentual de diferencia) corroboraron el empate técnico, es incontestable que el vacío informativo minó la credibilidad, de por sí menguante, en el IFE. El peor de los escenarios se había materializado: las elecciones presidenciales más competidas de la historia con el marco institucional más desajustado y el árbitro —o cuando menos el Consejo General— menos confiable en la historia del Instituto.

El balance subsecuente, incluso a la vista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del partido y candidato ganador, fue negativo; y no se diga en la percepción del tercio del electorado que había votado por la segunda fuerza política. Así el entender consensual apuntaba en dirección insatisfactoria: el árbitro electoral y en general el sistema habían reprobado por primera vez el examen. En la perspectiva del partido en el gobierno y las fuerzas de oposición, se había fortalecido la percepción de que el sistema electoral era insuficiente e ineficaz para promover condiciones equitativas de competencia; ofrecer certeza a los ciudadanos, los partidos, los poderes públicos, la sociedad civil, etc., construir ciudadanía y fomentar la participación electoral.

Si alguna duda había sobre la adversidad, se disipa atendiendo a las cifras de la confianza en el IFE obtenidas mediante sondeo por *Parametría*, que con una tasa del 59%, coloca al Instituto en la categoría de confianza media. Una distancia grande mediaba respecto de los 74 puntos registrados por el IFE seis años atrás, el techo histórico registrado por cualquiera institución mexicana, así que la suerte estaba echada.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Parametría*: Grupos de enfoque/Evaluación IFE/2006.

La agenda de la reforma electoral de 2007, no sólo por las contingencias de las elecciones de 2006 sino también por el largo lapso de inamovilidad, resultaba amplia y compleja. Algo había que hacer en materia de propaganda electoral. La exitosa estrategia de propaganda negativa implementada en la campaña de Calderón, aunque no sólo por él, había sentado hondas preocupaciones sobre sus impactos de desaliento en el electorado o posibles actos de violencia. Algo había que hacer en materia de regulación de acceso a los medios electrónicos y costo de las campañas. La atracción de enormes sumas de dinero para hacer propaganda en los medios electrónicos por parte de partidos políticos y entes privados no tenía precedentes en la historia reciente de las elecciones y, por lo demás, implicaba serios riesgos a las condiciones de equidad.

La enorme saña inyectada en las campañas por los propios partidos creó la nube que impidió reconocer en toda su dimensión aquel conflicto subyacente. La tumultuaria e “indebida” asistencia al pleito electoral de organizaciones privadas como el Consejo Coordinador Empresarial, empresas como Bimbo, Jumex, Walmart o la inopinada y cuidadosa intervención del Presidente Fox y otras tantas asociaciones religiosas, dispersaron el polvo que hizo casi irreconocible la rendición de los partidos ante los señores de las telecomunicaciones en esos meses difíciles. (Becerra en IFE, 2008: 169)

Algo había que hacer para evitar que las conductas ilícitas de los competidores prosperaran en el tiempo, aunque finalmente fuesen corregidas y sesgaran la competencia.

La autoridad administrativa electoral tiene facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales. Por ende, puede instaurar procesos abreviados para cesar situaciones contrarias al derecho que atenten en contra de los principios rectores de las elecciones (Alanís en IFE, 2008: 15).

Algo había que hacer para acabar con los hoyos negros de la fiscalización (el secreto bancario y fiscal, por ejemplo) e impedir que dinero de dudosa procedencia ingresara a las campañas políticas. Y, de no menor importancia, algo había que hacer para resolver las contingencias de elecciones técnicamente empatadas y controversiales; por ejemplo, reglamentando el recuento y las causales de nulidad.

Un primer signo positivo en la atención de la agenda de la reforma de 2007 se relacionó con el Poder Legislativo, que por primera vez en la historia de las reformas electorales, se erigió en la instancia para discutir los temas y elaborar la iniciativa, seña reveladora de una nueva relación entre los poderes públicos. Dicha iniciativa, grosso modo, se enderezó hacia cuatro prioridades estratégicas:

- Fortalecer las instituciones electorales
- Introducir un nuevo modelo de comunicación política
- Gestar un nuevo modelo de competencia política
- Disminuir los costos de la democracia electoral

El objetivo del fortalecimiento del árbitro de la competencia, fiel a la tradición reformista mexicana, apela básicamente como medio a la ampliación y fortalecimiento de las facultades legales<sup>17</sup>. En tal sentido, es de señalar que la reforma de 2007 invistió al IFE como autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y TV para sí mismo y para los partidos políticos; para organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales; instruyó la creación de la Contraloría General, órgano con autonomía técnica y de gestión, para la supervisión del ejercicio del presupuesto y el régimen de responsabilidades de los consejeros y demás funcionarios de alto nivel del Instituto; la creación de un órgano técnico, con autonomía técnica y de gestión, para la fiscalización de los recursos de los partidos; y, de no menor importancia, introdujo el mecanismo de renovación escalonada de los miembros del Consejo General.

El objetivo de gestar un nuevo modelo de comunicación política se asentó, en principio, en la proscripción de la compra-venta de tiempo en medios para efectos propagandísticos, es decir, para influir en las preferencias políticas de los electores. Adicionalmente, introdujo la prohibición constitucional de emitir propaganda política o electoral que denigre a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, con lo cual no sólo se prevén medidas preventivas en contra de la comisión

---

<sup>17</sup> En sentido contrario al sentido común, las teorías sociales de inspiración neoclásica enfatizan la alta probabilidad de que una autoridad merme en eficacia y en fuerza en razón directa a la magnitud de sus responsabilidades legales, en razón de que se incrementa el número de actores de los que reclama cooperación y, por ende, crecen las posibilidades de boicoteo; o, para decirlo en los términos propiamente neoclásicos, aumentan los incentivos del comportamiento *free rider*. Al respecto, véase de Jasay (1993) y Olson (1982).

de conductas que empañan la contienda electoral, sino que se construyen incentivos para un uso más civilizado y de mayor calidad democrática de los tiempos en la radio y en la TV.

El objetivo de forjar un nuevo modelo de competencia política con mayores certezas de ajuste al principio de equidad, presupuso la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, al ampliar los horizontes de posibilidad a la fiscalización de los recursos partidistas. Complementa la estrategia, la constitucionalización de las obligaciones de transparencia a los partidos políticos (reforma del artículos 6º y 41º constitucionales), tendientes a combatir los riesgos de que los partidos políticos incurran en prácticas que contravengan su naturaleza como órganos de interés público e instancias centrales en la producción de la representación política democrática.

A partir de la reingeniería legal e institucional mencionada y de la renovación parcial y escalonada del Consejo General, el IFE procedió a la organización de los comicios federales de 2009 y presidenciales de 2012.

### **1.3 La Reforma de 2014**

Si algún contexto le es significativo a la reforma electoral de 2014, es el *Pacto por México*, documento que consigna la vocación estratégica general del gobierno de Enrique Peña Nieto y los consensos construidos con las cúpulas de los partidos y las fracciones parlamentarias, mucho más que los sinsabores dejados por la controversial elección presidencial de 2012, que apenas ameritaron medidas para la retirada de la prohibición de la llamada propaganda denigratoria; la introducción de la hipótesis de nulidad, según la cual es causal el hecho de que se materialice un rebase del tope de campaña por una proporción superior al 5%; y la posibilidad de imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (art. 41, base III, apartado D); pero que deja inalterados y sin respuesta el cúmulo de reclamos sobre las prácticas de reparto por cuotas de los puestos en el CG por parte de los partidos políticos, con lo que ello implica en materia de riesgo a la imparcialidad y falta de confianza.

El asunto no es menor, como bien apunta la ex consejera electoral María Marván.

En lo que toca al método de nombramiento ni siquiera han guardado las formas. Por el contrario. Hacen gala pública de que los nombramientos pertenecen al ámbito de los intereses de los partidos. Presumen el *cuotismo* dando a entender que, en el mejor de los casos, la imparcialidad del organismo depende de que en sus decisiones los intereses de un partido contrarrestan los de otro. De paso dejan a los consejeros en la incómoda posición de aparecer —aunque no lo sean— como los representantes fieles de sus padrinos políticos. La idea propuesta por el PAN de alterar las quintetas o ejercer el poder de veto para forzar la insaculación sobre una lista que está avalada por una comisión de gran prestigio y que prestó sus servicios desinteresadamente para contribuir a la transición del IFE al INE es una vergüenza. (Marván, 2014)

Y secunda el también ex consejero electoral Mauricio Merino

No hacía falta manchar con las siglas de los partidos una integración que se había procesado con éxito y que habría sido satisfactoria de todos modos. Por ganar unos cuantos metros en las negociaciones finales, los dirigentes de los partidos le han dejado al nuevo INE la doble tarea de afrontar sus responsabilidades inéditas con una duda fundada sobre la imparcialidad de sus integrantes y, al mismo tiempo, de lavar con su desempeño individual las huellas de sus simpatías partidarias. Los partidos estuvieron a una brazada de alcanzar el consenso y de respaldar con generosidad a todos y cada uno de los consejeros, pero prefirieron ahogarse en la obstinación de guardar equilibrios mediante fidelidades que, a la postre, tendrán que ser traicionadas —la “obligada ingratitud” le llamó Jacqueline Peschard en estas mismas páginas—, para que el INE honre la democracia y se salve a sí mismo. (Merino. 2014)

Así, más que a atender el problema de la imparcialidad y la confianza en la integración del CG, el propósito explícito al que se enfocó la reforma de 2014 fue la elevación de la calidad organizativa de los comicios locales, de cara al reconocimiento abierto de que los organismos electorales locales padecen las consecuencias de su captura por parte de sus respectivos gobiernos, y de nacionalizar el ejercicio de la función electoral, a fin de dar homogeneidad al disfrute de los derechos políticos de los mexicanos, lo que en



términos prácticos implicaba un replanteamiento y solución al problema de la duplicidad de órganos y recursos así como a los elevados costos de la democracia electoral.

En virtud de lo anterior, el aspecto distintivo y emblemático de la reforma electoral de 2014, que es la conversión de la anterior autoridad federal en una de alcance nacional, parecía apuntar en la dirección correcta, como el cambio mismo de nomenclatura y la consecuente desaparición del IFE y sustitución por el Instituto Nacional Electoral (INE), medida directamente acompañada por la decisión de modificar la composición del CG y hacer crecer su número hasta 11 consejeros electorales, en lugar de los nueve que anteriormente lo componían, lo que parece una medida sensata ante el crecimiento inminente de las responsabilidades a ejercer.

No obstante, la negativa a desaparecer los institutos electorales locales y la consecuente introducción de la figura de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), prontamente se convirtió en el dato de más sintomático, en la comprensión de la naturaleza y los alcances de la reingeniería de la autoridad comicial. En la opinión acertada de René Delgado, más que ser una buena noticia, esto ofrece los visos de, haciendo eco a su propio calificativo, un genuino *mazacote*:

[...] apenas se planteó la idea de crear un Instituto Nacional Electoral encargado de organizar los comicios y, en esa medida, de borrar los institutos estatales, los gobernadores echaron abajo la idea [...] En la ingenuidad, el panismo siguió adelante con el proyecto, que ya limitado sólo podía dar lugar a un órgano electoral híbrido y con malformaciones. (Delgado, 2013)

En el contexto de la reforma de 2014, el INE conserva su función básica como autoridad organizativa de los comicios federales, a la cual se añaden las facultades para organizar otro tipo de elecciones nacionales; por ejemplo, elecciones internas de los partidos políticos, consultas populares<sup>18</sup> o acciones como garante del derecho de los candidatos independientes a participar en la competencia. A esta lista se agregan otras competencias propias y exclusivas, que son relevantes en la organización de los comicios locales, pero que difícilmente pueden proveerse sólo localmente; a saber: el

---

<sup>18</sup> Estas acciones, en el marco de lo dispuesto en el art. 41, base V, apartado B de la ley vigente, proceden a petición de parte.

levantamiento y actualización de las bases de registro ciudadano (padrón electoral y listas nominales) y la credencialización; la fiscalización de los ingresos de los partidos políticos y de los candidatos independientes; la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla; y la elaboración de la geografía electoral.

¿Resultado de ello? En la opinión de Luis Carlos Ugalde, ex consejero presidente del IFE,

La creación del Instituto Nacional Electoral es una política populista: no ataca problemas de fondo pero genera expectativas. El problema de la inequidad de los procesos electorales en las entidades se llama dinero, dinero y más dinero. (Ugalde, 2014)

Y en la opinión experta de Jesús Silva-Herzog Márquez, que secunda el decir de José Woldenberg, otro ex consejero presidente del IFE

Los reformistas han eliminado al Instituto Federal Electoral, una institución que durante dos décadas organizó con éxito las complejísimas votaciones mexicanas. Absorberá sus funciones un órgano al que llaman Instituto Nacional Electoral, una especie de IFE decapitado, borroso, sin linderos precisos. Un mal chiste, dice José Woldenberg, que algo sabe de estas cosas. Se crea un órgano nacional y se preservan -más como sombra que como institución dignamente configurada- los órganos locales. Uno tiene el permiso de hacerlo todo si le da la gana; los otros vivirán amenazados todo el tiempo con la intervención del Centro. (Silva-Herzog, 2013)

Mas, de entre todas las nuevas facultades, las de mayor relevancia son, sin lugar a dudas, las de designar y remover a los integrantes del consejo general de los OPLE. En términos prácticos, la supeditación del máximo órgano de dirección de los OPLE al CG del INE materializa el fin de la autonomía de los organismos electorales locales y, luego, la emergencia de nuevas zonas de riesgo e incertidumbre.

El fin de la autonomía de los organismos electorales locales, por cierto, dista mucho de ser un cambio menor. De hecho, apunta en dirección contraria del arreglo histórico mediante el cual, anclado en el argumento de respeto al "pacto federal", emergió y subsistió en nuestro país un sistema electoral dual, bajo una premisa básica de reparto

de responsabilidades: la organización de los comicios para la renovación de la Cámara de Diputados, la de Senadores y la Presidencia de la República es materia de la autoridad federal; mientras que la organización de las elecciones para la renovación de gubernaturas, presidencias municipales y cabildos corresponde a las autoridades locales.

En términos prácticos, dicho arreglo funcionaba como concesión discrecional a los gobernadores en turno para decidir sobre la integración de los organismos electorales locales y, a partir de ello, de supeditar a su voluntad irrestricta la organización de los comicios locales. En otras palabras, el significado material de la autonomía de estos organismos estribaba en que no estaban obligados a rendirle cuentas al IFE sobre su actuación, sino a los poderes locales, es decir, para decirlo con la crudeza que amerita, al gobernador en turno.

Precisamente, la última reforma electoral traslada constitucional y legalmente al INE las facultades que, de facto, ejercían los gobernadores de decidir sobre el reclutamiento, selección, nombramiento y remoción de los integrantes del máximo órgano de dirección de los organismos electorales, con lo cual da un giro de 180 grados el vínculo jurídico de responsabilidad y rendición de cuentas. Del hecho de que no se trata de un simple cambio de forma da cuenta la introducción de dos facultades cruciales del Consejo General del INE: destituir parcial o totalmente a los consejeros electorales locales y, dadas la hipótesis legales aplicables, de atraer en casos extremos la organización de comicios locales.

Evidentemente, es de tener en cuenta que el fin formal de la autonomía de los organismos electorales locales respecto de la autoridad nacional electoral no implica la desaparición automática de los afanes de los gobernadores en turno, que, como ha podido comprobarse, aún disponen de medios para incidir en la integración de sus respectivos organismos electorales, pero si torna mucho más compleja su incidencia en la organización de los comicios locales. He aquí que las presiones sobre el nuevo espacio de autonomía añaden al entramado electoral una zona de disputa soterrada entre poderes federales y locales. He aquí, valga la insistencia, la alusión a la emergencia de las nuevas zonas de incertidumbre.

Corresponde, por su parte, a los OPLE el ejercicio de las funciones relativas a los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y los candidatos; los actos preparativos de la jornada electoral; la provisión de los documentos y materiales electorales; la educación cívica; y el cómputo de las elecciones de cargos locales, los resultados preliminares y las declaratorias de validez.

Hasta aquí, todo parece ser simple. La apariencia acaba al observar los detalles sobre la coordinación, pues la ley confiere al INE facultades como autoridad supervisora y reglamentadora en materia de procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a) y b). Al mismo tiempo, confiere facultades al CG del INE para asumir directamente el ejercicio de la función electoral que, en principio, corresponde a los OPLE; delegar en los OPLE atribuciones propias de la organización comicial y reasumirlas cuando lo considere pertinente; y atraer cualquier asunto de la competencia de los OPLE, que considere trascendentes o para sentar criterios de interpretación (art. 41, base V, Apartado C).

Al respecto, el investigador del CIDE, José Antonio Crespo, apunta:

Que los consejeros del INE puedan atraer las elecciones locales (por mayoría calificada de ocho de once votos) abre espacios a la discrecionalidad y conflicto. ¿Con qué criterios podrán determinar que la elección ha sido capturada por los gobernadores? Seguramente veremos a los partidos opositores en cada entidad exigiendo que el INE atraiga la elección a partir de cualquier irregularidad detectada, y si los consejeros no lo hacen, serán acusados de haber sido cooptados por el gobernador en cuestión (sea del partido que sea). (Crespo, 2013)

Adicionalmente, remata Luis Carlos Ugalde

La propuesta presenta otros problemas: que se sobrecargue de funciones al nuevo INE y que se estimule un mal desempeño (Principio de Peter); que el INE nombre a los consejeros electorales de los estados sin contar con la información apropiada y ello genere conflicto al interior de la autoridad electoral; y que se dilapide la marca “IFE” —ampliamente conocida— por otra nueva, “INE”, cuyo conocimiento y confianza llevará años —no era necesario cambiar de nombre para hacer la misma reforma

El *quid* al respecto del ejercicio de sus facultades como instancia nacional estriba en dos condiciones básicas: una, la existencia de la regla de mayoría calificada de ocho de los 11 consejeros electorales del CG del INE, que coloca muy arriba el umbral de decisión y, de facto, concede facultad de veto a cualesquier minorías; y la otra, una correlación interna de fuerzas dentro de éste, que minimiza dentro del CG las dificultades para vetar posibles iniciativas de atracción de procesos comiciales o de remoción de consejeros electorales.

Igualmente problemático resulta la falta de congruencia en los criterios empleados para la distribución de facultades entre el INE y los OPLE, como acertadamente ha insistido Jorge Alcocer.

Mientras que el artículo 41 define que al INE le corresponde tanto en elecciones federales como locales, la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, el transitorio octavo ordena delegar tales funciones a los "organismos públicos locales", que es la nueva denominación para los institutos y comisiones electorales, estatales y del DF, a los cuales se les despojó de autonomía. ¿Puede una norma transitoria contravenir lo establecido en el cuerpo constitucional?

Que alguien nos explique qué se hará con tales galimatías. (Alcocer, 2014)

Particularmente, esta indefinición adquiere mayor importancia en relación al tema central del presente trabajo, toda vez que impacta directa y significativamente en las probabilidades e improbabilidades de implementación del modelo de mesa directiva de casilla única, que concita la participación de funcionarios del INE y de los OPLE.

## 2. IMPLICACIONES DE LA REFORMA EN EL PLANO DISTRITAL

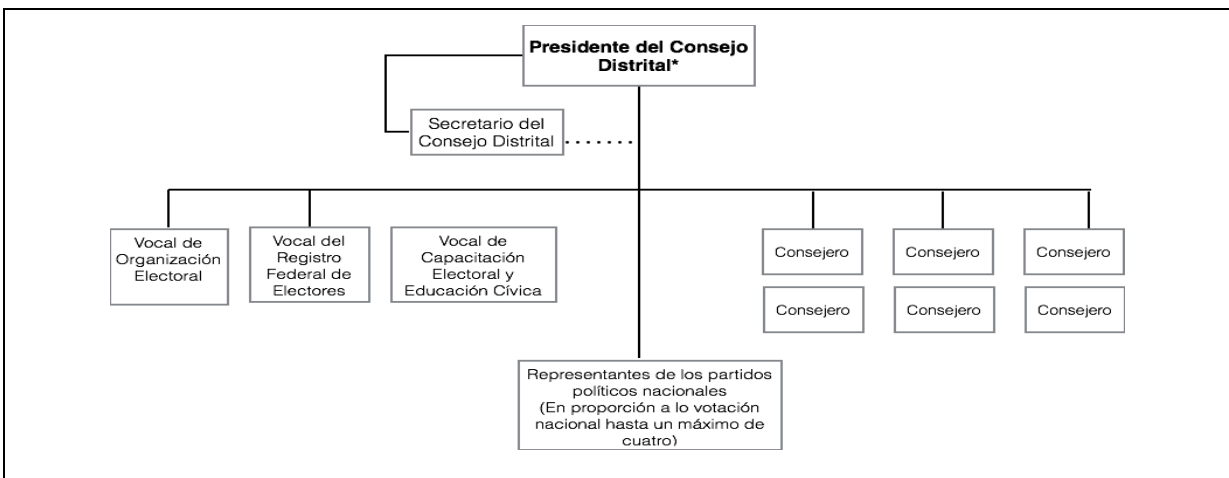
### 2.1 El marco legal de los consejos y las juntas distritales: del COFIPE a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Consideraciones aparte sobre la pertinencia o las razones que dan cuenta de ello, un detalle singular en el lapso que va de la reforma electoral de 1989-90 a la de 2014 es la prevalencia del diseño orgánico e institucional del entramado electoral en el nivel de los distritos electorales. Lo que aplica por igual a los órganos directivos temporales (los consejos distritales) y a los órganos técnico-ejecutivos permanentes (las juntas distritales). Veamos.

En su versión original (1990), artículo 113, párrafo 1, del COFIPE dispuso el siguiente diseño para los consejos distritales, que, valga la precisión, permanecería vigente hasta antes de la reforma de 1996.

1. Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con **cinco consejeros** miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, **seis consejeros ciudadanos** y **representantes de los partidos** políticos nacionales. (las negrillas no están en el original)

**Gráfico 8. Estructura desconcentrada del IFE (1990)**



Fuente: Elaboración propia con base en el COFIPE 1990.

\* Por disposición de ley, la presidencia del consejo distrital recae en el titular de “quien en todo momento funge como Vocal Ejecutivo Distrital; y, por su parte, la Secretaría del Consejo Distrital recae en la figura del Vocal Secretario de la Junta Distrital”.

Como puede observarse, se trata de un diseño más o menos complejo, que busca equilibrar tres tipos de representaciones: las profesionales, encarnadas en los cinco integrantes de las juntas distritales ejecutivas, por mandato constitucional ocupadas por miembros —permanentes— del servicio profesional electoral, quienes tienen a su cargo las actividades sustantivas de la organización comicial y, precisamente, cuyo desempeño es materia de dirección y evaluación en el seno del consejo distrital; las político-partidistas, encarnadas en los representantes de los partidos políticos, bajo la regla ponderada de participación (al menos un representantes por partido y hasta un máximo de cuatro), que hacen sentir su perspectiva y peso como competidores electorales a propósito de la organización comicial; y las representaciones sociales, encarnadas en la figura de los seis consejeros ciudadanos, que, típicamente, vindican la perspectiva y el interés del elector, diferente a la del organizador y el competidor.

A partir de la reforma de 1996, en el marco de sendas previsiones estipuladas en las fracciones 1 y 4 del Artículo 113 del COFIPE, que a la letra rezan

1. [...] Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica **concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.**

4. Los representantes de los partidos políticos nacionales **tendrán voz pero no voto**; se determinarán conforme a la regla señalada en el párrafo 8 del artículo 74 de este Código. (las negrillas no están en el original)

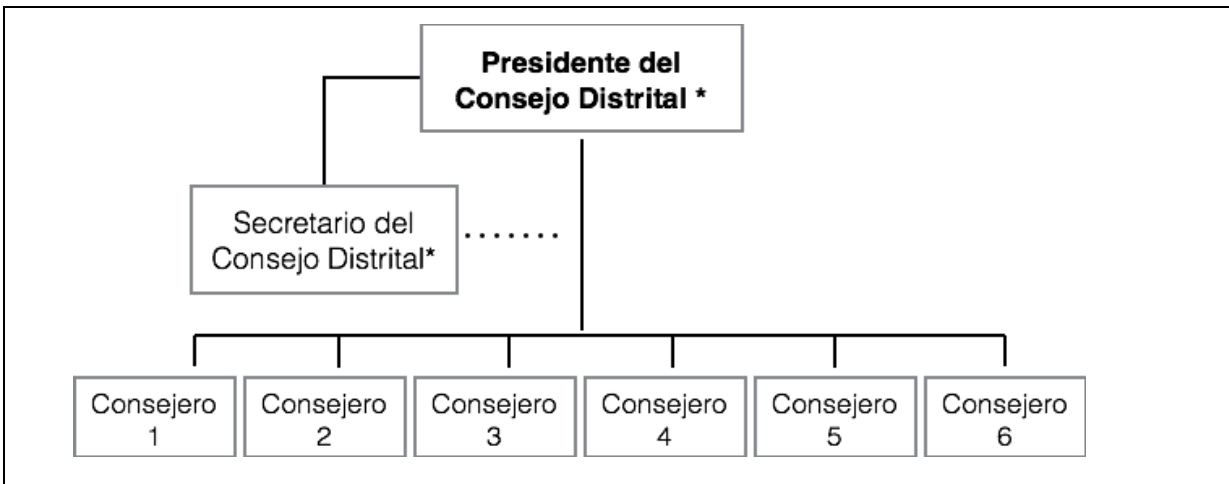
La integración y funcionamiento del consejo distrital acusó los efectos del recorte de los vocales del registro federal de electores, organización electoral y capacitación electoral y educación cívica, preservando la presencia del vocal ejecutivo, en su calidad de presidente del Consejo Distrital, y del vocal secretario, en su calidad de Secretario del Consejo Distrital. Más relevante que dicho cambio resultaron la adopción de la regla de participación paritaria de los representantes de los partidos políticos en sustitución de la ponderada y, sobre todo, la expropiación del derecho de voto a los partidos políticos y la concentración de dicho derecho en las representaciones sociales (consejeros electorales, a partir de la reforma de 1996) y la presidencia del Consejo Distrital.

Grosso modo, tal es el diseño que retoma la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que en su Artículo 76 establece:

1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con **un consejero presidente** designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; **seis Consejeros Electorales**, y **representantes de los partidos políticos nacionales**. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. (Las negrillas no están en el original).

El gráfico siguiente da cuenta del modelo de integración inaugurado por la reforma de 1996, que, en sus trazos básicos, se preserva en la reforma electoral de 2014.

**Gráfico 9. Composición del Consejo Distrital del IFE/INE (1996-2016)**



*Fuente: elaboración propia con base en COFIPE 1996 y LGIPE vigente.*

Comentario adicional: en relación a los vocales del registro federal de electores, organización electoral y capacitación electoral y educación cívica, la LGIPE es clara en relación al estatus de los ocupantes de dichos cargos: participantes —que no integrantes— en las sesiones del Consejo Distrital con derecho de voz, pero no de voto.

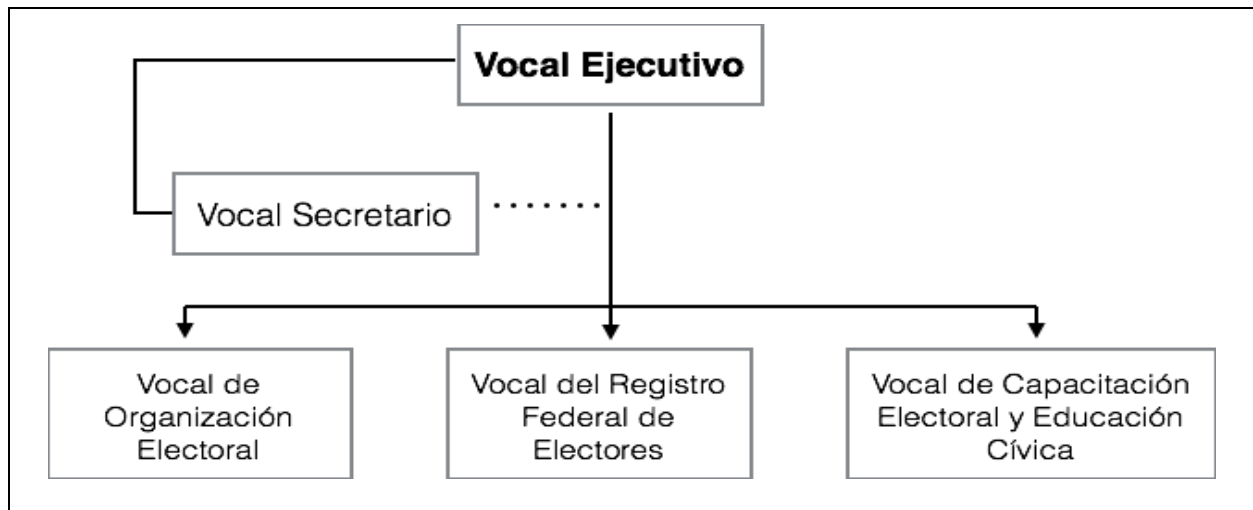
En relación a la composición de las juntas distritales, más allá del cuarto de siglo que media entre la versión original y la vigente, el detalle a resaltar es la permanencia casi tal cual del modelo original.



**Tabla 1. Comparativo sobre la integración de las juntas distritales entre el COFIPE de 1990 y la LGIPE de 2014.**

COFIPE 1990	LGIPE 2014
<p>Artículo 109</p> <p>1. Las juntas distritales ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo, los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.</p> <p>2. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta.</p> <p>3. El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta <b>y sustanciará los recursos de aclaración.</b> (Las negrillas no están en el original).</p> <p>4. Las juntas distritales ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.</p>	<p>Artículo 72.</p> <p>1. Las juntas distritales ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el vocal ejecutivo, los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal secretario.</p> <p>2. El vocal ejecutivo presidirá la junta.</p> <p>3. El vocal secretario auxiliará al vocal ejecutivo en las tareas administrativas de la junta, <b>y ejercerá las funciones de la oficialía electoral.</b> (Las negrillas no están en el original).</p> <p>4. Las juntas distritales ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral Nacional.</p>

Como remarcan las negrillas en el numeral tres de ambas columnas de la tabla, el cambio más digno de comentar es la ampliación del perfil del vocal secretario, que pasa de ser el sustanciador de los recursos de aclaración en encargado de las funciones de oficialía electoral, que responde a las exigencias derivadas de la complejización de los modelos de fiscalización, de gestión centralizada de los tiempos del Estado para efectos de propaganda política y del fortalecimiento del esquema sancionatorio en el IFE de 2007-2014 y, sobre todo, en el periodo inicial del Instituto Nacional Electoral (INE). Precisamente, al cambio en la nomenclatura del numeral 4, responde a las nuevas atribuciones del INE en relación con la profesionalización de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

**Gráfico 10. Composición de la Junta Distrital Ejecutiva del IFE/INE (1996-2016)**

*Fuente: elaboración propia con base en COFIPE 1996 y LGIPE vigente.*

De aparente mayor simpleza que la arquitectura de los consejos distritales resulta la propia de las juntas distritales. Numérica y jerárquicamente, la descripción es tarea simple: cinco posiciones, distribuidas en tres escalones. Corresponde al vocal ejecutivo el cargo de mayor jerarquía, en tanto que responsable de coordinar y supervisar los trabajos de la junta, auxiliado por el vocal secretario. Sin embargo, funcionalmente hablando, las cosas adquieren un cariz distinto. Las tareas indispensables para la realización de los comicios y el ejercicio del derecho al sufragio de millones de mexicanos descansa en el trabajo directo y en campo de las tres figuras que conforman la base del modelo: la vocalía de organización electoral, del registro federal de electores y de capacitación electoral y educación cívica.

A propósito de lo anterior, poco lugar hay a la sorpresa de la previsión legal que fue introducida por el Legislador desde la reforma de 1989-90 y que se preserva hasta la actualidad: «Las juntas distritales ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del servicio profesional electoral»<sup>19</sup>, lo que en el contexto institucional significa que se trata de funcionarios cuya incorporación y permanencia se decide con base en reglas y procedimientos que atienden en exclusiva a los méritos y capacidades probadas.

<sup>19</sup> Tal cuestión puede corroborarse revisando el COFIPE (1991), en el numeral 4 del Artículo 109; o bien, en la LGIPE, Artículo 72, mismo numeral.

Para decirlo con precisión, por disposiciones de ley, las responsabilidades que recaen en estas tres figuras de las juntas distritales son consideradas tareas sustantivas a la organización comicial. Una revisión a lo sucedido en materia del perfil de sus responsabilidades y atribuciones permite arribar a la conclusión de que, en este nivel, prácticamente, no han existido modificaciones dignas de consideración.

**Tabla 2. Comparativo de atribuciones y perfiles de desempeño 1990-2016 de los vocales de las juntas distritales.**

	Vocal		
	Registro Federal de Electores	Organización Electoral	Capacitación Electoral y Educación Cívica
Atribuciones COFIPE 1990	Actualización y perfeccionamiento de las bases registrales: padrón, listas nominales y credenciales para votar.	Ubicación de las casillas; logística de acopio, resguardo y distribución de materiales y documentos electorales; cómputo inicial, resultados de casilla y acopio y la entrega de los paquetes electorales.	Desarrollar cabalmente la estrategia de capacitación de los funcionarios de casilla y promover extensivamente los valores de la democracia.
Atribuciones LGIPE 2014	Actualización y perfeccionamiento de las bases registrales: padrón, listas nominales y credenciales para votar.	Ubicación de las casillas; logística de acopio, resguardo y distribución de materiales y documentos electorales; cómputo inicial, resultados de casilla y acopio y la entrega de los paquetes electorales.	Desarrollar cabalmente la estrategia de capacitación de los funcionarios de casilla y promover extensivamente los valores de la democracia

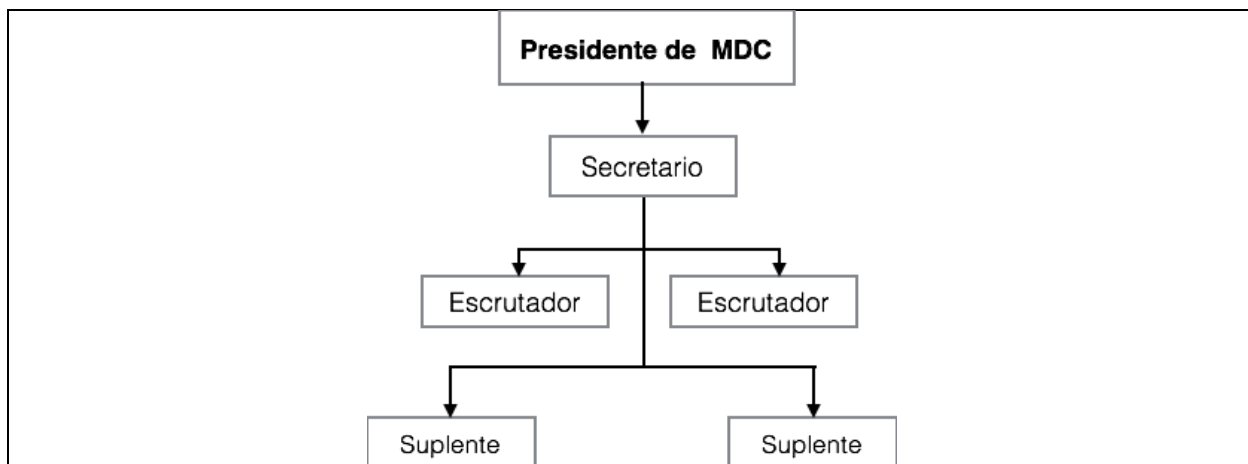
**Fuente: elaboración propia con base en COFIPE 1991 y LGIPE vigente.**

Finalmente, aunque de no menor importancia, la arquitectura de las mesas directivas de casilla ha seguido una ruta similar a la de las juntas distritales; esto es, más de continuidad que de ruptura. Es el caso de que en la versión original del COFIPE (1991), se observa:

#### Artículo 119

1. Las mesas directivas de casilla se integrarán con un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y sus respectivos suplentes.

De modo gráfico, así se aprecia el armado de una mesa directiva de casilla.

**Gráfico 11. Composición de las Mesas Directivas de Casilla (1990-2013)**

*Fuente: Elaboración propia con base en las versiones del COFIPE (1991, 1993, 1994 y 1996)*

A primera vista, se trata de un diseño simple en todas sus partes: un presidente, que coordina los trabajos de instalación de la casilla, la admisión y el cómputo inicial de los votos; y que vela por que todo ello sucede en el marco de lo que establece la ley electoral; un secretario, responsable del llenado de las actas, recibir los escritos de protesta, contar a la vista de los demás funcionarios, los representantes de los partidos y los observadores electorales las boletas a utilizar, entre otras; dos escrutadores, encargados del cómputo inicial; y dos suplentes generales, encargados de cubrir las ausencias que pudieran presentarse, dado un orden de prelación en el que los ocupantes de los escalones de menor jerarquía inmediata tienen preferencia para suplir a los de mayor jerarquía. No obstante lo anterior, a juzgar por el extraordinario desempeño que históricamente han tenido, justo es precisar que en la simpleza está la clave de su éxito. La mejor prueba de ello estriba en que se trata de un diseño que se preservó tal cual a largo de los comicios de 1991 hasta 2012.

Como también se sabe, luego de la reforma de 2014, el diseño acusó algunas transformaciones, de las cuales dan cuenta los dos primeros apartados del Artículo 82 de la LGIPE, que a la letra dicen:

1. Las mesas directivas de casilla se integrarán con **un presidente, un secretario, dos escrutadores, y tres suplentes generales**. En los procesos electorales en los que se celebre una o varias consultas populares, se designará **un escrutador**

**adicional** quien será el responsable de realizar el escrutinio y cómputo de la votación que se emita en dichas consultas.

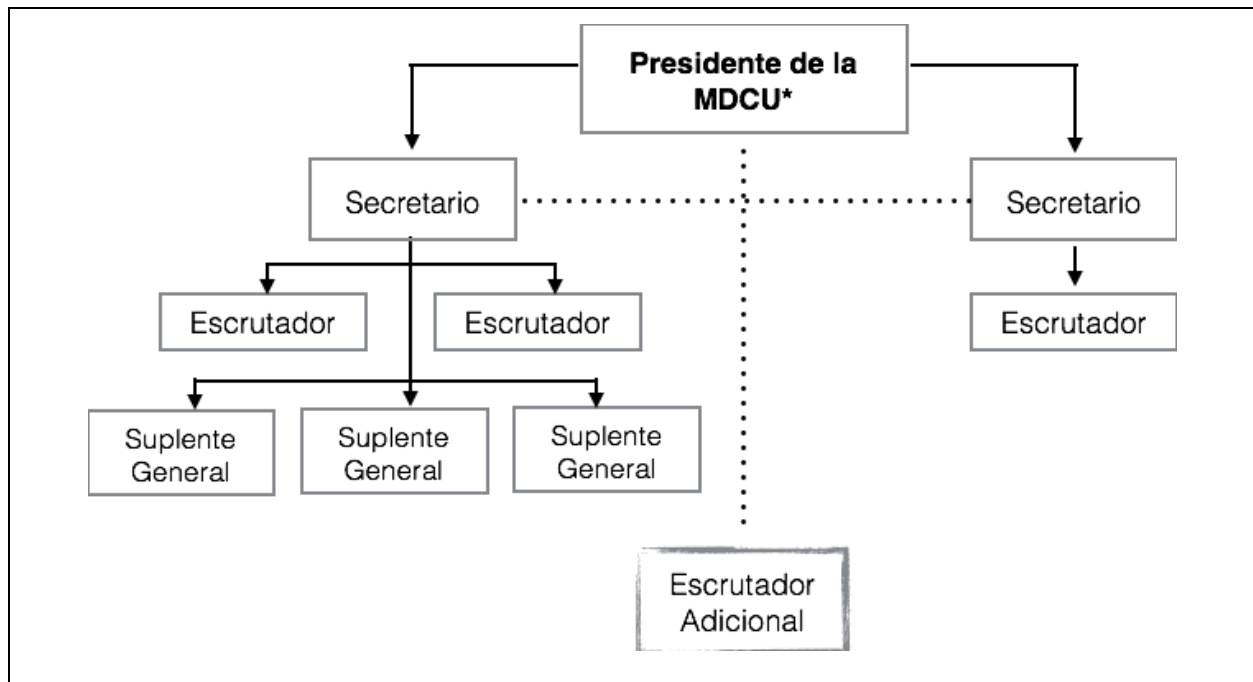
**2. En los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, el Consejo General del Instituto deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección.** Para estos efectos, la mesa directiva se integrará, además de lo señalado en el párrafo anterior, con **un secretario y un escrutador adicionales**, quienes en el ámbito local tendrán a su cargo las actividades señaladas en el párrafo 2 del artículo anterior. (Las negrillas no están en el original)

Las negrillas en la cita textual permiten identificar las modificaciones y establecer algunos juicios evaluativos al respecto. Si bien se aprecia, hay varias modificaciones a considerar, que en general se mueven con las mismas figuras de la arquitectura inicial y con similar pirámide de jerarquías: presidente, secretario, escrutadores y suplentes. Lo que ciertamente se modifica es el tamaño y muy discretamente la composición. La variable clave a atender a este respecto es la existencia o no de elecciones concurrentes, habida cuenta de que en el caso de que las hubiese, la composición original de un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes, que aplica al caso de las elecciones federales, experimentaría un desdoblamiento parcial para atender las exigencia de las elecciones locales<sup>20</sup>, caso en el que se incrementarían dos posiciones: un secretario general y un escrutador, para hacerse cargo en exclusiva de la operación local.

Adicionalmente, cabe precisar que el diseño introducido por la reforma de 2014 contempla un solo presidente y preserva también los tres suplentes, que en caso necesario pueden ocupar vacantes dentro del brazo que se encarga de la parte federal como de la local.

---

<sup>20</sup> Al respecto, cabe tener en cuenta que se encuentra en su fase final la aplicación del mandato constitucional de homologación de los calendarios electorales federal y locales, en razón de lo cual para las elecciones de 2018 sólo en tres entidades no habrá elecciones concurrentes.

**Gráfico 12. Composición de las Mesas Directivas de Casilla (2014)**

*Fuente: Elaboración propia con base en la LGIPE (2014).*

Un detalle adicional (ver parte baja del gráfico) se refiere a la posible presencia de un escrutador adicional, figura contemplada para el caso de que, además de las elecciones concurrentes, se actualice el caso de organización de alguna o algunas consultas, que demanden procedimientos de admisión y cómputo y un escrutador que se haga cargo de ellos. Cualquiera fuese el caso, es evidente que el diseño original no sólo se retoma tal cual para el caso de las elecciones federales, sino que sirve de columna vertebral tanto para las adiciones reclamadas por las elecciones locales como para las adiciones relativas a los procesos de consulta.

## 2.2 Tareas y desafíos relevantes

Lo expuesto en el apartado anterior apunta a la conclusión de que, por lo que concierne a los modelos de operación y las actividades relacionadas con la instalación y operación de las casillas por parte de los órganos electorales distritales, lo mismo si se trata de los consejos que de las juntas distritales, los cambios impulsados por la reforma electoral de 2014 pueden ser clasificados como de poca monta. Tal afirmación,

valga la aclaración, se plantea sin menoscabo del reconocimiento de la relevancia y el significado prácticos de la conversión del organismo electoral federal en autoridad nacional, con todo lo que ello implica.

Precisamente, la descripción hasta aquí planteada se asienta en la pretensión de calar en la paradoja de un cambio institucional de poca monta en el plano distrital que, sin embargo, hace presagiar impactos de gran escala. Una vista detenida a los cambios en la morfología y la fisiología de los consejos y las juntas distritales lleva inevitablemente a la conclusión de que la reforma electoral de 2014, al igual que en su momento hicieron las reformas de 1996 y 2007, estuvo preferentemente enderezada hacia el diseño y funcionamiento de los órganos centrales, con especial énfasis en la composición y atribuciones del Consejo General.

Más aún, en este orden de ideas, a juzgar meramente por las actividades y responsabilidades a desarrollar por los vocales distritales de organización electoral y de capacitación electoral y educación cívica antes y después de la reforma de 2014, es evidente que los conocimientos y experiencias de la historia reciente son más que suficientes para salir adelante. Y la razón es hasta cierto punto simple: no hay cargos ni responsabilidades en el plano distrital que representen novedad o sean inéditos. Las expectativas en tiempo y forma sobre los aportes de los vocal ejecutivos, secretarios, de organización electoral o de capacitación, en términos generales, permanecen idénticas, de tal suerte que sus patrones de interacción se colocan en una línea de continuidad histórica. Y otro tanto es lo que puede decirse en relación al personal de soporte que se recluta, selecciona y contrata estacionalmente, es decir, con motivo de la realización de los procesos electorales: los supervisores electorales (SE) y los capacitadores asistentes electorales (CAE).

No obstante se aprecia cualitativamente una diferencia mediante un pequeño giro en el enfoque, para hacerse cargo de tres variantes cruciales, que amerita cada una comentario aparte; a saber: primera, el avance en la implementación de la decisión constitucional de homologación de los calendarios electorales locales con los

federales <sup>21</sup> , que en breve hará innecesario el empleo del término elecciones concurrentes, porque tal será la regla y no la excepción; segunda, la creación de las figuras del INE, en tanto que máxima autoridad nacional, y de los OPLE, en tanto que organismos electorales locales, en un esquema de supeditación de éstos al primero, incluso con la posibilidad de atracción federal de los comicios locales; y tercera, la determinación legal de aplicar el modelo de Mesa Directiva de Casilla Única (MDCU) en los casos de las elecciones concurrentes cuyos impactos se potencializan en el marco de las dos primeras variantes.

Así las cosas, tan cierto como que la implementación del modelo de MDCU no representa mayor problema por cuanto a exigencias de capital humano, competencias profesionales y experiencia de trabajo resulta el hecho de que los cambios institucionales aportan un entorno inédito al quehacer de los funcionarios electorales distritales, particularmente de los vocales de organización electoral y los de capacitación electoral y educación cívica.

Entiéndase el punto: la subsunción de los OPLE a la égida del INE, que ha tomado forma y vigor a través del ejercicio de la facultad del Consejo General del INE para designar, y eventualmente remover, a los integrantes de los órganos de dirección de los organismos locales, ha desatado múltiples e inéditos procesos de reconfiguración de las arenas electorales nacional y locales.<sup>22</sup> En palabras de la propia autoridad electoral:

La expedición de una legislación general transformó de manera integral el régimen político-electoral mexicano para establecerlo como un conjunto de instituciones y de procesos que no operan de manera aislada, sino que se relacionan, interactúan y se complementan; las reformas constitucional y legal forjaron un sistema electoral de interacción dual entre un Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) correspondientes en las entidades federativas.

---

<sup>21</sup> La decisión de homologar los procesos electorales se remonta a la reforma electoral de 2007, que reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>22</sup> Tal afirmación se inspira en la perspectiva introducida por Lowi (1964), que tematiza el potencial de las políticas para generar sistemas de expectativas (cooperación y conflicto) de actores diversos, es decir, arenas de poder. En el caso del modelo de MDCU, esto se refiere a una regulación que, en el plano distrital, propicia la incidencia directa de los funcionarios electorales del INE y los OPLE, bajo mecanismos de regulación diversos. En el caso del INE, entre otras cuestiones, implicó la creación de una unidad de vinculación con los OPLE.



[IFE (2014) Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015: 2]

De ahí, su propia conclusión de que

[...] el INE se ha visto en la necesidad de desplegar un trabajo de adecuación, actualización, rediseño y expedición de los ordenamientos normativos reglamentarios que regulen las actividades inherentes a sus nuevas funciones antes del inicio del Proceso Electoral 2014-2015. IFE (2014) Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015: 2]

En principio, es evidente que la debida instalación y operación de las casillas en las elecciones concurrentes se convirtió en un desafío para el INE en tanto que autoridad nacional, habida cuenta de su investidura y de las facultades de las que goza para imponer directrices de funcionamiento a los OPLE y, por intermedio de éstos, a las estructuras y al personal que operan en el plano distrital.

Es el caso de que, en cierto modo, la implementación del modelo de MDCU dejó de ser un tema de coordinación interinstitucional, tal como lo fue en las experiencias precedentes, para convertirse en uno de capacidad de conducción —governabilidad, dirían algunos— por parte del INE y, además, de promoción de esquemas de gobernanza electoral (Aguilar, 2006). Lo es de gobernabilidad, cabe aclarar, en el sentido de que los OPLE dejaron de ser organismos independientes y, formalmente, están sujetos a la jerarquía del INE; y, a la vez, lo es de gobernanza, no sólo porque los OPLE disponen materialmente de márgenes de acción respecto del INE, sino en razón de que el modelo de MDCU presupone la participación de múltiples actores tanto federales como locales.

La pregunta acerca de la deseabilidad de introducir modificaciones en la operación distrital, particularmente en lo relacionado con las mesas directivas de casilla, está fuera de contexto. La reforma electoral de 2014 es categórica en el sentido de la generalización del modelo de MDCU. En tal contexto, no está demás echar una mirada sobre los antecedentes y contexto en que ello incidirá.

**Tabla 3. Tasa de instalación de casillas 1991-2015**

<b>Año</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Instaladas</b>	<b>No Instaladas</b>	<b>% Instalación</b>
<b>2015*</b>	148907	148304*	603*	99.59*
<b>2012</b>	143132	143130	2	99.99
<b>2009</b>	139181	139140	41	99.97
<b>2006</b>	130488	130477	11	99.99
<b>2003</b>	121367	121284	83	99.93
<b>2000</b>	113423	113405	18	99.98
<b>1997</b>	104716	104595	121	99.88
<b>1994</b>	96415	96393	22	99.98
<b>1991</b>	88300	88136	164	99.81
<b>Totales</b>	1085929	1084864	1065	99.90

Fuente: *Elaboración propia con datos de:*

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Instalacion\\_de\\_casillas/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Instalacion_de_casillas/)

[http://www.ine.mx/2015/Docs/Numeralia\\_ProcesoElectoral\\_2014-2015.pdf](http://www.ine.mx/2015/Docs/Numeralia_ProcesoElectoral_2014-2015.pdf)

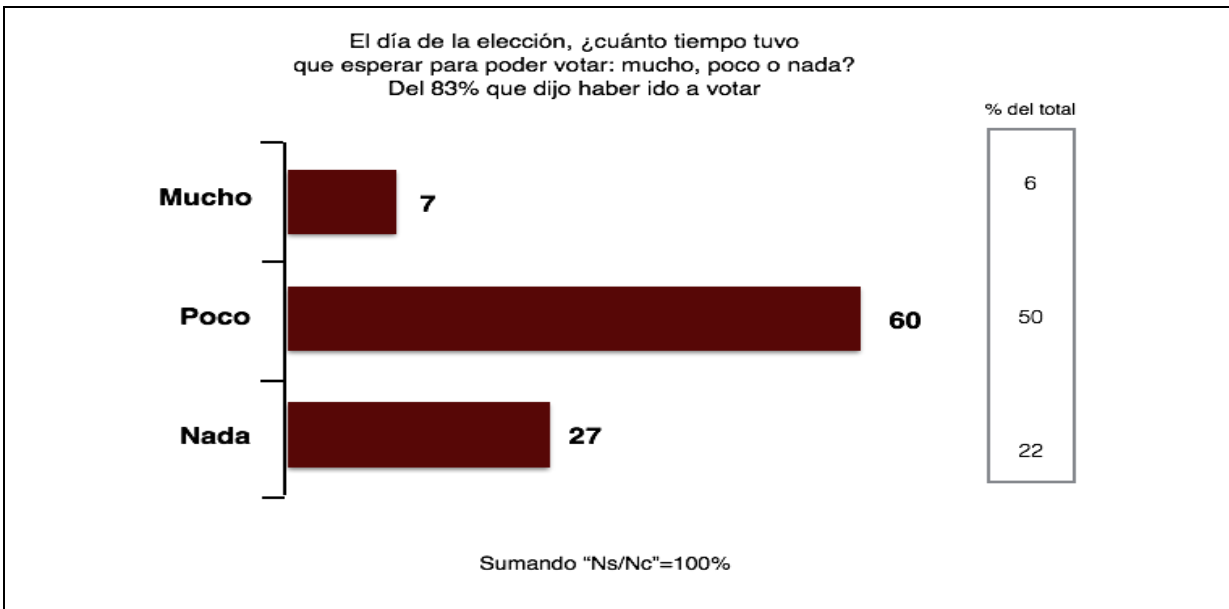
<http://www.jornada.unam.mx/2015/06/08/politica/005n1pol>

\* La numeraría 2015 sólo precisa el dato de las casillas aprobadas. La celda correspondiente a las casillas no instaladas permanece vacío. El Diario La Jornada ofrece el dato de las 603 casillas no instaladas, que no fue desmentido por el INE. Sobre esa base se calculan los datos de casillas instaladas y tasa de instalación.

La tabla anterior ofrece una serie de cifras que ilustran sobre los estándares operativos y técnicos alcanzados por el IFE/INE en lo que a instalación de casillas se refiere en las nueve elecciones federales que ha organizado, que sientan el precedente sin parangón de una tasa histórica de eficacia de 99.9%. En promedio, si se contrastan las cifras globales de 1'085,929 casillas aprobadas para su instalación en lapso de 1991-2015 con las 1,065 que no lograron instalarse, se tiene que la proporción de fallo es de alrededor de apenas una por millar.

Los logros a este respecto distan mucho de ser sólo cuantitativos.

**Gráfico 13. Satisfacción con el tiempo de espera en la casilla en las elecciones de 2009**

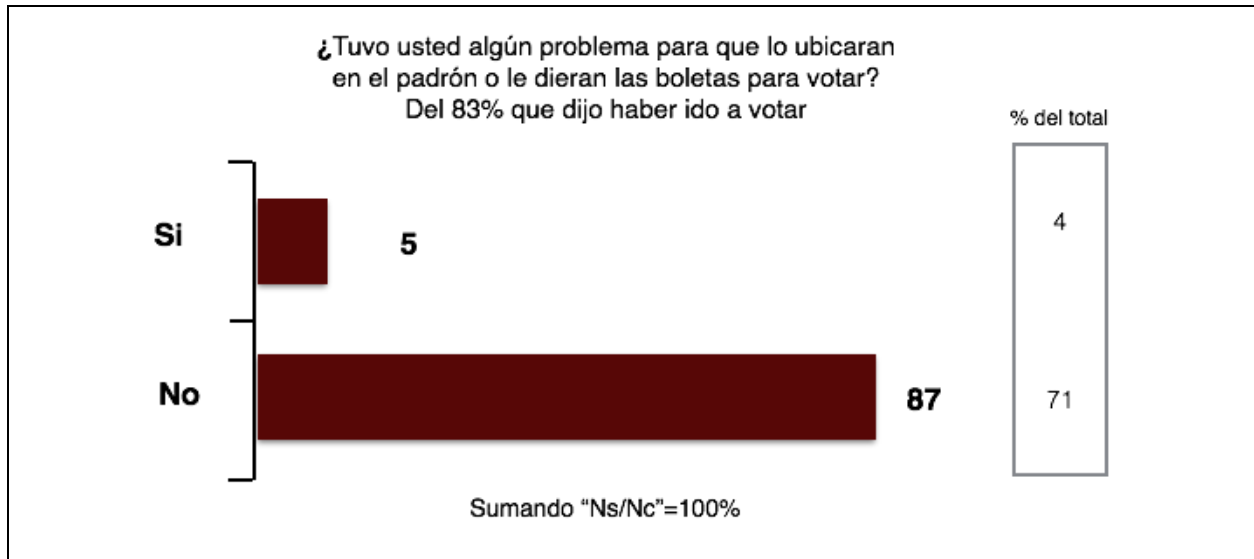


Fuente: <http://investigadores.cide.edu/aparicio/data/encuestas/CSES2009/Reporte%20CIDE-CSES.pdf>

Más allá de que, por desgracia, no se dispone de información que permita hacer comparaciones intertemporales de la satisfacción experimentada por el elector con los servicios prestados por las mesas directivas de casilla, el *Estudio Nacional Electoral CIDE CSES 2009. Resultados de la encuesta postelectoral realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*, ofrece información cualitativa de sumo interés. El hecho de que en promedio cerca de nueve de cada 10 votantes expresara que fue poco o nada el tiempo de espera para poder sufragar, además de elevado, resulta congruente con los datos cuantitativos mostrados en la tabla anterior.

Sobre la opinión que merece al elector en la atención, de los trámites de identificación previos al sufragio, de nueva cuenta, los resultados son más que satisfactorios.

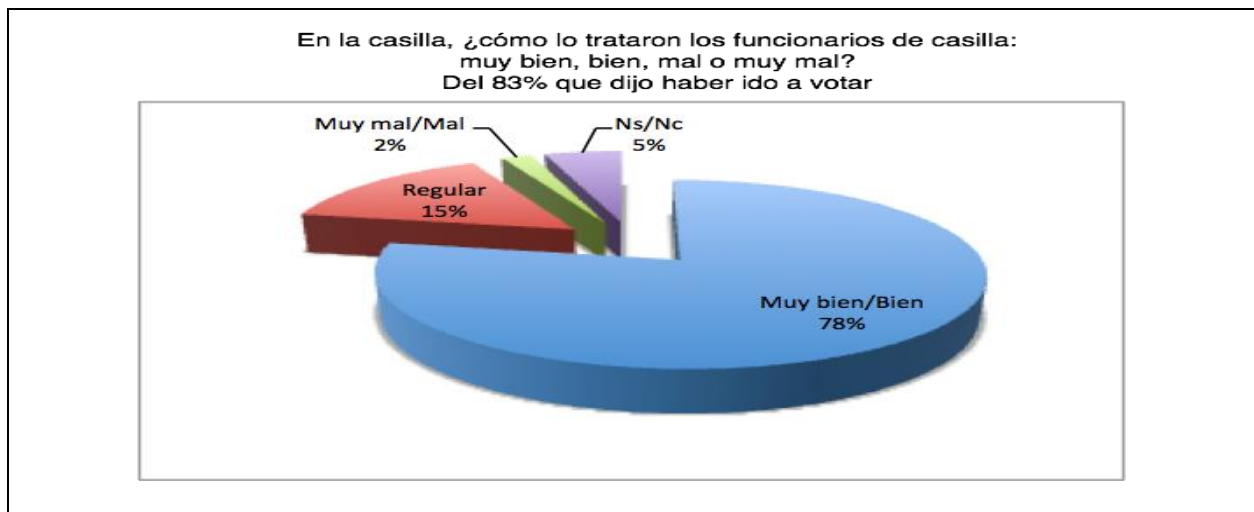
**Gráfico 14. Percepción sobre la agilidad en el trámite de identificación en la casilla en las elecciones de 2009.**



Fuente: <http://investigadores.cide.edu/aparicio/data/encuestas/CSSES2009/Reporte%20CIDE-CSES.pdf>

De nueva cuenta, la proporción de la percepción positiva se acerca a nueve de cada diez votantes. Finalmente, igualmente sintomáticas resultan las percepciones que el estudio reporta en torno a la calidez del trato brindado por los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

**Gráfico 15. Calidez de la atención de los funcionarios de casilla en las elecciones de 2009.**



Fuente: <http://investigadores.cide.edu/aparicio/data/encuestas/CSSES2009/Reporte%20CIDE-CSES.pdf>

La proporción de opiniones positivas, ciertamente, es 10 puntos por debajo de los dos rubros antes mencionados. Pese a ello, con casi 8 de cada 10 votantes ubicados en los rubros de “bien” y “muy bien”, la conclusión se preserva: se está en presencia de servicios electorales de alta calidad.

El breve recorrido cuantitativo y cualitativo de los rendimientos de las mesas directivas de casilla aporta elementos suficientes para problematizar los impactos posibles y probables de las modificaciones en los entornos institucionales internos y externos del funcionamiento del modelo de MDCU en el corto y el mediano plazo. A final de cuentas, poco lugar hay a duda del diseño existente y operante en el lapso de 1991 a 2015 exhibe tintes de ejemplaridad. El detalle no es de poca monta. Más aún, por paradójico que parezca, los altos estándares de desempeño de las mesas directivas de casilla han mostrado un comportamiento persistente, incluso al alza<sup>23</sup>, preservado en el lapso más crítico para el IFE/INE, que se da entre las dos últimas elecciones presidenciales (2006 y 2012); a la sazón, las más cuestionadas en la historia del reformismo electoral mexicano (1989-2014) y para ser más precisos han sido las únicas elecciones en las que el IFE ha visto públicamente comprometido su papel como árbitro cierto, legal, independiente, imparcial y objetivo.

Yendo más lejos en este hilo argumental no está de más llamar la atención sobre el hecho probable de que la legitimidad sociopolítica de las instituciones, procedimientos y resultados electorales encuentren en los aportes de la gestión distrital, materializada en la instalación y operación de las mesas directivas de casilla, su pilar de sustentación. Al respecto, el ejercicio contrafáctico en torno a la pregunta ¿se hubiesen sostenido las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 en un escenario de fallas e ineficiencias ostensibles en la operación distrital y la instalación de las mesas directivas de casilla?

Respuesta: lo más probable es que no. Más aún, si se revisan con cuidado las líneas de argumentación seguidas por los defensores de las elecciones, los argumentos más socorridos y de mayor peso giran en torno al desempeño ejemplar de los órganos y procedimientos vinculados con la admisión y cómputo inicial de la votación y, de modo

---

<sup>23</sup> La excepción a esta regla se presentó en las elecciones de 2015, que se singularizan por la cantidad más elevada en la historia de las elecciones federales de casillas no instaladas, que alcanzó la cifra de 603.

especial, sobre las contribuciones de los funcionarios de casilla, considerados vecinos imparciales, elegidos mediante doble sorteo y bien capacitados quienes reciben y cuentan los votos de sus vecinos.

En el contexto de relevancia estratégica y desempeño ejemplar de los órganos distritales y las mesas directivas de casilla, cabe situar la generalización de la implementación del modelo de MDCU, que tendrá su gran laboratorio en las elecciones presidenciales de 2018. Al respecto, valga la reiteración, operan variables favorables, como las experiencias, el conocimiento de los perfiles de atribuciones y responsabilidades

### **2.3 Los comicios de 2015: a propósito del “Modelo de Mesa Directiva de Casilla Única”**

A partir de la reforma electoral de 2014 y con la entrada en vigor de la LGIPE, se produjo el advenimiento del modelo de MDCU, previsto en el numeral 2 del Artículo 82, que a la letra dice:

2. En los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, el Consejo General del Instituto deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección.

He aquí uno de los aspectos que prendieron inmediatamente las alarmas entre los especialistas y los propios funcionarios electorales, por las imprecisiones y vacíos en que incurrió el Legislador. La cuestión estriba en la contradicción presente entre el mandato contenido en el cuerpo de la LGIPE de que el INE sea responsable de las tareas de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla y el contenido en el Octavo Transitorio que entiende dichas tareas como delegadas en los OPLE.

Sin menoscabo de lo grave que resulta dicha contradicción normativa, el problema es de mayor calado, toda vez que el traslado del control hacia los OPLE supone riesgos importantes en la continuidad de procesos que históricamente se han significado como puntales en la legitimidad comicial, a fuerza de una ejemplar eficacia operativa y técnica

de los órganos distritales y las mesas directivas de casilla. En tal sentido, se entiende la pronta reacción del INE, que a través del Acuerdo del Consejo General INE/CG100/2014, salió al paso de este galimatías jurídico de la forma más sensata posible: reasumiendo las atribuciones señaladas e informando de tal decisión a los Consejeros Presidentes de los OPLE.

Dejando fuera de lugar el debate sobre la pertinencia técnica de dicha decisión por parte del CG del INE, queda abierta al debate la cuestión sobre la legalidad. La dogmática jurídica es clara en relación a la validez de la sentencia de que las autoridades no pueden tomar decisiones al margen de la existencia de facultades explícitas para ello. De tal suerte que si la decisión explícita del Legislador era delegar las funciones señaladas en los OPLE, el CG no puede oponerse a ella, sin poner en duda la legalidad de su acto, habida cuenta de sus implicaciones potenciales como acto legislativo en manos de una autoridad de naturaleza administrativa. El hecho de que la reasunción del control sobre estas actividades no ameritara la interposición de recursos por parte de los partidos políticos o los órganos directivos de los OPLE, así, se explica más en el primer caso por el sentido práctico de resolver una disonancia y, en el segundo, por la supeditación jerárquica de éstos al INE.

Al margen de lo anterior, cabe señalar que la coordinación interinstitucional en materia de casillas únicas, sin ser abundante, tiene antecedentes que se remontan a los inicios mismos del IFE, con al menos cinco organismos electorales locales.

**Tabla 4. Antecedentes de convenios de casillas únicas**

Elecciones	Entidades			
1991	Colima			
1994	Colima			
1997	Colima	Guanajuato	Nuevo León	San Luis Potosí
2000	Colima	Guanajuato		
2003	Colima	Jalisco		
2006	Colima			
2009	Colima	Guanajuato		
2012	Colima			

*Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 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](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)

Ciertamente los antecedentes de los convenios de cooperación no reportan algún patrón en especial, sino que al parecer se ajustan a las necesidades y expectativas singulares. La casuística es interesante y muestra variaciones importantes en materias como el manejo por separado o conjunto de las listas nominales; el reclutamiento y contratación y pago de los capacitadores y personal de apoyo, a veces de manera conjunta y a veces cada organismos por su lado; o los mecanismos para trasladar los paquetes electorales y su respectivo financiamiento.

En el contexto del mandato legal de implementación del modelo de MDCU, que habría de ponerse en vigor en las 17 entidades con elecciones concurrentes en 2015<sup>24</sup>, los antecedentes significan un aporte valioso, pero ni de lejos puede decirse que resolvían la imperiosa necesidad de proveer un esquema de coordinación de uso general, que minimizara los costos de transacción entre los entes electorales y demás partícipes en la arena electoral: representantes de partido, observadores electorales, visitantes extranjeros, etc.

En tal virtud, tras el Acuerdo para reasumir el control sobre la ubicación de las casillas, la capacitación electoral y la integración de las mesas directivas de casilla, el INE se dio a la tarea de dotarse de un protocolo más o menos amplio y preciso, en el cual se especificaran las atribuciones y responsabilidades del INE y los OPLE, útil para regular la participación de las partes. Así se llegó al documento institucional que lleva por título *Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015*, que vio la luz en agosto de 2014.

A propósito de lo anterior, una diferencia que conviene tener presente es que, dada el esquema de supeditación de los OPLE al INE introducido por la reforma de 2014, el instrumento regulatorio en cuestión se ajustó a la lógica de un acto de la autoridad nacional, a diferencia de los formatos de convenio prevaletentes en la historia anterior. Es difícil determinar la viabilidad de una solución diferente, en la que al estilo de los modelos de implementación de “abajo hacia arriba”, que tan buenos dividendos suelen

---

<sup>24</sup> Se trata de las siguientes: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán



ofrecer, los superiores jerárquicos (los órganos centrales de dirección y ejecutivos del INE) abrieran un foro de deliberación para explorar y negociar las respectivas expectativas e intereses. Menos dudas hay al respecto de que la asimetría en experiencias y habilidades a favor del INE y la urgencia de preparar el camino tornaban apetecible optar por la ruta de diseñar un esquema general de atribución de responsabilidades del INE y los OPLE.

Para los efectos mencionados, el documento sobre el *Modelo de Casilla Única* (INE, 2014), en una serie de párrafos da cuenta de cómo han de intervenir y lo que a cada quien le corresponde proveer y financiar, que para efectos de simplificación se sintetizan en la tabla siguiente.

**Tabla 5. Atribuciones y responsabilidades INE-OPLE en las casillas únicas**

Rubro	INE	OPLE
Documentación	INE provee las directrices, criterios y formatos para ambas elecciones.	
	Produce y provee documentación y materiales para elecciones federales	Produce y provee la documentación y materiales de las elecciones locales
Capacitación	Se encarga de los materiales didácticos que utilizarán los CAE en la capacitación de quienes se encargaran de las elecciones federales	Se encargan de los materiales didácticos que utilizarán los CAE en la capacitación de quienes se encargaran de las elecciones locales
Materiales electorales	Aporta las marcadoras de credencial, marcadores de voto y aplicadores de líquido indeleble a utilizarse en la casilla única.	
	Aporta uno de los dos cancelos	Aporta uno de los dos cancelos
	Aporta la calculadora para apoyar el cómputo de las elecciones federales	Aporta la calculadora para apoyar el cómputo de las elecciones locales
Gestión del personal de apoyo	El INE determina el número y la asignación de los SE y los CAE	
	El INE absorbe la mitad de los costos de honorarios, gastos de campo y demás necesarios para el desarrollo de sus funciones	OPLE absorbe la mitad de los costos de honorarios, gastos de campo y demás necesarios para el desarrollo de sus funciones
Equipamiento de la casilla	INE cubre la mitad de los costos financieros de equipamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>- publicación de los lugares e integración de las MDC</li> <li>- materiales didácticos de la capacitación;</li> <li>- distribución de la documentación y materiales a los presidentes de las MDC</li> <li>- alimentación de los funcionarios</li> <li>- traslado de los paquetes</li> <li>- limpieza de las instalaciones</li> <li>- tablonas, sillas y lonas</li> </ul>	OPLE cubre la mitad de los costos financieros de equipamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>- publicación de los lugares e integración de las MDC</li> <li>- materiales didácticos de la capacitación;</li> <li>- distribución de la documentación y materiales a los presidentes de las MDC</li> <li>- alimentación de los funcionarios</li> <li>- traslado de los paquetes</li> <li>- limpieza de las instalaciones</li> <li>- tablonas, sillas y lonas</li> </ul>

**Fuente:** *Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 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](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)

A propósito de este esquema de distribución puede traerse a cuento el argumento hobbesiano, más cierto que justo, según el cual cualquier marco regulatorio o esquema de coordinación es mejor que ninguno; y, de la mano de éste, la inferencia de que el CG del INE hizo lo que podía y tenía que hacer a la brevedad posible: proveerse de un instrumento normativo-regulatorio preciso para reducir los costes de transacción y posibilitar la acción interinstitucional. Más aún, si se observa con detenimiento, es posible reconocer un esfuerzo de reparto simétrico en la absorción de los costos de operación de las casillas y de reparto proporcional a los recursos disponibles en otras áreas; por ejemplo, en el aporte de los instrumentos de registro o las tecnologías de reclutamiento y capacitación de los funcionarios.

Sin menoscabo de los avances en los mecanismos de cooperación interinstitucional, otro aspecto crucial en la implementación es la coordinación en “tierra”, esto es, en la operación misma de las casillas únicas del equipo de funcionarios integrado para atender los aspectos relacionados con las elecciones federales y las locales. A ese respecto, en su apartado 6, el citado documento sobre el Modelo de Casilla Única ofrece una detallada regulación sobre las seis etapas o paquetes de actividades, los actores responsables y sus responsabilidades específicas.

**Tabla 6. Etapas, actores y responsabilidades en las casillas únicas**

Etapas	Actores que intervienen	Actividades
1. Preparación e Instalación de la casilla	Presidente, Secretario 1, Secretario 2, Escrutadores y Suplentes Generales	Diversas
2. Desarrollo de la votación	Presidente, Secretario 1, Secretario 2 y Escrutadores	Diversas
3. Conteo de los votos y llenado de las actas	Presidente, Secretario 1, Secretario 2, Escrutador 1, Escrutador 2 y Escrutador 3.	Diversas
4. Integración del expediente de casilla y del paquete electoral.	Presidente, Secretario 1, Secretario 2 y Escrutadores.	Diversas
5. Publicación de resultados y clausura de casilla	Presidente, Secretario 1, Secretario 2 y Escrutadores.	Diversas
6. Traslado de los paquetes electorales	Presidente, Secretarios y Escrutadores	Diversas

*Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.*

Visto al detalle, tal como se describe en el documento institucional, se prevé para la primera etapa la participación de las cinco figuras.

**Gráfico 16. Actividades y responsabilidades en la preparación e instalación de la casilla**

Presidente	Secretario 1	Escrutadores
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Lleva la documentación y el material electoral a la casilla y revisa que estén completos.</li> <li>o Revisa el nombramiento de los funcionarios de casilla, de los representantes de partido político o de candidato independiente y la acreditación de los observadores electorales.</li> <li>o En su caso, pega el aviso del cambio de ubicación de la casilla, en el cual indica el nuevo domicilio.</li> <li>o Revisa que la documentación y el material estén completos.</li> <li>o Junto con los escrutadores arman las urnas, muestra que están vacías y las colocan en un lugar a la vista.</li> <li>o Junto con los escrutadores, arma y coloca el cancel electoral en un lugar que garantice la libertad y el secreto del voto.</li> <li>o El presidente saca los aplicadores de líquido indeleble y muestra que tienen el cintillo de seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Cuenta una por una las boletas de la elección federal ante los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes que se encuentren presentes, conforme a lo establecido en el artículo 86, inciso b) de la LGIPE.</li> <li>o Llena el apartado de instalación del acta de la Jornada Electoral Federal.</li> <li>o En su caso, llena las hojas de incidentes.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Secretario 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Cuenta una por una las boletas de las elecciones locales ante los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes que se encuentren presentes, conforme a lo establecido en el artículo 86, inciso b) de la LGIPE.</li> <li>o Llena el apartado de instalación del acta de la Jornada Electoral local.</li> <li>o En su caso, llena las hojas de incidentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Ayudan al presidente a armar las urnas y el cancel electoral.</li> </ul>  <p style="text-align: center;"><b>Suplentes generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o En caso necesario, ocupan un cargo en la mesa directiva de casilla.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.

De modo específico se determinan las actividades esperables por parte del Presidente, en quien recae el peso de la preparación e instalación de la casilla y de los secretarios. Los escrutadores aparecen aquí como actividad de apoyo y los suplentes generales, como simple posibilidad.

Por su parte, la segunda etapa prevé un papel importante para el presidente, pero coloca el peso de las actividades en los secretarios. Por obvias razones los escrutadores aparecen aquí como figuras de apoyo.

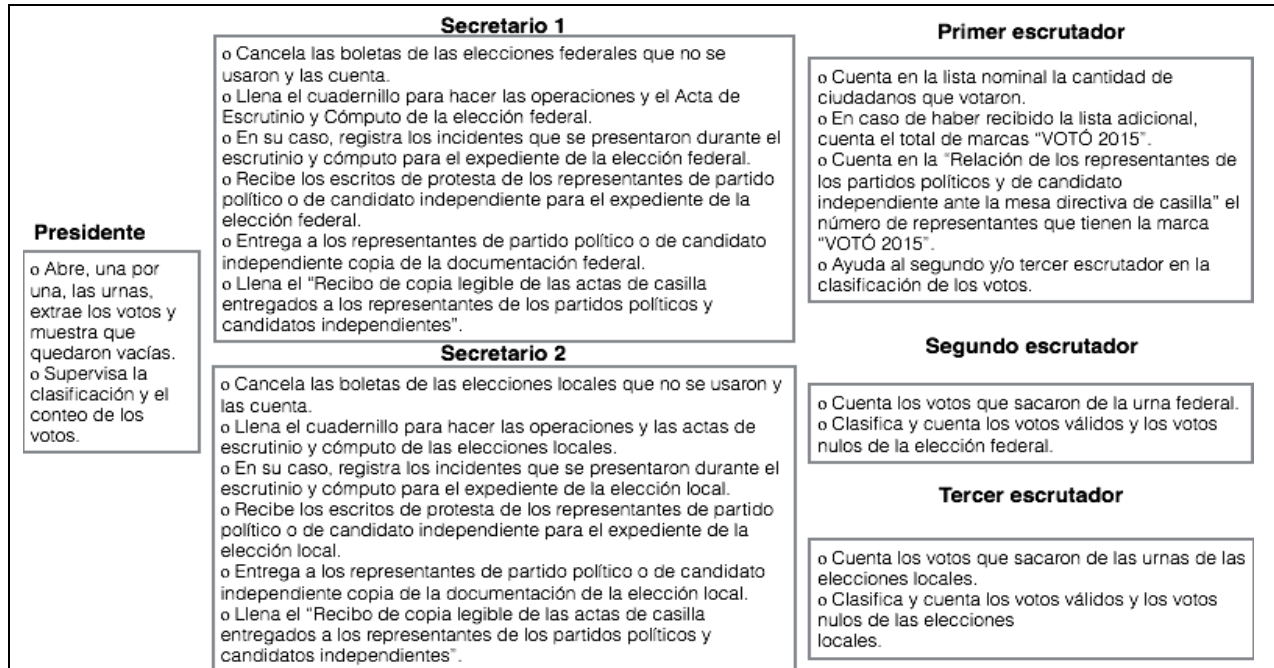
**Gráfico 17. Actividades y responsabilidades durante el desarrollo de la votación**

Presidente	Secretario 1	Escrutadores
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Anuncia el inicio de la votación.</li> <li>o Identifica al elector.</li> <li>o Desprende de los bloques una boleta de cada elección.</li> <li>o Entrega las boletas al elector.</li> <li>o Mantiene el orden en la casilla.</li> <li>o En su caso, solicita el auxilio de miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública para mantener el orden en la casilla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Revisa que el nombre de cada elector aparezca en la lista nominal o en la lista adicional.</li> <li>o Marca con el sello "VOTÓ 2015" junto al nombre de cada elector en la lista nominal o en la lista adicional.</li> <li>o En su caso, llena las hojas de incidentes y los registra en el Acta de la Jornada Electoral Federal.</li> <li>o Recibe los escritos de incidentes de la elección federal, de los representantes de partido político o de candidato independiente.</li> <li>o Llena el apartado de cierre de la votación del Acta de la Jornada Electoral Federal.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Secretario 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Llena la "Relación de ciudadanos que no se les permitió votar por no encontrarse en la lista nominal de electores definitiva con fotografía".</li> <li>o En su caso, llena las hojas de incidentes y los registra en el Acta de la Jornada Electoral de las elecciones locales.</li> <li>o Recibe los escritos de incidentes para las elecciones locales, de los representantes de partido político o de candidato independiente.</li> <li>o Junto con los escrutadores: marca la credencial de elector, pone líquido indeleble en el dedo pulgar derecho del elector y regresa su credencial para votar a cada elector.</li> <li>o Llena el apartado de cierre de la votación del Acta de la Jornada Electoral de las elecciones locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Ayudan al secretario 2 a marcar la credencial de elector, poner líquido indeleble en el dedo pulgar derecho del elector y regresar su credencial para votar a cada elector.</li> <li>o Orientan al elector sobre el lugar donde está el cancel y las urnas donde deben depositar sus votos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.

En la etapa de cómputo y llenado de las actas el peso de las actividades se desplaza hacia las figuras de los secretarios y los escrutadores.

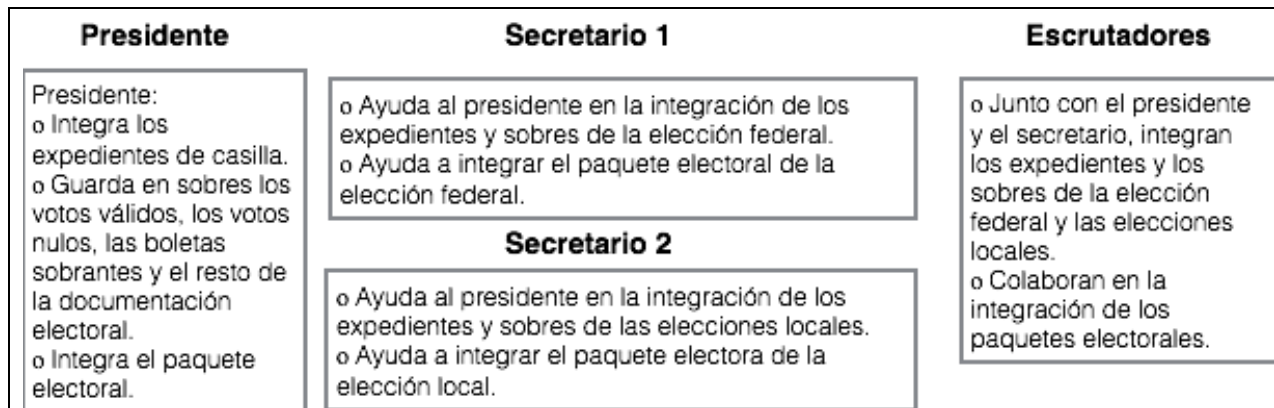
**Gráfico 18. Actividades y responsabilidades en el cómputo y llenado de las actas**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.

En el caso de la integración del expediente y los paquetes electorales el peso recae nuevamente en el Presidente y los secretarios, quedando en los escrutadores el papel de apoyo.

**Gráfico 19. Actividades y responsabilidades en la integración del expediente de casilla y del paquete electoral.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.

Y otro tanto sucede en relación con la publicación de los resultados, la clausura de casilla y el traslado de los paquetes electorales a los órganos correspondientes del INE y los OPLE.

**Gráfico 20. Actividades y responsabilidades en la etapa de publicación de resultados y clausura de casilla**

<b>Secretario 1</b>		
<b>Presidente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Llena el cartel de resultados de la votación federal en la casilla.</li> <li>o Llena la constancia de clausura de casilla de la elección federal.</li> <li>o Entrega el paquete electoral de la elección federal.</li> </ul>	<b>Escrutadores</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Firma los carteles de resultados.</li> </ul>	
<b>Secretario 2</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Llena el cartel de resultados de la votación local en la casilla.</li> <li>o Llena la constancia de clausura de casilla de las elecciones locales.</li> <li>o Entrega el paquete electoral de la elección local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Desarman el cancel y las urnas.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.*

**Gráfico 21. Traslado de los paquetes electorales a los órganos electorales respectivos**

<b>Presidente</b>	<b>Secretarios</b>	<b>Escrutadores</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Bajo su responsabilidad hará llegar los paquetes y los expedientes de casilla a los órganos electorales, ya sea en forma personal o a través de los mecanismos de recolección acordados por los órganos electorales. Para ello podrá designar a cualquiera de los funcionarios de la Casilla para que efectúen la entrega de los paquetes de resultados a los órganos electorales o mecanismos de recolección respectivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Podrán ser designados por el Presidente de la Casilla, para que en auxilio de éste, efectúen la entrega de los paquetes de resultados al órgano electoral o mecanismo de recolección correspondiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Podrán ser designados por el Presidente de la Casilla, para que en auxilio de éste, efectúen la entrega de los paquetes de resultados al órgano electoral o mecanismo de recolección correspondiente.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con base en Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015, Agosto de 2014.*

Una mirada de conjunto a la descripción de actividades y responsables por etapa es más que suficiente para percatarse de que se trata de un instrumento con las condiciones similares a un protocolo. Teniendo en mente circunstancias promedio en la operación de las mesas directivas de casilla, puede sostenerse que éste contiene los elementos necesarios para que los participantes en lo individual y en lo colectivo hagan lo que de ellos se espera bajo dos condiciones importantes: 1) que dispongan de los conocimientos y habilidades necesarias, incluyendo la predisposición activa hacia el cumplimiento del rol; y 2) que el entorno de la casilla, en efecto, se ajuste a las

características promedio, es decir, que no se presenten situaciones desafiantes o que impliquen la solución de problemas distintos al apego a las rutinas de acción contempladas.

El futuro, ciertamente, es contingente. Es imposible saber a ciencia cierta o, peor aún, asegurar que las casillas operarán en los contextos típicos esperables y ofrecerán los resultados esperados. La tarea del analista consiste en disminuir al máximo los riesgos de la incertidumbre y hacer propuestas viables. A decir verdad, poco lugar hay a la discusión sobre la pertinencia y deseabilidad de los fines y los valores en los que parece asentarse la iniciativa del modelo de MDCU, puesto que en opinión del INE

[...] este modelo permite que en elecciones concurrentes, federales y locales, el ciudadano pueda ejercer su voto en un mismo lugar, atendido por una sola mesa directiva de casilla y bajo los mismos estándares de eficiencia, calidad y confiabilidad. [IFE (2014). Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015: 2].

Si a lo anterior se añade el tema de las economías, el argumento sobre la deseabilidad se fortalece.

Si se suman los siguientes conceptos: sillas y apoyo para alimentos, el ahorro sería de 28.9 millones en cuanto a las 92,042 casillas únicas (44.7 millones de pesos por el total de las 152,512 casillas proyectadas), recursos que las propias casillas demandan para propósitos de funcionalidad, como se verá más adelante. También se ahorraría por concepto de materiales didácticos: manual del funcionario de casilla y otros. [IFE (2014). Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015: 10].

Precisamente, en el marco de las tensiones que dibujan las promesas de facilitar al ciudadano el ejercicio del sufragio bajo altos estándares de calidad de la organización comicial y los riesgos de afectación de uno de los pilares históricos de la democracia electoral mexicana en las últimas cuatro décadas, se sitúa la interrogante sobre las probabilidades de la implementación del modelo de MDCU.



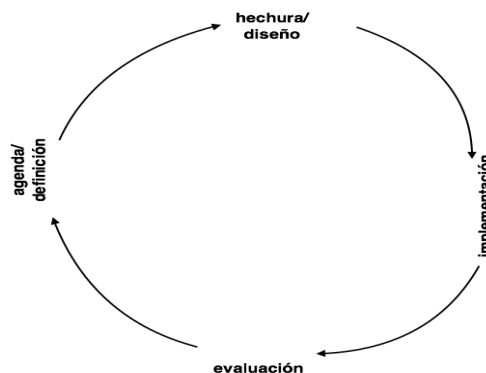
### 3. ALCANCES Y LÍMITES DEL MODELO DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA ÚNICA

#### 3.1 Apuntes conceptuales

Si algo deja en claro el enfoque de las políticas públicas es que, al margen de diferencias espacio-temporales, el resultado de las decisiones y acciones es altamente contingente. En otras palabras, es igualmente probable que improbable que se alcance el objetivo perseguido, típicamente, la solución de un problema socialmente relevante.<sup>25</sup> En el caso de la implementación de la casilla única, se trata al menos de dos: uno, homogeneizar los estándares de los servicios de organización comicial alcanzados a nivel federal, lo que en buena lógica significa que el cometido es elevar los estándares de eficiencia y calidad de la organización de las elecciones locales; y dos, facilitar a los electores el ejercicio del derecho al sufragio, vía la reducción de costos y tiempos, en el entendido de que la homologación nacional de los tiempos electorales pondrá en el corto plazo en sincronía permanente los comicios federales y locales.

Las razones del éxito o del fracaso en las decisiones y actos de autoridad son múltiples. Los modelos propuestos por el enfoque de política pública son de alta utilidad para identificar los casos típicos.

**Gráfico 22. Versión clásica del ciclo de las políticas**



Fuentes: Aguilar ( ) y Franco ( )

<sup>25</sup> Una propuesta consensual entre los cultivadores del enfoque de política pública, por ejemplo, Many y Thoenig (1992:96-102) es mirar las políticas como hipótesis prácticas, habida cuenta de que, tácita o explícitamente, se asientan en conexiones causales, a modo de medios y fines.



Así, por ejemplo, haciendo uso del clásico modelo cíclico (Cf. Aguilar, 2006 y Franco, 2013 entre otros)<sup>26</sup>, que distingue cuatro momentos, a saber: de formación de la agenda, la hechura o diseño de las políticas o instrumentos de solución, la implementación y la evaluación, puede plantearse un esbozo ilustrativo; a saber:

- i) En el momento de construcción de la agenda, el problema a resolver enfrenta riesgos de carácter científico-técnico e ideológico-político. El primer caso se manifestaría como déficit en la comprensión de las conexiones causales significativas que dan cuenta del problema. Un mal diagnóstico puede conducir a soluciones ajenas a las causas o consecuencias del problema y hacer de estas soluciones carentes de viabilidad técnica. El segundo, por su parte, puede expresarse en construcciones del problema que marginan perspectivas y valores de actores involucrados en el problema, en virtud de lo cual conducen a la falta de apoyo cuando no a la obstrucción abierta de las soluciones planteadas. He aquí el caso de la carencia de viabilidad política. Cualquiera de los dos problemas es suficientemente grave como para inducir el fracaso. La situación es todavía peor cuando ambos se presentan sincrónica o paralelamente.
- ii) A la hora de decidir sobre la hechura de la política o el diseño del instrumento a utilizar para solucionar el problema o alcanzar el objetivo se muestra poco tino en hacerse cargo de las expectativas que ésta provoca en los actores impactados y en la creación de arenas (relaciones) de poder (Lowi, 1964), que afectan la viabilidad técnica de la política o instrumento de acción.
- iii) En el momento específico de la puesta en marcha del instrumento (implementación) destacan, entre otros, el consenso o soporte activo que confieran o no los impactados por la política (los responsables de la implementación y los miembros del público), y la coordinación burocrática o,

---

<sup>26</sup> Ciertamente, existe amplia diversidad de modelos, que identifican cinco, siete o hasta ocho momentos en el ciclo. Bardach (2008), por ejemplo, propone un modelo de ocho momentos, que él asocia con pasos u operaciones específicas a seguir. Más relevante que elegir alguna propuesta u otra es entender que se trata de construcciones típico-ideales, no de descripciones puntuales de los acontecimientos. Como los propios expertos admiten (Meny y Thoenig, por ejemplo), en el acontecer concreto, los momentos suelen traslaparse.

de ser el caso, interburocrática. Al respecto, las reglas de experiencia señalan que, a la larga, no hay política que pueda prosperar sin el consenso de los impactados y una coordinación adecuada, sobre todo cuando los cambios son intensos.

- iv) En el momento de la evaluación, el riesgo principal estriba en no proveer las condiciones e instrumentos para generar información pertinente para retroalimentar integralmente el proceso de la política, desde la formulación y diagnóstico del problema, pasando por la viabilidad del instrumento y arribando a la implementación.

La pregunta por los alcances y límites de la implementación del modelo de MDCU, así, requiere ser enclavada en el vasto campo de conocimiento del enfoque de las políticas públicas, con el fin de problematizarla adecuadamente, con la mayor brevedad y concisión posibles. Para efectos didácticos y de exposición, conviene proceder siguiendo la secuencia descriptiva de los momentos enfatizados por el modelo antes descrito. Veamos.

Un análisis de la motivación explícitamente ofrecida por el Legislador en la reforma constitucional del marco electoral, que aplica directamente a la decisión de la instalación de casillas únicas, conduce a la conclusión de que la duplicidad de casillas es un problema por partida triple. Lo es, en primer lugar, porque introduce una diferencia sustantiva en las condiciones para el ejercicio libre y justo del sufragio. Porque genera mexicanos de primera en el ámbito federal y de segunda en el local. En segundo lugar, la instalación duplicada de casillas es problema porque eleva las dificultades (ubicación, distancia, tiempo, etc.) que el ciudadano debe superar para sufragar. Y en tercero, es problemática porque la duplicidad eleva los costos de la organización comicial los cuales van con cargo al erario público.

Hasta aquí, la perspectiva y la argumentación resultan contundentes. El desnivel entre la mayor calidad y eficiencia de la organización comicial federal respecto de la local no sólo ha sido ostensible sino que incluso tiene un factor crítico reconocido: la sujeción de los organismos electorales locales a las directrices de sus respectivas autoridades gubernamentales. Igualmente ostensible resulta que la duplicidad de casillas eleva las

dificultades para el ejercicio del sufragio y, presumiblemente, abona al abstencionismo. Y finalmente, aún sin que las diferencias parezcan significativas, es evidente que resulta menos costoso instalar, equipar y operar una casilla única que una casilla federal y una local.

Desde esta perspectiva, no parece haber motivos de reclamos fundados al Legislador en esta materia dando por sentada la validez de las conexiones causales según las cuales la duplicidad de casillas provoca un desnivel en la calidad y la eficiencia del servicio de organización comicial, eleva los costos en el ejercicio del sufragio y encarece la organización. No obstante lo anterior, un desplazamiento hacia la perspectiva técnica de otros actores permite identificar ángulos del problema, a los que no parece habérseles prestado mayor atención. A este respecto, las diferencias entre la geografía electoral federal (distribución) y la local son apenas uno de los obstáculos primarios a superar, con diversas implicaciones en las cuestiones de logística y armado y envío de los paquetes electorales el día de la elección. Y otro tanto es lo que puede decirse en relación a la participación de múltiples órganos burocráticos (registro federal de electores, organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, de entrada), pertenecientes al INE y a los OPLE.

Sin demérito de las perspectivas del Legislador y de la validez de los fines perseguidos mediante la decisión de normar el modelo de MDCU, las perspectivas de los implementadores en los órganos distritales, principalmente, echan luz sobre dimensiones poco atendidas del problema. Sobre este aspecto se abundará en los siguientes puntos.

En relación a la hechura de las políticas, siguiendo la tipología de Lowi (1964) y la reformulación propuesta Meny y Thoenig (1992), cabe precisar que el modelo de Mesa Directiva de Casilla Única (MDCU) se ajusta a la modalidad de las políticas regulatorias (celda sombreada en el gráfico siguiente).

**Gráfico 23. Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)**

		La coerción pública se ejerce	
		...directamente sobre el comportamiento de los afectados	... sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción pública es	...indirecta, lejana	<b>Políticas distributivas</b>	<b>Políticas constitutivas</b>
	...directa, inmediata	<b>Políticas reglamentarias</b>	<b>Políticas redistributivas</b>

Fuente: Meny y Thoenig (1992: 99)

La caracterización de los tipos posibles de políticas, como se puede advertir, gira en torno al modo de la coerción. Horizontalmente, la diferencia estriba en si ésta se ejerce sobre el comportamiento o el entorno del afectado; mientras que verticalmente la diferencia apunta hacia si la coerción es indirecta y lejana o bien, si ésta es directa e inmediata. Como muestra la celda sombreada, el punto de partida aquí es que el modelo de MDCU se ajusta al caso de las políticas reglamentarias.

En tales términos, Meny y Thoenig (19: 99-100) ofrecen una definición puntual:

Una **política reglamentaria** es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. El Estado obliga o prohíbe: el código de circulación, por ejemplo, dicta reglas de comportamiento. Aquí, la coerción es máxima. En pocas palabras, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto [...]

Una **política distributiva** es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. El ejemplo tipo son los permisos para construir. Está prohibido edificar sin permiso (política reglamentaria) [...]

Una **política redistributiva** consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El ejemplo típico es el de la seguridad social [...]

Una **política constitutiva** se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder; por ejemplo: revisando la Constitución de un país, introduciendo reformas institucionales o administrativas. En este caso, la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta. Por ejemplo, la creación por el gobierno de un Ministerio de Deportes les parece a los deportistas una decisión muy abstracta, que no les afecta directamente en su vida diaria. (Las negrillas no están en el original).

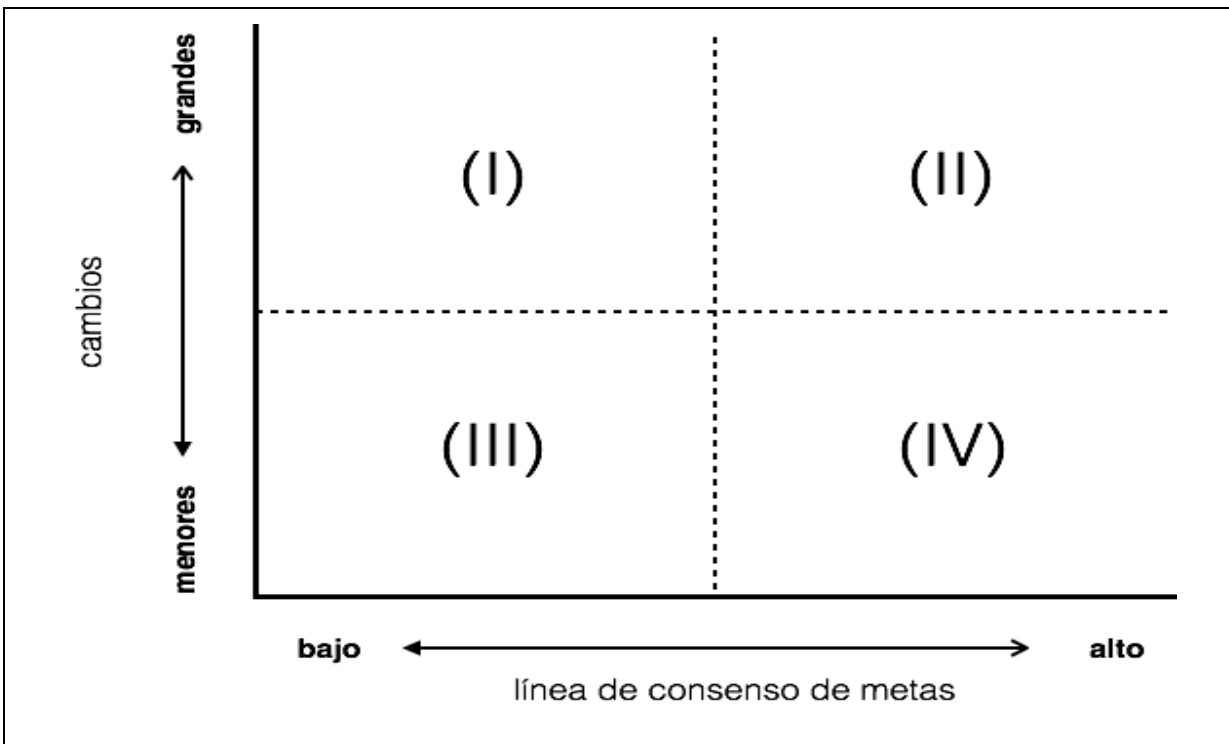
Más allá de la caracterización del mandato de la casilla única como una política regulatoria, están diversas implicaciones asociadas a tal condición que determinan las condiciones de posibilidad del desenlace de dicha política. Una de ellas, anclada en la feliz asunción de que las políticas generan expectativas en los actores impactados (Lowi, 1964), se refiere precisamente al tipo de relaciones y de arena de poder, típicamente atribuibles a las políticas regulatorias, una decisión de autoridad que impacta de manera directa el comportamiento de los integrantes de los órganos distritales, con especial énfasis de los vocales de organización electoral y capacitación electoral y educación cívica.

En el caso concreto del mandato de instalación de casillas únicas, la usual cadena ejecutiva de mando (Junta General Ejecutiva-Junta Local Ejecutiva-Junta Distrital Ejecutiva) acusa una ampliación para los vocales de organización electoral y capacitación electoral y educación cívica, obligados a coordinarse con sus similares en los espacios distritales, a fin de dirimir en lo concreto cuestiones tan importantes como la gestión compartida de los servicios de apoyo prestados por los supervisores electorales (SE) y los capacitadores asistentes electorales (CAE) en la etapa de preparación y hasta la entrega de los paquetes electorales a las autoridades (federales o locales) correspondientes, así como procurar un adecuado manejo de otros recursos técnicos y financieros compartidos.

De este modo, con una alta probabilidad la casilla única da pie a una arena de corte pluralista en la que participan múltiples actores cada uno con intereses y expectativas singulares. Adicionalmente, es de señalar que se trata de una arena multipolar, en el que al menos son reconocibles dos polos de mando: uno con asiento en el INE y el otro en el OPLE. Desde una óptica teórica, la probabilidad mayor es que la casilla única, que obliga tanto al INE como al OPLE, instaure una zona propicia para la conformación de coaliciones e intereses compartidos, cuyo funcionamiento en el plano distrital está sujeto siempre a procesos de negociación altamente contingentes.

Por si no fuese suficiente, como bien advierte Meny y Thoenig (1992), es de tener en cuenta un riesgo inherente a toda política regulatoria: las desviaciones ritualistas. Entiéndase como la casilla única se soporta en el mandato directo al comportamiento de los implementadores, existe el riesgo perenne de que los comportamientos requeridos para instalar y operar casillas únicas, se vuelven incluso más relevantes que los fines hacían los cuales inicialmente se orientaron. La historia de las organizaciones públicas, como advierten Pressman y Wildawsky (1998) está llena de casos en los cuales los implementadores muestran dotes inigualables para realizar rutinas de trabajo que poco o nada tienen que ver con los desenlaces esperados. Al respecto, el riesgo extremo estibaría en que los vocales distritales del INE y sus correlatos del OPLE así como los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla se vuelvan expertos en instalar y hacer funcionar casillas únicas, sin que ello contribuya a los fines valiosos de la elevación significativa de la calidad y la eficiencia de la organización comicial, la facilitación del ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos y el ahorro de costos financieros.

La implementación, momento que se enfoca a la puesta en práctica de los instrumentos de política encaminados a la solución de problemas o al logro de objetivos socialmente relevantes, ilustra sobre aspectos de crucial relevancia en el éxito o el fracaso de las políticas, dentro de estos resalta el consenso de los impactados directamente por la política: los presuntos beneficiarios y los responsables de la puesta en práctica de las soluciones elegidas. En la opinión experta de Van Meter y Van Horn (1975), una variable clave a tener en consideración es la intensidad del cambio imputable a la política en cuestión.

**Gráfico 24. Dimensiones de evolución en la implementación de las políticas**

Fuente: Van Meter y Van Horn (1975: 115)

Por efecto de la combinación del consenso con la intensidad del cambio, como se aprecia en el gráfico, son cuatro:

- i) Cambios grandes con consenso bajo. Describen, por lo general, iniciativas grandilocuentes, en las que sus impulsores depositan altas convicciones, no así los impactados directamente. Huelga decir que en el común de los casos se trata de iniciativas fallidas.
- ii) Cambios grandes con consenso alto. Describen iniciativas de cambio radical, incluso revolucionarias, en las que embonan las expectativas y convicciones de los impulsores con las de los impactados.
- iii) Cambios menores con consenso bajo. Se refieren a políticas de corte incremental, es decir, pequeños cambios secuenciales, que sin embargo gozan de escaso respaldo por parte de los impactados, muy probablemente porque los consideran insulsos.

- iv) Cambios menores con consenso alto. Describen cambios más bien discretos, dentro de una secuencia acumulativa, con altas dosis de respaldo, imputables directamente a su consonancia con los intereses y expectativas convencionales.

La política legislativa e institucional de poner en práctica el modelo de MDCU encuentra un buen ángulo de descripción y análisis en el seno de la anterior matriz. Aquí, ciertamente, son mayores las facilidades para dirimir el dilema sobre la intensidad del cambio que sobre la del consenso de metas. Al trasluz de las experiencias precedentes en la materia, tanto por su número como por sus características, poco lugar hay a la duda de que se trata de una innovación, esto es, de una política de cambio grande. En tal circunstancia, cobra relevancia la pregunta por el consenso de metas que le es, y le será, atribuible en el corto.

La teoría es clara y las lecciones históricas son contundentes al respecto de que una política concernida con la innovación, el cambio grande, reclama un consenso alto, so pena de colocarse en una situación altamente vulnerable y de fracaso. Se trata del caso opuesto a los cambios menores que históricamente concitan grados elevados de consenso y muestran desenlaces más o menos exitosos.

Obviamente, las reglas de experiencia no prejuzgan acerca de lo que deban hacer los decisores e implementadores de las políticas, sino sólo acerca de lo que es probable, dadas ciertas combinaciones de variables. En cambio, abona en una lección que luce insoslayable: si la política rompe con rutinas establecidas y, por el contrario, implica cambios radicales en el estado de cosas, más vale tomar las medidas necesarias para inducir el consenso de metas al más alto nivel posible. Dicho en lenguaje coloquial: no es en sí mismo pecado apelar a políticas de cambio intenso, pero sí lo es optar por ellas sin construir su adecuado complemento.

Ya entrados en el tema del consenso, vienen a cuento los desarrollos teóricos contenidos en el trabajo de Meny y Thoenig, sintetizados en una ilustrativa matriz de doble entrada.



**Gráfico 25. Grado de acuerdo sobre los objetivos y los valores**

		Alto	Débil
Grado de certeza sobre los medios, los hechos y el conocimiento	Alto	<b>Proceso programado</b> Rutinas; automatismos; no acontecimientos. Tecnificación, burocratización y planificación.	<b>Proceso negociado</b> Debates ideológicos; Alto recurso a la experiencia y a la tradición. Controversias oficiales y compromisos ocultos.
	Débil	<b>Proceso pragmático</b> Recurso a los «expertos», empirismo (lo mejor que se pueda), búsqueda de variantes estratégicas.	<b>Proceso caótico</b> Prevención, descentralización, recurso a la autoridad o al hombre providencial.

Fuentes. Meny y Thoenig

En sentido horizontal se fija la variable sobre el acuerdo de los implementadores sobre los valores y objetivos reconocibles en la política, que; y en sentido vertical aparece la variable sobre el grado de certeza sobre los medios, los hechos y el conocimiento. Las combinaciones posibles dan lugar a las cuatro opciones contenidas en la matriz: proceso programado, proceso negociado, proceso pragmático y proceso caótico.

### 3.2 Escenarios del modelo de MDCU

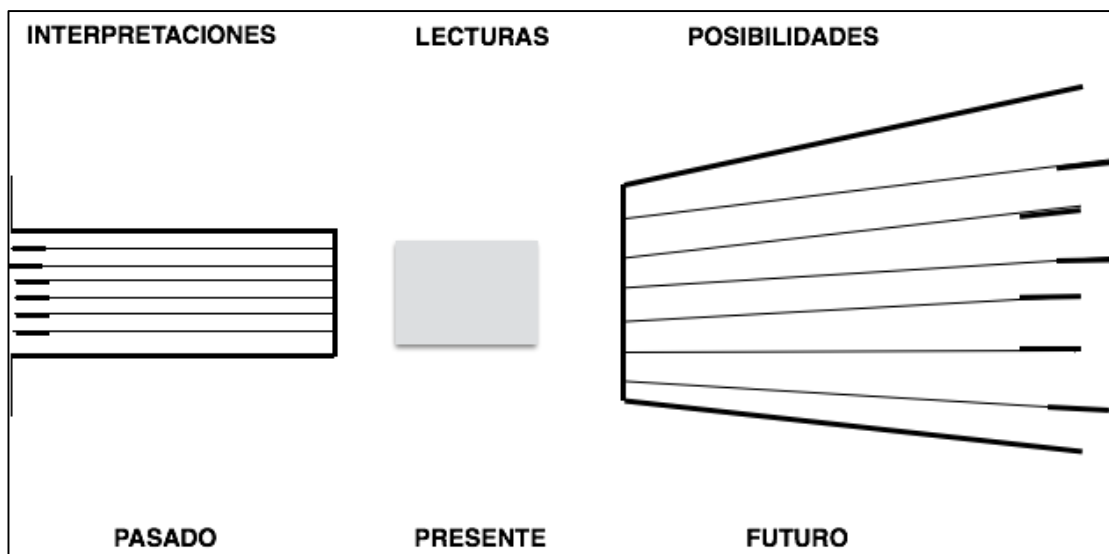
Dilucidar en el momento presente los alcances y los límites futuros de la política del modelo de MDCU entraña una labor compleja, sobre todo por el déficit de distancia histórica que ello impone a cualquier observador. Más aún, como bien admiten los expertos (Dror, 1990 y Miklos, 1990) en sentido estricto, hay que asumir que tratar con el futuro es hacerlo con algún estado de cosas que aún no existe y, por ende, no admite prueba empírica. Tal situación, en la perspectiva pesimista, debiera llevar a la conclusión de que, como no es una ciencia, lo conducente sería ignorar todo lo que huela prospectiva o futurología. Desde la perspectiva contraria, sin embargo, cabe admitir que las visiones de futuro, algo así como la construcción de estados futuros en el presente, entraña una operación cotidiana, incluso inevitable para los actores

sociales.<sup>27</sup> En tal virtud, sin menoscabo de las limitantes de la prueba empírica, es de señalar que la prospectiva es un ejercicio útil, cuando y en la medida de que...

[...] se preocupa más por brindar alternativas futuras que por responder a la pregunta: ¿qué sucederá? (¿qué sucederá irremediablemente?) (Miklos, 1992:21).

Lo anterior, por cierto, no significa que el futuro pueda tratarse de cualquier modo o incluso banalizarse. Por el contrario, aún con la dosis de humildad que corresponde, implica una invitación a penetrar educada y selectivamente (distinguir lo pertinente de lo irrelevante) en el conocimiento del pasado y el presente así como en el conocimiento y manejo de las teorías aplicables, en el entendido de que toda teoría, sin ser infalible, entraña un juicio probabilístico sobre el futuro.

**Gráfico 26. Futuro. Horizonte de posibilidades**



Fuente: Miklos, 1992:20

El gráfico anterior ilustra a la perfección el punto tratado. En el pasado de cualquier curso de acción o política existen siempre antecedentes dignos de ser tenidos en cuenta. A eso se refieren las líneas en la figura del lado izquierdo. La labor del analista es identificar las variables o componentes relevantes en el pasado y utilizarlas como criterio de lectura del estado de cosas presente. Huelga insistir en que hasta este

<sup>27</sup> Los estudios de la mente, sea desde la filosofía, la psicología o la sociología, coinciden en el señalamiento de que la conciencia humana exhibe una estructura intencional y, por lo mismo, una orientación hacia futuro.

momento las reglas de la ciencia y su criterio de validez empírica juegan un papel relevante. Las afirmaciones sobre cursos de acción pasados o la descripción del estado de cosas presente exigen evidencia empírica y, por ende, son susceptibles de falseación.

El momento imaginativo, casi artístico, tiene lugar cuando emergen las preguntas sobre las probabilidades futuras de eventos, dadas diversas combinaciones de las variables o componentes pasados y presentes de la situación observada. He aquí el tema de los escenarios, entendidos como...

[...] un conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permitan pasar de la situación de origen a la situación futura” (Amozorrutia, 2014: 8)

En el caso aquí enfocado, dicho de manera sintética, la política de instalar y operar casillas únicas en elecciones concurrentes, con la ayuda del enfoque de políticas públicas, encuentra su pasado y presente significativo en los siguientes atributos:

**Gráfico 27. Caracterización del modelo de MDCU**

<b>Momento</b>	<b>Descripción</b>	<b>Actor</b>
Agenda/ Definición del Problema	El modelo de duplicidad de casillas genera desnivel en la calidad de la organización, dificulta al ciudadano el ejercicio del sufragio y eleva los costos de la organización.	Legislador: (fracciones parlamentarias)
Hechura/ Diseño de la política	Norma constitucional-ordenamiento jurídico-Acuerdos del Consejo General del INE. Concretamente: una regulación que instruye el modelo de MDCU	Consejo General INE
Implementación	INE-OPLE. En el plano distrital, las juntas con los vocales de organización y capacitación electoral/contrapartes del OPLE/ Supervisores. capacitadores asistentes electorales	Juntas distritales Vocales INE/OPLE Supervisores y Asistentes
Evaluación	Informes, seguimiento de resultados y, de ser el caso, ajustes.	INE/OPLE Especialistas (?) Opinión Pública (?)

Fuente: Elaboración propia con base en la versión clásica del ciclo de las políticas de Aguilar y Franco.

Imaginar escenarios posibles, de un modo más o menos educado, pasa por acotar el ejercicio a las variables más o menos conocidas en torno al modelo de la MDCU: el modo en que el problema se definió y colocó en la agenda, el instrumento que se utilizó, el despliegue de la implementación y, cuando sea el caso, la evaluación del proceso.

***Escenario deseable (aunque improbable)***

La pregunta guía para modelar el escenario deseable, que es el mejor de los mundos posibles para el observador, es del modo siguiente: ¿qué condiciones elevarían al máximo la posibilidad de éxito del modelo de MDCU?

He aquí la respuesta.

- I. El problema del modelo de la MDCU se asienta en una definición pertinente y suficiente. Más específicamente:
  - i) En su dimensión científica, ofrece un diagnóstico sostenible acerca de las conexiones causales específicas; y en su dimensión técnica, muestra consistencia en relación a que la aplicación de las soluciones elimina o disminuye sustancialmente los efectos indeseados (heterogeneidad de la calidad de la organización, dificultades para ejercer el sufragio, gastos innecesarios en la organización, etc.)
  - ii) En su dimensión ideológico-política, la formulación del problema es suficientemente incluyente, en el sentido de que los protagonistas en la arena política conceden que contiene lo que debe contener para resolver lo que a ellos les preocupa.
  
- II. La decisión (legislativa) de mandar la instalación y operación de casillas únicas en elecciones concurrentes y la política regulatoria del Consejo General de INE de emitir un acuerdo con las directrices para cumplir con esa instrucción son la política óptima para resolver el problema en cuestión, teniendo en cuenta las tendencias típicas a:
  - i) Dar pie a la constitución de arenas de poder multipolares, es decir, con varias autoridades y fuentes de decisión, que elevan los costos de negociación y establecimiento de consensos.

- ii) Elevar las dificultades operativas de las cadenas de comando y control, habida cuenta de las asimetrías de información propias de toda burocracia centralizada.
  - iii) Propiciar los sesgos ritualistas típicos y, por lo mismo, esperables en toda política orientada a coaccionar directamente la conducta de los impactados, en este caso los implementadores y los electores.
- III. La puesta en marcha de la instalación de las casillas únicas contiene las previsiones necesarias para aprovechar las fortalezas institucionales, neutralizar las amenazas u obstrucciones internas y externas, y facilitar la coordinación interinstitucional, con especial énfasis en lo siguiente:
- i) El Consejo General (CG) del INE se erige como autoridad responsable de la implementación del modelo de MDCU y, como instancia de comando, ejerce y subsana en el plano regulatorio las deficiencias normativas relacionadas con el modelo de casilla única y hace valer sus instrucciones (coordinación eficiente), internamente, a través de los consejos y las juntas distritales; y, externamente, a través de los CG de los OPLE.
  - ii) Los consejos de los OPLE acatan activamente la solución impuesta por el CG del INE, y hacen valer las instrucciones del organismo nacional en el plano de sus órganos distritales (coordinación endógena eficiente).
  - iii) Los funcionarios electorales de los órganos distritales de la capacitación y la organización electoral exhiben involucramiento pleno con los mandatos de la Reforma, toda vez que han desarrollado un grado alto de acuerdo con los objetivos y los valores implicados en la casilla única y, a la vez, manifiestan un alto grado de certeza sobre la pertinencia técnica y científica de la Reforma. Dicho en lenguaje llano: asumen que la política se relaciona con valores en los que ellos mismos creen y se conducen bajo la creencia de que las instrucciones específicas conducen ineluctablemente al fin o fines anticipados.

- iv) El INE, a través de sus órganos propios, endereza acciones para alinear las creencias y actitudes de los funcionarios hacia la política de implementación del modelo de MDCU, con lo cual previene y resuelve los sesgos ritualistas.
- IV. INE y OPLE se proveen instrumentos y mecanismos para generar información general sobre los logros o no del modelo de MDCU y, en lo particular, sobre la pertinencia científico-técnica del problema, la idoneidad del diseño de la política.

***Escenario probable (aunque indeseable)***

Para efectos de modelar el escenario probable, la pregunta guía es, ¿qué es lo que, dadas las reglas de experiencia y la información disponible, puede el observador calcular como el desenlace más esperable, con independencia del sentido de valoración del observador?

- I. La construcción del problema de la instalación y operación de las casillas únicas es poco pertinente y escasamente consistente en su dimensión científico-técnica, y, adicionalmente deja de lado perspectivas relevantes como las de los implementadores directamente responsables del INE, los OPLE y los operarios temporales: supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales. En otras palabras: éste muestra escasa pertinencia y viabilidad científico-técnica y, además, escasa pertinencia y viabilidad política.
- II. En el contexto de la cultura de comunicación vertical y de su expresión en el uso predominante del esquema de comando y control propias del INE y de los OPLE, las altas autoridades directivas y ejecutivas, acriticamente, dan por hecho que el esquema desconcentrado de organización, por el cual los órganos centrales de dirección y ejecución (Consejo General y Junta General Ejecutiva, respectivamente) instruyen y monitorean verticalmente el quehacer de los órganos locales y distritales para la instalación de las casillas únicas, cobijado por los recursos sancionatorios y de vigilancia institucionalmente disponibles, son más que suficientes para llevar a buen puerto el mandato

constitucional y legal. Lo cual, en el nivel distrital, encuentra sus correlatos directos:

- i. Escasa sensibilidad y poco reconocimiento de las altas dirigencias a los riesgos ocasionados por la condición multipolar de la arena política en el plano de la operación distrital (múltiples órganos de comando y control en ambos organismos incidentes: el INE y los OPLE).
  - ii. Escasa sensibilidad y poco reconocimiento de las altas dirigencias hacia los imperativos inéditos de negociación intra e interinstitucional, dado un entorno inédito.
  - iii. Escasa sensibilidad y poco reconocimiento a los riesgos de ocurrencia de sesgos ritualistas en el obrar de los implementadores directos, expresados en un ajuste de sus conductas a las previsiones normativas, con desconsideración de los fines a los que éstas apuntan.
- III. El Consejo General (CG) del INE subsana en el plano regulatorio las deficiencias normativas relacionadas con el modelo de casilla única, pero exhibe problemas de coordinación con sus órganos distritales y con el OPLE del DF.
- i. El CG del OPLE del DF acata simuladamente o ineficientemente la solución impuesta por el CG del INE e intenta hacerla valer, con resultados disparejos, en el ámbito de los órganos distritales.
  - ii. Los funcionarios electorales de los órganos distritales de la capacitación y la organización electoral exhiben grados diversos de involucramiento con los mandatos de la Reforma, toda vez que, o exhiben grados altos de desacuerdo con los objetivos y valores así como bajos grados de certeza en la pertinencia técnico-científica de la Reforma de 2014; o exhiben un grado alto de acuerdo con los objetivos y los valores implicados en la casilla única, no así con la certeza sobre la pertinencia técnico-científica de la Reforma; o manifiestan un alto grado de certeza sobre la pertinencia técnica y

científica de la Reforma, pero están en desacuerdo con los objetivos y valores.

- iii. Las exigencia de aptitudes y habilidades en los implementadores directos para negociar y concertar en la nueva arena del modelo de MDCU no encuentran respuestas adecuadas por parte de las altas dirigencias.

- IV. La evaluación impulsada por la alta dirigencia replica los usos y costumbres institucionalizados.

### ***Escenario posible (pero incierto)***

Para efectos del presente ejercicio, el escenario posible, se modela como una especie de situación intermedia entre el escenario ideal (el mejor de los mundos posibles) y el escenario probable (el de la imposibilidad del cambio) la pregunta guía es, ¿qué es lo que, dadas las reglas de experiencia y la información disponible, puede el observador calcular como el desenlace más esperable, con independencia del sentido de valoración del observador?

- I. La construcción del problema de la instalación y operación de las casillas únicas es pertinente y consistente en su dimensión científico-técnica, y, pero deja de lado perspectivas relevantes como las de los implementadores directamente responsables del INE, los OPLE y los operarios temporales: supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales. En suma: éste muestra pertinencia y viabilidad científico-técnica y, por el contrario, escasa pertinencia y viabilidad política.
- II. En el contexto de la cultura de comunicación vertical y de su expresión en el uso predominante del esquema de comando y control propias del INE y de los OPLE, las altas autoridades directivas y ejecutivas desarrollan el entender consensual de que las reglas y procedimientos contenidos en el Acuerdo del Consejo General relativo al modelo de casilla única son más que suficientes para llevar a buen puerto los mandatos constitucionales y legales aplicables en esta materia. Lo cual tendría diversas implicaciones prácticas; a saber:



- i. Menosprecio de las altas dirigencias del INE a los riesgos ocasionados por la condición multipolar de la arena política en el plano de la operación distrital (múltiples órganos de comando y control en ambos organismos incidentes: el INE y los OPLE) y, por ello, escaso apoyo (respaldo político y capacitación) a los órganos distritales, en especial a los funcionarios de organización electoral y capacitación electoral y educación cívica.
  - ii. Escasa sensibilidad y poco reconocimiento de las altas dirigencias hacia los imperativos inéditos de negociación intra e interinstitucional, dado un entorno inédito.
  - iii. Menosprecio de los riesgos de ocurrencia de sesgos ritualistas en el obrar de los implementadores directos, expresados en un ajuste de sus conductas a las previsiones normativas, con desconsideración de los fines a los que éstas apuntan.
- III. El Consejo General (CG) del INE subsana en el plano regulatorio las deficiencias normativas relacionadas con el modelo de casilla única, pero exhibe problemas de coordinación con sus órganos distritales y con el OPLE del DF.
  - i. El CG del OPLE del DF acata simuladamente o ineficientemente la solución impuesta por el CG del INE e intenta hacerla valer, con resultados disparejos, en el ámbito de los órganos distritales.
  - ii. Los funcionarios electorales de los órganos distritales de la capacitación electoral y educación cívica y la organización electoral exhiben grados diversos de involucramiento con los mandatos de la Reforma, toda vez que, o exhiben grados altos de desacuerdo con los objetivos y valores así como bajos grados de certeza en la pertinencia técnico-científica de la Reforma de 2014; o exhiben un grado alto de acuerdo con los objetivos y los valores implicados en la casilla única, no así con la certeza sobre la pertinencia técnico-científica de la Reforma; o manifiestan un alto grado de certeza

sobre la pertinencia técnica y científica de la Reforma, pero están en desacuerdo con los objetivos y valores.

- iii. Las exigencia de aptitudes y habilidades en los implementadores directos para negociar y concertar en la nueva arena del modelo de MDCU no encuentran respuestas adecuadas por parte de las altas dirigencias.

IV. La evaluación impulsada por la alta dirigencia replica los usos y costumbres institucionalizados.

### **3.3 Sondeando a los implementadores**

De los diversos factores señalados, el de mayor importancia para responder a la pregunta total del presente trabajo, probablemente, sea el papel que asumirán los funcionarios electorales que operan directamente en los distritos electorales, sobre los que recaen las tareas sustantivas de la instalación y la operación de las casillas. No es necesario buscar argumentos ocultos o sofisticados. Históricamente, los estándares superiores de eficacia operativa y técnica en la organización comicial federal son directamente imputables a la labor de los órganos ejecutivos desconcentrados del IFE-INE.<sup>28</sup>

En virtud de lo anterior, se consideró necesario realizar un sondeo que arrojara información valiosa y pertinente en relación a diversos aspectos del proceso de la política relativa al modelo de casilla única, pese a las restricciones del caso. No se trata tan sólo de los obstáculos de orden financiero para implementar un sondeo estadísticamente representativo, apegado a los umbrales típicos de confianza y margen de error, sino también e incluso principalmente a los institucionales. Destacan aquí dos de modo especial: uno, el recelo históricamente mostrado por las altas autoridades institucionales frente a estudios de opinión o sondeos enfocados a aspectos del clima laboral interno del Instituto; y dos, la coyuntura del proceso electoral, que torna un tanto difícil que los funcionarios le dediquen tiempo a contestar una encuesta.

---

<sup>28</sup> Un detalle singular y sobradamente sintomático, que apoya esta aseveración, se refiere al hecho de que aún en las ocasiones de mayor cuestionamiento al papel del IFE (los procesos electorales presidenciales de 2006 y 2012, para ser preciso), se lograron mejoras en casi todos los rubros relativos a la instalación y operación de las casillas.

Precisamente, ante tales circunstancias, se optó por diseñar una encuesta breve de once reactivos, cuyas cinco opciones de respuesta se ajustan a la escala Likert [Ver Apéndice 1]. El propósito estribaba en contar con una encuesta cuya respuesta no exigiera más allá de 10 minutos y que, sin menoscabo de ello, ofreciera información valiosa de las percepciones de los funcionarios distritales (capacitación y organización) sobre aspectos clave del diseño e implementación del modelo de MDCU.

Inicialmente, luego de un pilotaje informal, la referida encuesta se montó hacia el 23 de marzo de 2016 en el portal de encuestas online ([www.e-encuesta.com](http://www.e-encuesta.com)), un servicio gratuito que permite diseñar y montar encuestas, el cual ofrece adicionalmente la prestación automatizada de construir la respectiva base de datos y reportes gráficos. Acto seguido, se envió un correo personalizado a las cuentas de los funcionarios electorales distritales del INE, en el cual, además de solicitar su cooperación, se les explicó sobre el propósito de la encuesta y el carácter anónimo y confidencial de ésta. Finalmente, para reforzar la petición, se hizo un llamado telefónico a cada una de las personas contactadas inicialmente mediante mensaje electrónico.

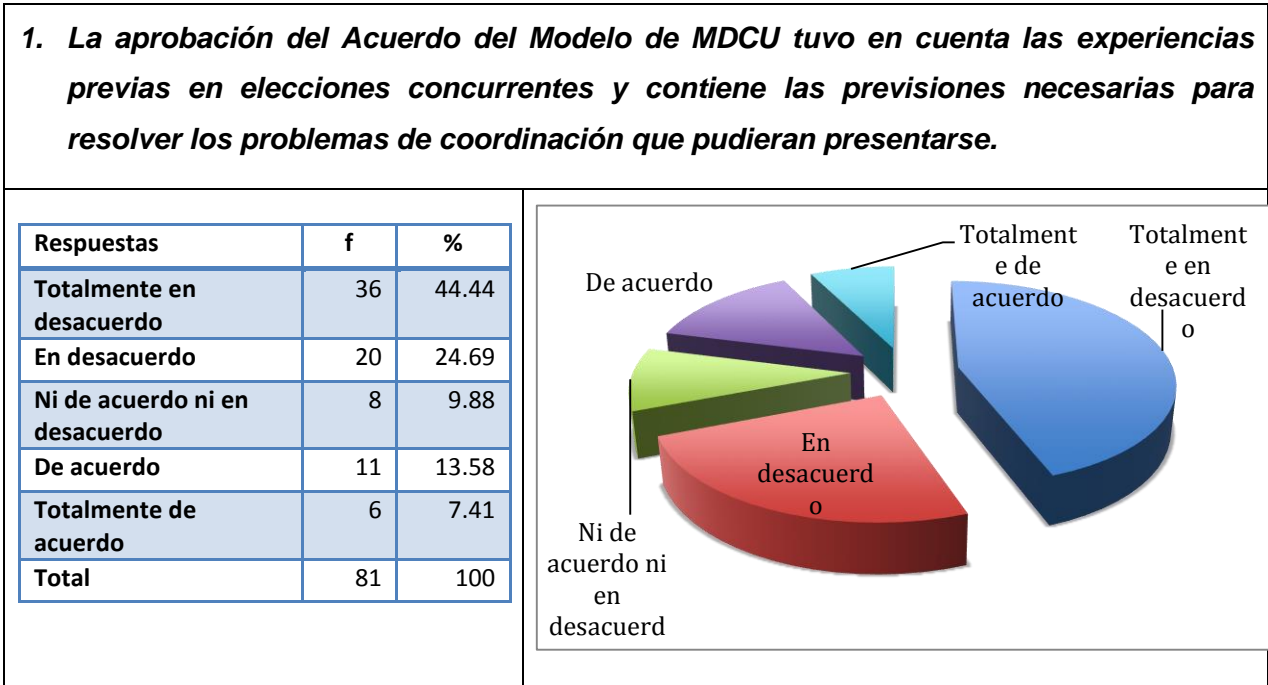
No omito precisar que hubo indicios de bloqueo a la encuesta y que, hacia el final de la segunda semana de haber sido subida, a principios de abril, me percaté de que la información había sido vaciada. Para subsanar estos obstáculos, se optó por diversificar las estrategias de levantamiento. En los casos en que fue posible, se envió por correo electrónico el instrumento a los funcionarios electorales que mostraron interés en responderlo, con la solicitud de que lo imprimieran y lo escanearan cuando estuviese respondido. En otros, aprovechando reuniones de trabajo, se repartió *in situ* y se recogió de manera inmediata.

Con independencia de las contingencias presentadas, es de señalar que se preservó el cuidado de aplicar el instrumento a funcionarios involucrados directamente en la operación distrital de la instalación y funcionamiento del modelo de MDCU. Resultado de ello: 81 encuestas levantadas.

Para quienes gustan del apego a los cánones ortodoxos del muestreo aleatorio y representativo, quizás no sea ésta la mejor solución. Sin menoscabo de ello, es prudente tener en cuenta que las restricciones institucionales tornan imposible

apegarse a las mejores prácticas estadísticas. Aún así, las 81 encuestas ofrecen pistas interesantes para discutir sobre mejores bases la pregunta por los alcances y los límites de la implementación del modelo de MDCU.

A continuación se presenta un informe gráfico de los hallazgos encontrados, pregunta a pregunta. Se deja para el capítulo *IV. Conclusiones* el ejercicio de poner en perspectiva la utilidad analítica de la información. Veamos.



A la afirmación de que las instancias de autoridad (legisladores y consejeros electorales del INE, en sus respectivos ámbitos de competencia) procedieron con prudencia, conocimiento de causa y responsabilidad a la hora de impulsar una política de innovación, una alta proporción de los encuestados, cerca del 70%, manifestó su desacuerdo. Tan relevante como ello, o más, es el dato de que cerca del 45% revela desacuerdo intenso, mientras que sólo poco más del siete por ciento del 21% que está a favor revelan una aprobación intensa.

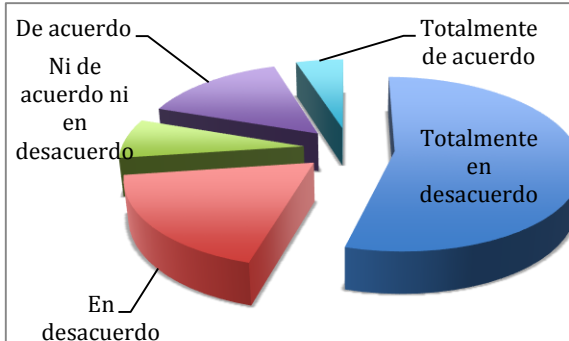
Probablemente, la petición complementaria de un *por qué* o un *argumente la respuesta* habría ofrecido información de enorme utilidad. Sin menoscabo de ello, la respuesta deja entrever un desacuerdo fuerte con los impulsores de la política de instalación y operación del modelo de MDCU. En términos generales para una política regulatoria la

baja estima de los implementadores en los liderazgos formales dista mucho de ser un tema menor.

El reactivo 2., relativo a la percepción sobre la facilitación al elector para sufragar, resulta también sintomático.

**2. El Modelo de MDCU ofrece mayores facilidades al elector para que vote en elecciones concurrentes, sin representarle mayores dificultades o confusiones a la hora de depositar las boletas.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	44	54.32
En desacuerdo	15	18.52
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6	7.41
De acuerdo	12	14.81
Totalmente de acuerdo	4	4.94
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

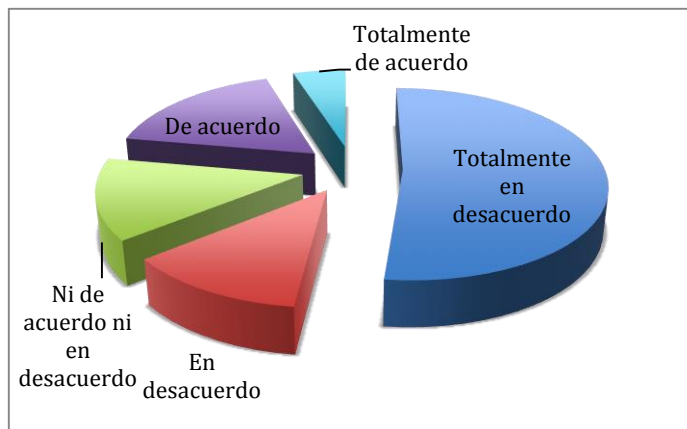


En términos agregados, casi el 73% de los encuestados manifiestan la percepción de que el modelo de MDCU, lejos de facilitarle la tarea al elector, le implicará confusiones y mayores dificultades; mientras que apenas una proporción cercana al 20% percibe que esta política será benéfica. De especial relevancia resultan los datos de que la mayor parte de la muestra (54%) rebela una percepción intensamente contraria, mientras que apenas el 5%, una pequeña minoría, percibe intensamente positiva la medida.

La pregunta por los aportes de la casilla única a la democracia y la participación electoral, resultan igualmente reveladores de las expectativas poco optimistas de los implementadores.

**3. El Modelo de MDCU es un instrumento que fortalece la democracia e incrementa la participación electoral?**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	42	51.85
En desacuerdo	10	12.35
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	11	13.58
De acuerdo	14	17.28
Totalmente de acuerdo	4	4.94
Total	81	100

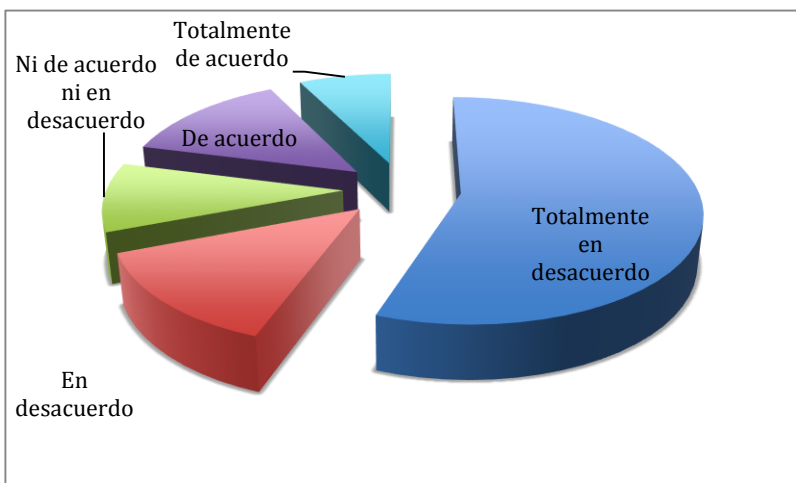


Aproximadamente el 64% de los encuestados, 51% de los cuales tienen una opinión negativa intensa, considera que la casilla única no contribuye al fortalecimiento de la democracia ni tampoco al incremento de la participación electoral.

En relación al incremento de los estándares de calidad y eficiencia de la organización en los comicios locales, el dato a resaltar nuevamente es el alto porcentaje de percepciones negativas.

**4. A través del MDCU, se logra la nivelación de los estándares de calidad en la organización comicial y elevar la confiabilidad en los resultados electorales.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	45	55.56
En desacuerdo	11	13.58
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8	9.88
De acuerdo	11	13.58
Totalmente de acuerdo	6	7.41
Total	81	100

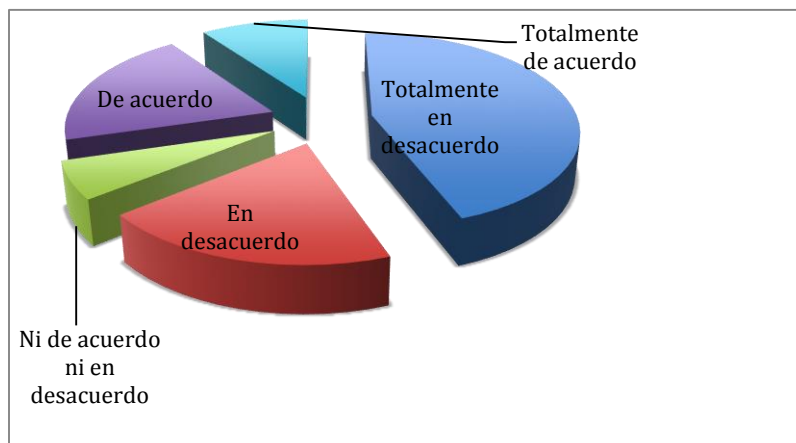


Cerca del 70% de los encuestados percibe que el efecto de nivelación de los comicios locales respecto de los federales no sucederá, frente a un 21% que considera lo contrario. Igualmente sintomática resulta el diferencial existente entre los que opinan de manera intensamente negativa (55.56%) y los que lo hacen de manera intensamente positiva (7%), que es de más de 40 puntos porcentuales.

En lo concerniente a la economía de esfuerzos y recursos asociables a la casilla única, las percepciones acusan una mejoría muy leve, al menos en lo concerniente a la proporción de quienes tienen expectativas intensamente negativas, que en este caso resulta 10 puntos por debajo respecto de la pregunta anterior.

**5. Los beneficios que ofrece el Modelo de MDCU en materia de ahorro en materiales, documentación electoral, capacitación, apoyo de alimentos para funcionarios de casilla, así como sueldos en supervisión y asistencia electoral resultan mucho mayores que los costos y riesgos de los problemas de coordinación entre el INE y el OPLE.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	36	44.44
En desacuerdo	16	19.75
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	5	6.17
De acuerdo	16	19.75
Totalmente de acuerdo	8	9.88
Totales	81	100



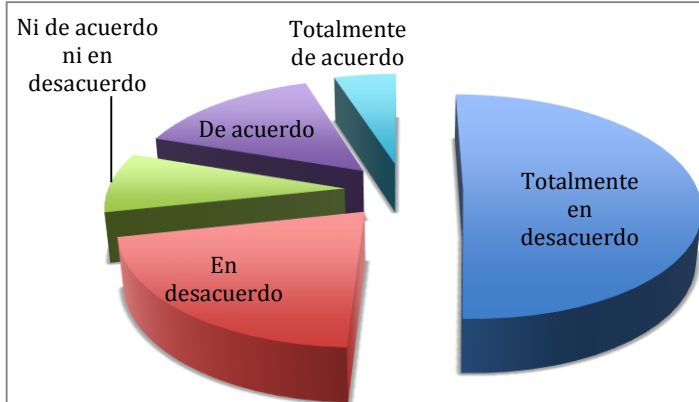
Sin menoscabo de lo sostenido con anterioridad la proporción agregada de percepciones negativas observa un repunte de casi cinco puntos, debido a la cifra del 20%, que sólo manifiesta estar en desacuerdo.

En relación al crucial aspecto sobre la claridad en la asignación de ámbitos de atribución y responsabilidades en el funcionamiento de la casilla única, resulta digna de interés la cifra de percepciones altamente negativa que ronda los 51 puntos porcentuales. Si a ella se añaden los casi 21 puntos de los encuestados que sólo están

en desacuerdo, el panorama se completa. En proporción, con todo lo que ello implica en materia de dificultades de negociación y establecimiento de acuerdos entre los implementadores en el espacio distrital, aproximadamente tres de cada cuatro encuestados perciben falta de claridad.

**6. Entre los vocales distritales del INE y sus contrapartes del OPLE existe plena claridad sobre sus respectivos ámbitos de atribución en relación a la aplicación del Modelo de MDCU.**

Respuestas	f	%
<b>Totalmente en desacuerdo</b>	41	50.62
<b>En desacuerdo</b>	17	20.99
<b>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</b>	7	8.64
<b>De acuerdo</b>	12	14.81
<b>Totalmente de acuerdo</b>	4	4.94
<b>Totales</b>	81	100



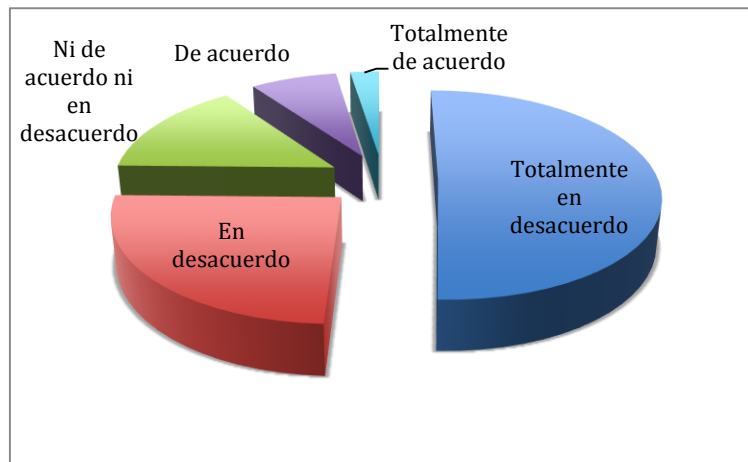
La distancia existente entre las percepciones polarmente negativas (50.62%) y las polarmente positivas (4.94%), alrededor de 45 puntos porcentuales da cuenta de uno de los déficit, probablemente de mayor incidencia en la implementación de la casilla única. Tratándose de un universo de encuestados con experiencia en la ciudad capital el dato se aprecia aún más alarmante, en razón de que tales percepciones pueden tener referencia en experiencias negativas propias o de personas cercanas al ámbito de actuación propio.

En el contexto señalado cobran especial relevancia los datos arrojados a partir del reactivo siguiente, que versa sobre la crítica situación de compartir recursos humanos: los supervisores electorales y los capacitadores asistentes electorales, de especial trascendencia en el funcionamiento de las casillas, sobre todo en lo que a distribución de materiales se refiere.



**7. El hecho de que el INE y el OPLE compartan el apoyo de los supervisores electorales (SE) y los capacitadores asistentes electorales (CAE), facilita la distribución de los materiales y documentos a las MDCU así como la entrega de éstos a las respectivas autoridades.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	41	50.62
En desacuerdo	20	24.69
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	12	14.81
De acuerdo	6	7.41
Totalmente de acuerdo	2	2.47
Totales	81	100

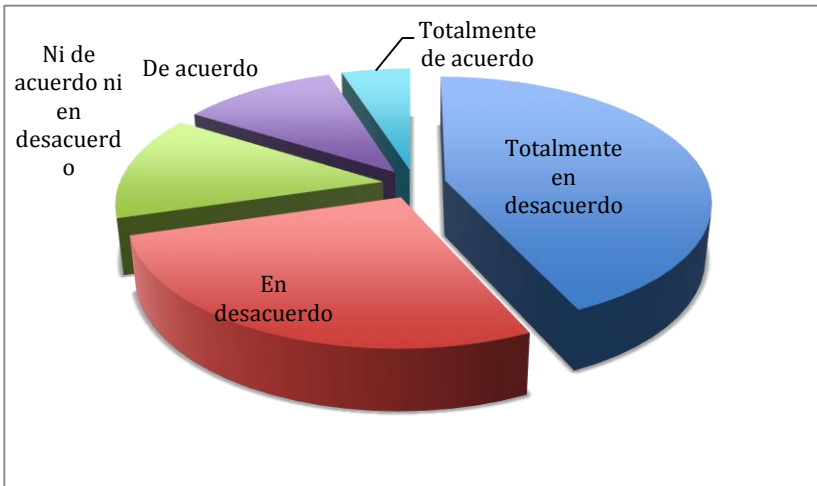


Menos digno de llamar la atención que los más de 50 puntos porcentuales que corresponden a los encuestados con una expectativa altamente negativa en cuanto a la cooperación entre los funcionarios del INE y los OPLE en la gestión de los servicios compartidos del personal de apoyo. Más llamativo que ese hecho, sin lugar a dudas, resultan tanto la cifra agregada tope de más de 75 puntos de percepciones negativas, que en promedio representan tres de cada cuatro encuestados, como la cifra agregada a la baja, que apenas rebasa los 10 puntos porcentuales.

En el mismo tenor, aunque en un nivel más general, opera el reactivo sobre la cooperación interinstitucional esperable en los meses de preparación de la jornada comicial a propósito de la gestión de los CAE y SE. Tres datos agregados, como muestra el gráfico siguiente, ameritan ser resaltados: los más de 70 puntos porcentuales de expectativas negativas, los apenas 15 puntos porcentuales de expectativas positivas, y la enorme distancia de más de 50 puntos porcentuales que separa a la opinión desfavorable de la favorable.

**8. El uso compartido del personal que apoya en la supervisión y la capacitación electoral (CAE y SE) fluye normalmente, pese a que laboran al mismo tiempo para el INE y los OPLE.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	35	43.21
En desacuerdo	22	27.16
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	11	13.58
De acuerdo	9	11.11
Totalmente de acuerdo	4	4.94
Totales	81	100

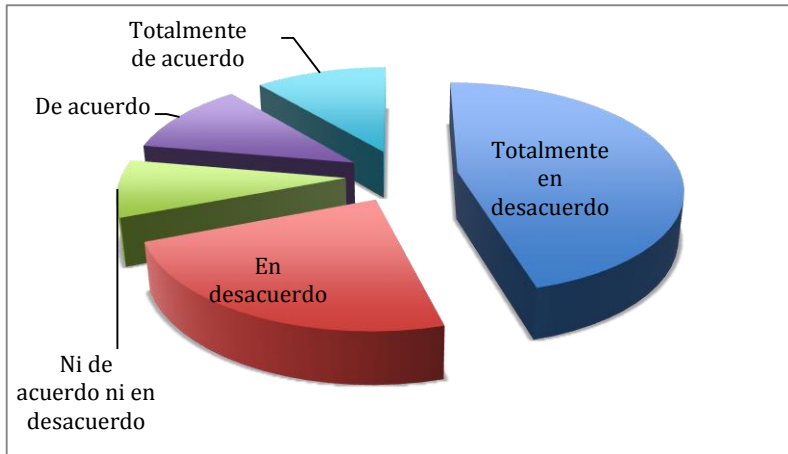


Si bien se aprecia, incluso a la vista de los datos del reactivo anterior, he aquí uno de los principales focos rojos a considerar: la cooperación.

El siguiente reactivo echa luz sobre las diferencias geo-electorales que sirven de base al operar del INE y los OPLE, uno de los aspectos que desde la teoría dejan entrever dificultades diversas.

**9. Las diferencias geo-electorales no generan problemas de coordinación dignos de tener en cuenta, ni en el armado de los paquetes ni tampoco en la entrega a las autoridades correspondientes del INE y el OPLE.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	37	45.68
En desacuerdo	19	23.46
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7	8.64
De acuerdo	9	11.11
Totalmente de acuerdo	9	11.11
Totales	81	100

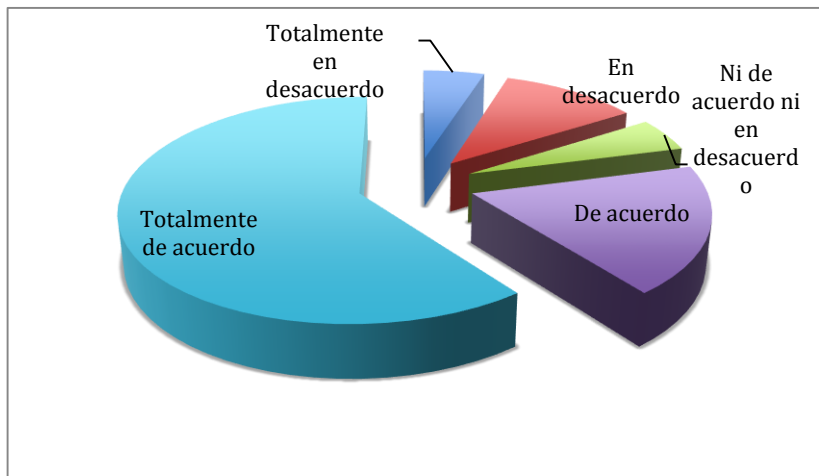


Es un dato nada sorprendente, y sí revelador que agregadamente el 70% de los encuestados consideren que las diferencias en la geografía electoral acarrearán obstáculos a la coordinación de esfuerzos entre el INE y los OPLE. En cambio, los poco más de 22 puntos porcentuales de opiniones que no ven mayor problema en ello, se preservan dentro de la tendencia de respuestas observada.

En lo relacionado a una opinión de balance sobre la política de introducción del modelo de MDCU, los datos no pueden ser más reveladores y sintomáticos.

**10. Si de mí dependiera, volvería al anterior esquema de trabajo, en el que el INE y el OPLE se hacían cargo por separado de las tareas de la instalación de las casillas, la integración de las mesas directivas de casilla y la capacitación de los funcionarios.**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	4	4.94
En desacuerdo	9	11.11
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	4.94
De acuerdo	15	18.52
Totalmente de acuerdo	49	60.49
Totales	81	100

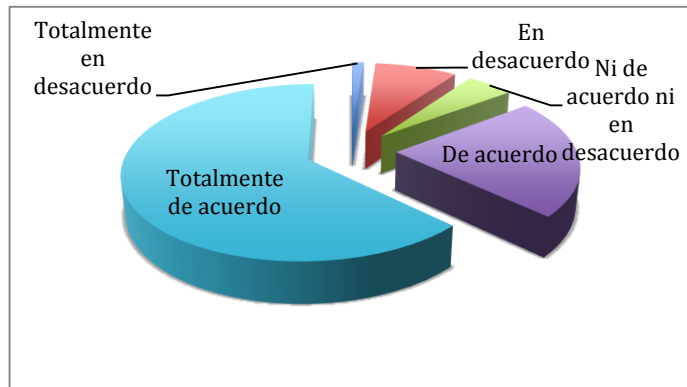


Una proporción cercana a 8 de cada 10 encuestados expresa una opinión desfavorable a la casilla única. Más aún, en el tenor de la propia pregunta, los encuestados estarían de acuerdo en regresar al anterior esquema, en el cual cada organismo electoral se hacía cargo de manera integral de la logística relativa a las actividades de instalación y operación de las casillas electorales. El panorama se completa si se tiene en cuenta adicionalmente la enorme distancia de alrededor de 55 puntos porcentuales que separa a quienes estarían en contra del modelo de MDCU respecto de los que están a favor.

Finalmente, en el mismo tenor se coloca el último reactivo, que interroga abiertamente a los encuestados sobre la pertinencia de la coexistencia del INE y los OPLE.

**11. El Modelo de MDCU es incompatible y hasta contradictorio con la coexistencia de una autoridad nacional (INE) y autoridades locales (OPLE).**

Respuestas	f	%
Totalmente en desacuerdo	1	1.23
En desacuerdo	7	8.64
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	4.94
De acuerdo	18	22.22
Totalmente de acuerdo	51	62.96
Totales	81	100



El primer dato a resaltar es la enorme proporción (casi 85%) que alcanza la opinión de que el modelo de MDCU es incompatible con la dualidad INE-OPLE. Tan relevante como ello es la cifra cercana a los 63 puntos porcentuales que abarca a los encuestados que recusan intensamente la coexistencia de una autoridad nacional con las autoridades locales. Tan relevante como ello es que la brecha que separa a quienes opinan positivamente sobre la coexistencia (1.23%) respecto de quienes la rechazan intensamente (62.96%), que supera los 60 puntos porcentuales, es la de mayor magnitud en la encuesta.



#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tras el recorrido hecho en los apartados anteriores, se impone proceder a responder la pregunta sobre si es esperable o no que el modelo de MDCU ofrezca los rendimientos explícitamente invocados por el Legislador y el Consejo General del INE: nivelación de los estándares de la organización comicial local con los federales<sup>29</sup>, lo que en buena lógica implica elevación de la calidad de la organización comicial en el plano local; incremento de la participación electoral, vía la facilitación del ejercicio del sufragio; y abaratamiento de los costos de la organización comicial.

Desde la perspectiva del saber teórico, cabe enfatizar la condición de cambio intenso que le es imputable a la política de extinción de la instalación paralela de casillas federales y locales en las elecciones concurrentes. En tal virtud, haciendo eco a la lección teórica de que el éxito en los cambios intensos está en función de un consenso alto por parte de los impactados, la respuesta apunta a sostener la mayor probabilidad del fracaso de dicha política. Abonan en este sentido tanto el modo abrupto y escasamente deliberado en que el Legislador introdujo este mandato en la última reforma como hasta donde es posible observar la inexistencia de políticas o estrategias de acción orientadas a la construcción del consenso por parte de los altos mandos del INE.

¿Significa esto que el modelo de MDCU está condenado a desaparecer? Respuesta: no necesariamente. Por lo menos, no en el corto plazo. El modelo organizativo desconcentrado, que ancla en el código genético del IFE, hoy INE, y la cultura de férrea disciplina a los mandatos de los órganos centrales tornan improbable el escenario de una rebelión por parte de los funcionarios situados en el último eslabón de la cadena de

---

<sup>29</sup> Al respecto, el posicionamiento de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Senadores es más que elocuente ([www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/.../PAN\\_LGCCRAS.PDF](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/.../PAN_LGCCRAS.PDF)): «El decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado».

mando: los vocales de organización electoral y capacitación electoral y educación cívica de los consejos distritales.

Por el contrario más consistente con el *fluir* de las prácticas institucionales, es la suposición de que los funcionarios distritales se plegarán al mandato legislativo y a las instrucciones concretas emanadas del Consejo General. Tan cierto como ello resulta que con ello se abre la alta posibilidad de que los funcionarios distritales se acojan a la máxima histórico-cultural de que los mandados de ley son para acatarse, pero sin cumplirse.

Las reglas teóricas (Lowi, 1964 y Many y Thoenig, 1992 entre otros), de nueva cuenta, señalan consistentemente hacia el riesgo inherente en toda política regulatoria —y recuérdese que el modelo de MDCU lo es— de que la falta de consenso se traduzca en prácticas funcionariales ritualistas, esto es, modos de hacer orientados hacia el estricto cumplimiento formal de las actividades instruidas más que hacia el logro de los propósitos formalmente perseguidos. En tal dirección, abona el diseño y aplicación de los indicadores del sistema de evaluación del desempeño, que estimulan el cumplimiento-logro de las instrucciones centrales mediante la aplicación de medidas punitivas, incluida la destitución<sup>30</sup>, o bien, del otorgamiento de incentivos en numerario.

Un factor adverso adicionalmente observado por las teorías de la administración pública es la obsolescencia y disfuncionalidad del esquema de comando y control<sup>31</sup>, que aplica en especial a la implementación de políticas que descansan en modelos de gestión centralizada —*hiper*-centralizada, como en el caso del INE— e, inopinadamente, en la tácita confianza en la cooperación activa por parte de los implementadores.

Entre las lecciones teóricas aplicables a la implementación del modelo de MDCU resalta la proveniente de la corriente de la nueva gerencia pública en torno a las asimetrías de información en los escalones de la cadena burocrática de mando.

---

<sup>30</sup> De acuerdo a las disposiciones legales y estatutarias, un funcionario que no alcanza el seis de calificación, en una escala de cero a diez, amerita de manera irreversible el inicio del proceso de desincorporación del servicio profesional electoral nacional.

<sup>31</sup> Al menos dos poderosas corrientes publiadministrativistas han establecido críticas demoledoras al enfoque tradicional de comando y control (Cf., entre otros, Aguilar, 2006 y Barzelay, 2011): la gobernanza, asentada en los límites del poder y en la confianza del tercer agente; y la nueva gerencia pública, que acentúa las fallas burocráticas inherentes a las asimetrías de información.

Sucede, como es fácil comprobar, que los operarios de los procedimientos disponen de mayor conocimiento e información que sus superiores jerárquicos, en virtud de lo cual disponen de ventajas irreductibles para no cooperar, soslayar o incluso subvertir las instrucciones recibidas.

Así, vista desde las reglas de experiencia, el modelo de MDCU se yergue como una iniciativa condenada a bregar contracorriente. La historia ofrece evidencia de sobra sobre los inconvenientes de optar por políticas regulatorias de cambio intenso, basadas en esquemas centralizados de implementación y con escaso cuidado en la construcción de los consensos necesarios entre los implementadores. Al respecto, la construcción del INE, en tanto autoridad nacional a la cual se encuentran formalmente supeditados los OPLE, debe ser evaluada con sumo cuidado.

Desde el ángulo optimista, probablemente el utilizado por el Legislador y los altos mandos institucionales, la centralización de las cadenas de mando INE-OPLE ofrece las condiciones necesarias para hacer confluir recursos y voluntades en torno de la casilla única. Desde el ángulo contrario, en cambio, están por verse varias cosas: primera, que la desaparición formal de la autonomía legal de los institutos electorales estatales —hoy OPLE— y la cesión de su control al INE se materialice, lo que en buen español significa que los gobiernos estatales, como por arte de magia, “sacan las manos” del manejo de los institutos locales; y segunda, que las instancias directivas de los OPLE, por las razones que sea, se acogen dócilmente a las directrices del INE, particularmente a las relativas a la implementación del modelo de MDCU, lo que supone la renuncia tácita de los OPLE a sacar ventajas de sus asimetrías de información respecto del INE.

En relación a los dos puntos anteriores, más allá de que la designación de los miembros de los órganos de dirección de los OPLE se trasladó al INE, los indicios disponibles apuntan de manera consistente hacia la preservación de las lealtades de los consejeros locales hacia los gobiernos locales. El caso de Chiapas, quizás el más escandaloso, por la manipulación ostensible del padrón electoral dista de ser excepcional. Las quejas por los sesgos partidistas en la conducción de los OPLE se han presentado por doquier, a tal grado de que se han multiplicado las voces que señalan el fracaso de la última reforma electoral. Ya sólo por ello, existen dudas



razonables sobre la existencia de una cadena de mando centralizada, que hace suponer la existencia de múltiples problemas de coordinación, tanto en los planos de la gestión directiva como en los de la implementación en el nivel de los distritos electorales.

Los altos estándares alcanzados en la instalación de casillas no son precisamente el indicador más confiable sobre el éxito del modelo de la MDCU. De hecho, lo esperable es que, más allá de los déficit existentes, las casillas puedan seguirse instalando en tiempo y forma, de acuerdo a lo planeado. El saber y la experiencia acumuladas por los funcionarios distritales alcanza para suplir múltiples inconvenientes, incluso la falta de coordinación entre el INE y los OPLE. Las cuestiones relevantes apuntan hacia la calidad de la organización comicial, el fortalecimiento de la democracia y la disminución de los costos de la organización.

Al respecto de lo anterior, las derivaciones teóricas están cargadas hacia el lado de la disfuncionalidad. Resulta abiertamente cuestionable que el modelo de MDCU eleve la calidad de la organización comicial y fortalezca la participación democrática. Quizás las mejores probabilidades de éxito se encuentran en la disminución de costos, si bien, juzgado esto a la luz de los miles de millones involucrados en el financiamiento a los partidos y los costos globales de operación del INE, hay que decir que son minucias los ahorros que pueden obtenerse por el ahorro en materiales y logística electoral.

#### **4.1 Las lecciones del sondeo**

La relación positiva con los valores de la democracia entre los responsables de la implementación del modelo de MDCU es una cuestión que apenas amerita comentarios especiales. Luego de la segunda guerra mundial, como advierten diversos especialistas (Wallerstein, 1999 y Huntington, 1992 y 1994), el desplazamiento hacia las instituciones y los valores de la democracia ha sido una de las constantes de nuestra civilización global. Lo realmente extraordinario sería que se manifestase un rechazo abierto y frontal hacia lo que podemos describir como la axiología de nuestra época. Más aún, por propia naturaleza, hasta puede decirse que los valores de la democracia han alcanzado un fuerte arraigo en la cultura organizacional del INE.

Así, más que evaluar el grado de aceptación de los valores —democráticos— implicados explícitamente en la política de implementación de la casilla única, cual sugiere el modelo de Meny y Thoenig (1992) [Cf. Apartado anterior] el sondeo explora con un par de preguntas la congruencia percibida entre dichos valores y la política de instalación de casillas únicas. Así, tanto en el reactivo (2), relativo al fomento de la participación como en el (3), relativo al fortalecimiento de la democracia en general, la percepción de los implementadores revela un desencanto acusado. En promedio, siete de cada 10 encuestados está en desacuerdo con que esos efectos se estén produciendo, mientras que menos del 20% manifiestan estar de acuerdo.

La percepción negativa sobre el añadido de valor simbólico de la casilla única, huelga decir, resulta apabullante. Conviene no perder de vista este dato al menos por dos razones: una, porque la persistencia tal cual de un mandato que en la percepción de quien ha de acatarlo no honra los valores invocados, puede a la larga inducir a su desestimación (modificación de la cultura organizacional); y dos, porque, igualmente podría estimular conductas ritualistas, orientadas a un cumplimiento letrista del mandato, sin atender su espíritu.

Ciertamente, ambas posibilidades distan de ser excluyentes. De este modo, más importante que profundizar en cuál de los dos es más probable resulta poner en perspectiva la confluencia de lo que teórica y empíricamente se constituye como un escenario altamente probable: que los riesgos de ritualización, inherentes a cualesquiera políticas regulatorias, se ven fortalecidos por la percepción de los implementadores de que éstas poco tienen que ver con los valores democráticos.

En relación a la otra variable del modelo de implementación de Meny y Thoenig (1992), relativa al grado de certeza sobre los medios, los hechos y el conocimiento, la información arrojada por la encuesta resulta de suma importancia e interés. Así, la pregunta 1., relativa a si el modelo de MDCU tomó en cuenta o no las experiencias previas y los consabidos problemas de coordinación entre instancias federales y locales, sea por parte del Legislador o el Consejo General, ofrece información de sumo interés. Siete de cada diez encuestados opina que no, mientras que sólo dos opina que sí.

A propósito de lo anterior, justo es reconocer que la vasta proporción de opiniones negativas no alcanza para reconocerles el estatuto de hechos. La historia está llena de percepciones altamente compartidas que luego termina descubriéndose como falsas, pero sí al menos que había entre los funcionarios una base de experiencias previas directas, esto es, conocimiento vivencial, no precisamente satisfactorio, que ameritaba ser tenido en cuenta. Valga la aclaración: de esto no se infiere que la existencia de experiencias negativas previas sea una condición obligada para renunciar a políticas de cambio intenso, como el modelo de MDCU. Por el contrario, el punto es la conveniencia de no ignorar los factores adversos y de tomar cartas en el asunto. Actuar bajo el entendido de que las cosas, tarde que temprano, terminarán acomodándose constituye una apuesta con altas probabilidades de fracaso.

Precisamente, uno de los detalles negativos altamente recurrente en las experiencias previas se refiere a las dificultades de coordinación entre implementadores del ámbito federal e implementadores del ámbito local, con sus consecuentes expresiones de conflictividad. Para explorar en éste, el instrumento de sondeo se valió de diversos reactivos, que merecen especial comentario.

Expresamente, el reactivo 6., se enfoca a explorar las percepciones sobre la claridad en la asignación de responsabilidades INE/OPLE de la implementación en el plano distrital, con resultados interesantes, que se preservan en las proporciones de los reactivos anteriores: poco más del 70% de los encuestados opina que no existe claridad y poco menos del 10% opina que sí.

Por su parte, los reactivos 7. y 8. exploran aspectos específicos de coordinación interinstitucional: la gestión compartida por parte de los funcionarios distritales del personal de apoyo temporal (supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales); y las implicaciones de ello en el traslado de los paquetes electorales, según corresponda, a las oficinas del INE y del OPLE. En el primer caso, poco menos del 70% opina que existen problemas y falta de acuerdo en el uso compartido del personal de apoyo, mientras que menos del 14% opina que funciona bien. En el segundo, por su parte, la proporción de encuestados que opina que existen problemas de coordinación entre funcionarios distritales del INE y OPLE se eleva por encima de

los 76 puntos porcentuales, mientras que los que opinan favorablemente no alcanzan siquiera el 10%.

De forma más específica, el reactivo 9. explora la relación del impacto que tienen en la coordinación INE-OPLE de las diferencias geo-electorales entre la federación y las entidades federativas. Al respecto, de nueva cuenta, con una cifra cercana al 69%, lo que se tiene es un alto el porcentaje de funcionarios que percibe como problemáticas las diferencias entre la distritación federal y la local, mientras que el porcentaje de funcionarios que estima lo contrario ronda el 22%.

Vistas en paquete las precepciones mayoritariamente negativas acerca de la coordinación interinstitucional, la conclusión dista de ser positiva. Las historias de éxito en los procesos de implementación revelan que una de las claves ocultas y de mayor relevancia, precisamente, yacen en buenos esquemas de coordinación, que alientan climas laborales proclives a la productividad.

Las percepciones de los funcionarios distritales sobre los rendimientos esperables del modelo de MDCU en materia de nivelación de los estándares de calidad de la organización comicial (léase: mejora de la organización de los comicios locales), exploradas a través del reactivo 4., arroja datos menos negativos, pero aún así nada como para echar las campanas al vuelo. Una mayoría importante de poco más del 64% es de la opinión que no habrá mejoras, mientras que una proporción muy cercana al 21% opina favorablemente.

Desde una perspectiva matizada y de tono evaluativo, el reactivo 5. se enfoca a contrastar los posibles beneficios del modelo de MDCU con los costos por los consabidos problemas de coordinación. En este caso, las opiniones de los funcionarios que perciben mayores costos que beneficios, sin ser tan altas como en los demás reactivos, alcanzan una proporción por encima de los 64 puntos porcentuales, mientras que la proporción de quienes perciben lo contrario ronda los 30 puntos porcentuales.

En el mismo tenor, pero de carácter global, se sitúa el reactivo 10., que fuerza al encuestado a establecer una postura sobre la preferencia entre el modelo anterior y el de MDCU, cuyos resultados son dignos de tener en cuenta. En números cerrados, 79%

de los encuestados se decanta por el modelo anterior y apenas el 16% muestra una opinión favorable a la casilla única.

En términos teóricos, la cargada de los funcionarios hacia el modelo anterior no es motivo de sorpresa. Por el contrario, se trata de la opción de mayor probabilidad, habida cuenta de la documentada preferencia humana a arraigarse a los hábitos y convencionalismos de su herencia cultural. De tal suerte que dicha cargada, consonante con las previsiones teóricas, torna irrelevante la pregunta de ¿por qué sucede de esa manera? Al respecto, para hacer justicia a los hechos, más sorprendente y digno de una investigación sería que en una organización humana se presentase un estado de opinión favorable al cambio intenso.

Así las cosas, más relevante que preguntarse por la indisposición hacia la implementación del modelo de MDCU de parte de los implementadores directos, los funcionarios en los distritos, resulta hacerlo por la falta de medidas de inducción al cambio para neutralizar o acaso mitigar las resistencias al cambio por parte de los altos mandos del INE. En descargo de éstos, sin embargo, vale tener en cuenta las altas tasas de éxito en los procesos de admisión y cómputo inicial de la votación, logradas a partir de un modelo de regulación altamente centralizado, que tiende a reducir a cero los márgenes de discreción de los implementadores. A final de cuentas, juzgada desde la perspectiva de los altos mandos centrales del INE, es probable que la implementación del modelo de MDCU haya sido concebida como un caso más de provisión de un paquete de normas y regulaciones, susceptible de ser gestionado como cualquier mecanismo de comando y control.

Finalmente, del todo sintomática resulta la postura de los encuestados en relación a la compatibilidad de la coexistencia del INE y los OPLE. Más del 85% piensa que es incompatible y tan sólo poco más del 9% considera lo contrario. En resumidas cuentas, nadie diría que tal base de percepción de los implementadores configura un escenario aceptable para asumir retos inéditos con buenas probabilidades de éxito.

#### **4.2 Perspectivas en el corto plazo**

El corto plazo para la evolución de la implementación del modelo de MDCU es el proceso comicial de 2018. En éste, 29 de las 32 entidades federativas celebrarán

elecciones concurrentes, de tal suerte que será el primer ejercicio masivo de puesta en marcha de esta política. Nada hay en la actual coyuntura política que haga pensar con seriedad en la posibilidad de una reforma al artículo 41 constitucional e incluso si la hubiera no existen indicios de iniciativa alguna de echar atrás la casilla única. Digamos que el cobijo de los valores que invoca —la mayor participación política, las mayores facilidades para el elector, la mayor calidad y el menor costo de la organización comicial, principalmente— es lo suficientemente poderoso para disuadir cualesquiera tentativas de echar marcha atrás, lo que además se ve fortalecido por la existencia en la arena electoral de focos rojos más visibles y preocupantes, tales como la fiscalización de los recursos ejercidos para efectos de propaganda política y los señalamientos de parcialidad en el desempeño de algunos OPLE.

En el mismo tenor, con alta probabilidad, puede añadirse que una evaluación cuantitativa podría reforzar la percepción de que el modelo de MDCU resultó un éxito, no sólo porque contribuyó a una tasa elevada de instalación sino porque permitió algunos ahorros. Así las cosas, en el corto plazo, no hay razones que hagan pensar en que habrá cambios importantes en lo que a implementación de la casilla única se refiere. El curso actual seguirá, y lo hará en términos similares a cómo ha venido sucediendo.

En una cultura organizacional y de evaluación del desempeño, como la del INE, que tanto énfasis pone en el logro de metas y que tanto soslaya las experiencias de autonomía y satisfacción con las tareas desarrolladas, los propios funcionarios operan a favor de un esquema que conculca su creatividad y todo lo traduce a números. A final de cuentas, la permanencia en el servicio profesional electoral nacional está en función de que los indicadores se comporten de manera favorable a una calificación aprobatoria.

De lo anterior, obviamente, no se sigue en automático una preferencia por echar atrás la implementación del modelo de MDCU. Más precisamente, sobre todo atendiendo al hecho del alto consenso que suscitan los valores en los que ancla y los objetivos democráticos que persigue, el punto es sobre las formas y los medios de los que se vale. Hasta donde es posible advertir, no existen cuestionamientos u objeciones

relevantes en relación a mejorar la participación electoral, elevar la calidad de la organización y disminuir los costos de la democracia electoral; en cambio, existe muy poca certeza sobre aspectos problemáticos; a saber: existen dudas mayoritarias entre los implementadores acerca de que, tal como está diseñado, el modelo honre sus valores democráticos; existen dudas acerca de la pertinencia técnica de los procedimientos instruidos; existen dudas acerca de que el modelo materialice los fines a los que responde la casilla única; y, de no menos importancia, existen dudas acerca de las posibilidades de cooperación interinstitucional.

Como es de advertirse, están dadas las condiciones de un mal arreglo: incentivos cuantitativos favorables para seguir en la ruta anunciada y, a la vez, incentivos cualitativos para incurrir en el ritualismo, sea por la vía de simular cooperación o de sabotear el trabajo.

Naturalmente, como sucede en las cosas de la vida, no existen desenlaces forzados ni condenas fatales. Es imaginable, incluso posible, un escenario en el cual pueda avanzarse en la implementación del modelo de MDCU bajo mejores condiciones de coordinación, aún en medio de múltiples restricciones. Una posibilidad digna de ser explorada, por ejemplo, sería proceder a una evaluación sistemática por parte de los implementadores en el ámbito distrital, aparejada con una apertura institucional a adoptar las lecciones de ese ejercicio para proceder a un rediseño de la implementación, ajustado mucho más al enfoque de *abajo hacia arriba (bottom-up)* que al enfoque de *arriba hacia abajo*, hoy vigente.

Hasta donde es posible observar, no existen limitantes insuperables para efectuar un foro de evaluación interinstitucional que incorpore la perspectiva de los implementadores en el plano distrital, encaminado a detectar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades existentes y, por supuesto, a modificar los mecanismos y procedimientos en vigor. Ciertamente, la cultura organizacional del INE, centralista y vertical como es, ha de ser tomada en cuenta como uno de los obstáculos de mayor calado a considerar.

En la usanza institucional, al modo coloquial, la regla ha sido que “los patos no le tiran a las escopetas”; de tal suerte que se antoja difícil que los órganos centrales del INE

(Consejo General y Junta General Ejecutiva, principalmente) muestren espontánea apertura a dejarse aleccionar por los funcionarios distritales. Una situación de estas características representaría un cambio intenso y, por lo mismo, resultaría más improbable que probable. He aquí el punto de conexión con la implementación del modelo de MDCU, una política de cambio intenso, que reclama cambios en los propios implementadores.

A partir de lo anterior surge la pregunta sobre la pertinencia y la factibilidad de un liderazgo centralizado e indispuesto a exigirse a sí mismo lo que exige de sus dirigidos: vocación democrática y disposición al cambio, incluso al cambio intenso. Al respecto, es innegable que la lógica piramidal del INE resulta cada vez más obsoleta frente a entornos políticos altamente diversos y dinámicos. Con igual firmeza, no existiendo normas o regulaciones prohibitivas, puede señalarse que un poco de voluntad es suficiente para promover espacios de deliberación horizontal, orientados a sacar provecho de las experiencias y el saber de los implementadores.

Más allá de las improbabilidades de que se impulsen en el INE cambios técnica y políticamente factibles en la implementación del modelo de MDCU, importa aquí destacar dos cuestiones: una, que existen riesgos de colapso, sobre todo por la vía de extensión de conductas ritualistas, en caso de no introducir variantes al actual curso evolutivo; y dos, que aún sin modificaciones al marco legal e institucional, es posible introducir variantes con buenas posibilidades de éxito. Darle voz y posibilidad de incidencia a los implementadores directos en un posible rediseño del esquema de implementación es una cuestión altamente recomendable, al menos en razón de recuperar la inteligencia y la experiencia de los operadores directos en los distritos electorales y, por si eso fuese insuficiente, de promover activamente la corresponsabilidad entre altos dirigentes y los implementadores de base.



### 4.3 Recomendaciones

La recomendación primordial, que no única, atiende a encontrar soluciones frente a lo que la mayoría de la crítica especializada (Merino, Delgado, Alcocer, entre otros<sup>32</sup>) apuntó como una de sus principales limitaciones: la instauración de una fórmula bizarra de convivencia entre una figura de autoridad nacional —lograda por la vía de la trasmutación del IFE en INE— y múltiples figuras de organismos electorales locales *sui generis*, que implicó la trasmutación de los institutos electorales en organismos formalmente dependientes de la autoridad nacional, es decir, *de jure* carentes de autonomía.

Si se revisan los principales debates y diagnósticos sobre la coexistencia de un organismo federal y formalmente autónomo, asentado en el territorio nacional, y 32 organismos electorales estatales, formalmente autónomos, con cobertura territorial plena, resaltan dos grupos de señalamientos; a saber: uno, que desde una perspectiva estrictamente técnica no existen razones de peso para justificar la duplicidad de órganos, personal y funciones, con un costo financiero elevado y en un país con grandes rezagos sociales; y dos, que la brecha de calidad acusada por los organismos electorales locales respecto del federal, imputable a la autonomía precaria, por no decir inexistente, de aquellos respecto de sus gobiernos, supone la inaceptable condición de mexicanos de primera —en el nivel federal— y de segunda —en el nivel local—.

En el marco de la claridad y pertinencia de los argumentos mostrados, la solución parecía estar a la vuelta de la esquina: nacionalizar la organización de los comicios electorales, es decir, contar con un solo marco institucional, integralmente responsable de la organización comicial. Al respecto, poco lugar había a la duda de que, por experiencia y resultados, el IFE se colocaría como punto de partida para la construcción del Instituto Nacional Electoral.

En suma, se tenía un diagnóstico y una orientación certeras, incluso impecables, para impulsar el salto necesario. De haberse consumado, el Estado mexicano se habría

---

<sup>32</sup> Una cuestión meritoria y digna de gratitud es la labor de recopilación y sistematización hecha por el IFE-INE y puesta a disposición a través de su portal de las opiniones y análisis periodísticos de la reforma de 2014 en la liga [http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/investigacion\\_y\\_analisis.html](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/investigacion_y_analisis.html).

dotado de un mecanismo de coordinación central, con enormes capacidades para irradiar políticas de homogeneización de la calidad de los servicios de la organización comicial y enfrentar los resabios caciquiles que aún privan en muchas partes del territorio nacional. La otra cara de esta moneda habrían sido los gobernadores de las entidades federales, que habrían sido expropiadas de un poderoso instrumento de asignación de cargos políticos y de armado de sus esquemas de gobernabilidad.

En buena lógica, lo anterior significa que la variable crítica en el impulso al modelo de creación de una autoridad nacional pasaba por conseguir el consenso de los gobernadores; o bien, por contar con una estrategia sólida, orientada a neutralizar las resistencias contradictorias.<sup>33</sup>

Lo que finalmente sucedió está a la vista de todos: una fórmula que hace convivir un modelo de autoridad nacional con los OPLE, modelos de la autoridad electoral local. ¿Hipótesis? Las elites centrales de los partidos políticos obtuvieron el apoyo de los gobernadores para la creación del INE a cambio de conceder a éstos la permanencia de los organismos locales, transfigurados en OPLE.

En el balance, podía apreciarse un ángulo irrecusablemente negativo: la pervivencia de la consabida duplicidad de órganos y funciones, poco compatible con los imperativos públicos de austeridad; y un ángulo promisoriamente positivo: el control del INE sobre los OPLE, entre otras, por la vía del traslado al INE de las facultades de integración de los órganos directivos de los OPLE y por la atribución a aquel de facultades para atraer la organización de los comicios locales.

A la distancia de un par de años, los datos indican que los costos de la organización comicial se preservan en la línea de lo innecesariamente oneroso y que así seguirán mientras la duplicidad de agencias electorales se preserve. Igualmente, éstos son indicativos de que los aspectos promisorios de constitución de una autoridad genuinamente nacional parecen haberse constreñido a eso: una mera promesa. ¿Qué

---

<sup>33</sup> Una revisión a la prensa escrita, sobre todo de los medios de circulación nacional, permite poner al descubierto las estrategias seguidas por diversos gobernadores para evitar que prosperara la desaparición de los institutos locales. Enfáticamente, pudo apreciarse el cabildeo realizado en el Poder Legislativo Federal por los presidentes de dichos institutos, vindicando la autonomía y profesionalismo de sus organismos y solicitando su continuidad.

ha pasado hasta ahora con las facultades del INE para gestionar el proceso de integración de los consejos de los OPLE? Respuesta: más allá de los vistosos y aparentemente profesionales mecanismos de reclutamiento y selección, son cuantiosos los indicios que apuntan a resultados sesgados, que ponen en salvaguarda los intereses de los gobernadores.<sup>34</sup>

A propósito de lo anterior, una pregunta sintomática, quizás insoslayable, sería ¿hacia dónde se inclinó mayormente la balanza de la reforma electoral, hacia los intereses de los gobernadores o hacia los intereses de la federación? Si se piensa que aún no es tiempo de ofrecer una respuesta categórica, es posible enfocarse provisionalmente hacia el funcionamiento de los OPLE. En los casos dilemáticos, ¿qué es lo más esperable de ellos, que se acojan a las directrices formales de sujeción al INE o que se ajusten a las prácticas convencionales de sometimiento a las autoridades locales?

Sin pretender una respuesta categórica, en por lo menos un tercio de los doce procesos comiciales locales recientemente celebrados<sup>35</sup>, existen indicios preocupantes que apuntan en dirección de que, más allá de las disposiciones normativas vigentes de sujeción al INE, funcionalmente hablando, los OPLE responden más a la voluntad del gobernador que a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad.

En tales circunstancias, la implementación del modelo de MDCU hace suponer fuertes incertidumbres. Ciertamente, es positivo el hecho de que el INE atrajera la responsabilidad en este rubro y todavía más lo sería el contar con un arreglo institucional que favoreciera de manera inequívoca la existencia de un centro único con capacidades suficientes de comando y control sobre las múltiples actividades y partícipes en la arena distrital. Por desgracia, la cercanía de los OPLE a sus respectivas

---

<sup>34</sup> Ciertamente, no es que los gobernadores tomen parte en los procesos de selección ni que los mecanismos atiendan de manera directa a sus preferencias. Los procedimientos actuales han añadido complejidad. Tan cierto como ello es que, a través de sus dirigencias partidarias y sus cuotas de diputados y senadores, disponen de un buen margen para impulsar y vetar aspirantes, de acuerdo con cálculos específicos.

<sup>35</sup> El caso más sintomático, valga la insistencia, se dio en Chiapas. Con la complacencia del Consejo del OPLE, se manipuló el padrón de votantes en el extranjero, para favorecer al candidato de la fuerza en el gobierno. Igualmente, se presentaron señalamientos fuertes en Veracruz y Puebla, por el comportamiento sesgado de los consejeros electorales.

autoridades gubernamentales introduce múltiples áreas de incertidumbre, que no pueden ser desestimadas en automático.

En virtud de lo anterior, cobra vigor la propuesta de avanzar hacia el perfeccionamiento del INE en tanto que autoridad nacional. Tal curso de acción, obviamente, supone el desmantelamiento de la dualidad INE-OPLE, no sólo por razones de austeridad presupuestal, sino también para erradicar problemas de coordinación, fortalecer la cohesión institucional y elevar la posibilidad del desarrollo de estrategias de largo aliento favorables a una nueva cultura institucional.

La evolución de la implementación del modelo de MDCU se sitúa en medio de la tensión peligrosa incubada por la propia fórmula de convivencia introducida por la reforma electoral de 2014, que hace avanzar la constitución de una autoridad nacional y, a la vez, preserva los organismos electorales locales, pese a que la supeditación a sus respectivos gobiernos locales había sido concebida como parte del problema. En tal sentido, se yergue la propuesta de desaparición de los OPLE, que traería consigo dos rendimientos importantes: la constitución de una autoridad electoral genuinamente nacional, con todo lo que ello implica en materia de evitar costos de transacción INE-OPLE, y un ahorro muy importante al erario público por la vía de evitar la duplicidad de órganos, funciones y gastos.

Las diferencias entre las condiciones de profesionalización que separan al INE de los OPLE son un tema del que se habla menos de lo que amerita. Sin embargo, la permanencia de los funcionarios de los órganos distritales en el INE establece hondas asimetrías respecto de sus pares en los OPLE, cuya contratación es de carácter temporal, con motivo de la apertura recurrente de los procesos electorales. No hace falta abundar mucho sobre los impactos que ello genera en la estructuración y el funcionamiento de los cuerpos de servidores, baste tener en cuenta lo que la permanencia añade en materia de certeza laboral de largo plazo, involucramiento institucional, participación en los procedimientos de capacitación y actualización, evaluación del desempeño, etc.

Nada extrañamente, el INE se ha comportado de manera parca frente al mandato de constitución de un servicio profesional electoral nacional, al dejar en manos de los

propios OPLE la decisión de cómo acatarlo. Desde cualquier perspectiva más o menos rigurosa, el punto de arribo es más o menos el mismo: sería una torpeza la pretensión de mezclar en una sola dinámica las manzanas de los funcionarios permanentes del INE con las peras de los funcionarios temporales de los OPLE.

Es un tanto difícil calcular el impacto presupuestal en las finanzas locales de una posible conversión de los funcionarios temporales en permanentes. Menos lugar hay a la duda de que esa asimetría es poco recomendable en la actual fórmula de convivencia INE-OPLE, y lo es particularmente en el plano de la coordinación distrital, que es donde se determina la implementación del modelo de MDCU. En tal contexto, se advierten severas dificultades, sea cual sea la opción preferida: tratar a los funcionarios temporales de los OPLE con los mismos parámetros que hoy se trata a los funcionarios distritales permanentes, además de injusto, sería poco útil y nada recomendable; introducir una distinción entre funcionarios permanentes y temporales que hacen tareas similares, se antoja *contra natura* del mandato de creación del servicio profesional electoral nacional; y, finalmente, relajar los parámetros para no cometer injusticia con los funcionarios temporales, no sólo iría contra el espíritu de la ley sino contra el interés público.

Una propuesta distinta, pero relacionada con el aspecto anterior, se vincula a la pregunta de qué hacer con la duplicidad de demarcaciones geo-electorales, que tienen impactos en la distribución de las casillas; los recorridos de los funcionarios, los supervisores y los asistentes electorales; y el armado y entrega de los paquetes electorales a los órganos distritales federales y locales. Desde la perspectiva de los altos mandos, quizás, las diferencias geo-electorales pueden parecer una circunstancia menor. Sin embargo, se trata de diferencias que impactan significativamente la toma de decisiones durante el proceso electoral y, más aún, el día de la jornada electoral.

En situaciones de alta contingencia y presión extrema, el manejo compartido de recursos humanos escasos plantea dilemas y promueve fricciones. Si como sucede con las casillas únicas, las oficinas distritales también fuesen únicas, el problema sería menor. Como no es así, es inevitable proceder a jerarquizar urgencias o relevancias en

el traslado de los paquetes electorales, por ejemplo. Y aquí los aspectos controversiales apenas empiezan.

La atracción por parte del INE de la responsabilidad en la implementación de las casillas coloca a los funcionarios federales en una situación de primacía jerárquica respecto de sus pares de los OPLE. Más, esta simplificación que puede inicialmente ser una ventaja, puede en el devenir del proceso y la jornada electoral en su contrario. ¿Cómo resolver, por ejemplo, una situación en la que por cercanía debe privilegiarse la oficina distrital del INE pero por importancia debe dársele preferencia a la oficina distrital del OPLE?

En condiciones inéditas, carentes de referentes y experiencias previas, y con funcionarios escasamente razonables, crecen las probabilidades de situaciones conflictivas, con afectación inmediata y directa a la gestión comicial en curso, pero también, y esto es lo peor, a procesos ulteriores.

Ciertamente, el mejor de los escenarios sería uno en el que existiera una sola autoridad nacional y una sola geografía electoral. Incluso puede anticiparse que aunque se diese lo primero, probablemente seguiría subsistiendo una dualidad en la geografía electoral. Aún así, sería preferible lidiar con las diferencias geo-electorales bajo el esquema de una autoridad nacional que como hoy sucede.

Una propuesta adicional, con independencia del destino del diseño institucional y geo-electoral, tiene que ver con la flexibilización en las cadenas de mando y los mecanismos de gestión. La verticalidad en el armado y la operación del INE constituye un obstáculo a los procesos de aprendizaje y retroalimentación, que necesariamente se producen en contextos de implementación de políticas inéditas y de cambio intenso.

Como ya se sabe, y en sentido contrario al sentido común, los modelos de vinculación jerárquica propenden a la construcción de zonas de confort y escasa responsabilidad entre los operarios. Nada tan poco recomendable como ello en contextos de cambio y de alta incertidumbre, que reclaman la apertura de márgenes de decisión y la construcción de canales de corresponsabilidad.

Finalmente, aunque de no menor importancia, cabe mencionar la propuesta de contar con una estrategia enfocada a la construcción de confianza institucional. Desde hace

tiempo, los organismos internacionales<sup>36</sup> vienen poniendo el acento en que hacerse de la confianza del público ha de colocarse como una de las premisas del desempeño de quienes realizan tareas públicas, sobre todo porque también esta opera como una de las condiciones de posibilidad de un desempeño eficiente. Obtener la aceptación del público, y más que eso, ganarse su cooperación activa es la clave del círculo virtuoso por construir.

Por desgracia, en materia de confianza institucional las cosas no han venido siendo lo mejor para el INE. Luego de las elecciones del año 2000, como advierte Delgado (2011) en que con más de 70 puntos porcentuales se alcanzó el techo histórico, la curva ha sido consistentemente a la baja. Y es el hecho que hoy se encuentra en alrededor de los 40 puntos porcentuales.

De entre las razones que pueden aducirse para este fenómeno, cabe destacar la politización abierta en los métodos y criterios para la integración del Consejo General, que en el lenguaje coloquial ha dado en ser denominado como reparto por cuotas. Ante la inminencia de una nueva reforma electoral, no está de más señalar que el mejor de los mundos posibles apunta hacia una autoridad genuinamente nacional y confiable para los mexicanos. En tal contexto, ni duda cabe, se antojaría cercana la consolidación de la implementación del modelo de MDCU.

---

<sup>36</sup> Entre ellas destacan el Banco Mundial y la Comisión de Gobernanza Global de la ONU.

## APÉNDICE 1: INSTRUMENTO PARA EL SONDEO

### La implementación del modelo de MDCU. Cédula de Investigación

Apreciable funcionario electoral, el presente cuestionario forma parte del trabajo de tesis que estoy llevando a cabo, con el propósito de titularme. Por cuestiones de certeza y confiabilidad, su llenado es anónimo. La información que se obtenga servirá para identificar tendencias de opinión y discutir las hipótesis sobre la viabilidad de la implementación del Modelo de Mesa Directiva de Casilla Única (MDCU) en las próximas elecciones concurrentes.

Se trata de un cuestionario sencillo, que no te lleva más de cinco minutos en contestar. A cambio de tu valiosa ayuda, a través de una liga, me comprometo a compartirte los resultados agregados de la encuesta. Gracias de antemano por tu generosidad.

Instrucciones: Lee con atención las aseveraciones que a continuación se presentan y señala con una “X” dentro del cuadro correspondiente la que más se ajuste a tu opinión.

#### Reactivos

- 1. La aprobación del Acuerdo del Modelo de MDCU tuvo en cuenta las experiencias previas en elecciones concurrentes y contiene las previsiones necesarias para resolver los problemas de coordinación que pudieran presentarse.**

1 Totalmente en desacuerdo   
  2 En desacuerdo   
  3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo   
  4 De acuerdo   
  5 Totalmente de acuerdo

- 2. El Modelo de MDCU ofrece mayores facilidades al elector para que vote en elecciones concurrentes, sin representarle mayores dificultades o confusiones a la hora de depositar las boletas.**

1 Totalmente en desacuerdo   
  2 En desacuerdo   
  3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo   
  4 De acuerdo   
  5 Totalmente de acuerdo



**3. El Modelo de MDCU es un instrumento que fortalece la democracia e incrementa la participación electoral?**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**4. A través del Modelo de MDCU, se logra la nivelación de los estándares de calidad en la organización comicial y elevar la confiabilidad en los resultados electorales.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**5. Los beneficios que ofrece el Modelo de MDCU en materia de ahorro en materiales, documentación electoral, capacitación, apoyo de alimentos para funcionarios de casilla, así como sueldos en supervisión y asistencia electoral resultan mucho mayores que los costos y riesgos de los problemas de coordinación entre el INE y el OPLE.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**6. Entre los vocales distritales del INE y sus contrapartes del OPLE existe plena claridad sobre sus respectivos ámbitos de atribución en relación al Modelo de MDCU.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**7. El hecho de que el INE y el OPLE compartan el apoyo de los supervisores electorales (SE) y los capacitadores asistentes electorales (CAE) facilita la distribución de los materiales y documentos a las MDCU así como la entrega de éstos a las respectivas autoridades.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**8. El uso compartido del personal que apoya en la supervisión y la capacitación electoral (CAE y SE) fluye normalmente, pese a que laboran al mismo tiempo para el INE y los OPLE.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**9. Las diferencias geo-electorales no generan problemas de coordinación dignos de tener en cuenta, ni en el armado de los paquetes ni tampoco en la entrega a las autoridades correspondientes del INE y el OPLE.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**10. Si de mi dependiera, volvería al anterior esquema de trabajo, en el que el INE y el OPLE se hacían cargo por separado de las tareas de la instalación de las casillas, la integración de las mesas directivas de casilla y la capacitación de los funcionarios.**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo

**11. El Modelo de MDCU es incompatible y hasta contradictorio con la coexistencia de una autoridad nacional (INE) y autoridades locales (OPLE).**

1 Totalmente en desacuerdo     2 En desacuerdo     3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo     4 De acuerdo     5 Totalmente de acuerdo



## REFERENCIAS Y FUENTES

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. FCE: México
- Amozurrutia, José A. (2014). *Apuntes para el Análisis Prospectivo y Construcción de Escenarios* en [http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/amoz/Apuntes\\_Prospectiva.pdf](http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/amoz/Apuntes_Prospectiva.pdf)
- Bardach, E. (2008) *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. Porrúa/CIDE: México.
- Barzelay, Michael. (2011) *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. FCE: México.
- Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg (1997) *La reforma electoral de 1966. Una descripción general*. FCE: México.
- Berger, P. y Luckman (1966) *La construcción social de la realidad*. Argentina: Amorrortu.
- Buchanan, J. Y G. Tullock (1993). *El cálculo del consenso*. España: Espasa-Calpe.
- Bobbio, N. M. Bovero (1989) *Liberalismo y Democracia*, FCE: México.
- de Jasay, A. (1993) *El Estado. La lógica del poder político*. Alianza Editorial: Madrid.
- Downs, A. (1973) *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid.
- Dror, Y. (1990) *Enfrentado el futuro*. FCE: México
- Franco, J. (2013) *Diseño de políticas públicas*. IEXE: México.
- Huntington, Samuel P. (1992) *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós: México.
- \_\_\_\_\_ (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós: México.
- IFE (1991) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. IFE: México

- IFE (1994) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE: México
- IFE (1995) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE: México
- IFE (1997) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE: México
- IFE (1992) Memorias del Proceso Electoral Federal 1991. IFE: México.
- IFE (1995) Memorias del Proceso Electoral Federal 1994. IFE: México
- IFE (1998) Memorias del Proceso Electoral Federal 1997. IFE: México
- IFE (2001) Memoria del Proceso Electoral Federal 2000. IFE: México
- IFE (2008) Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. IFE: México
- IFE (2010) Instituto Federal Electoral. 20 años. IFE: México
- Lowi, T. (1964) Políticas Públicas. Estudios de caso y teoría política, en Aguilar (1992)  
La hechura de las políticas, Porrúa: México.
- Luhmann, N. (2007) La sociedad de la sociedad. España: Herder.
- \_\_\_\_\_ (1999) Teoría de los sistemas sociales II (Artículos) México: UIA.
- Miklos, T. y M. E. Tello (1992) Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño  
del futuro. Limusa-Noriega: México.
- Miklos, T. (coord) (2000) Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. IFE-  
Siglo XXI: México.
- Molinar, J. (1991) El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en  
México. Cal y Arena: México.
- Morlino, L. (1985). Cómo cambian los regímenes políticos. Centro de Estudios  
Constitucionales, Madrid.
- Nohlen, D. et al. Comp. (2007) Tratado de derecho electoral comparado. México: FCE-  
IFE-TFE.
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México:  
FCE.

O'Donnell, G., P. Scmitter y L. Whitehead comp. (1988). Transiciones desde un gobierno autoritario. Cuatro volúmenes. Paídos: Argentina.

Olson, M. (1982) La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teorías de los grupos. Limusa/Noriega Editores: México.

Núñez, A. (1991) El nuevo sistema electoral mexicano. FCE: México.

Wallerstein, Immanuel (1999) Después del liberalismo. Siglo XXI editores/UNAM: México.

Weber, Max (1973) Ensayos sobre metodología sociológica. Amorrortu editores:

Weber, M. (1967) Economía y sociedad. México: FCE: Buenos Aires.

[http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/excelsior\\_02abr2014\\_MariaAmparoCasar.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/excelsior_02abr2014_MariaAmparoCasar.pdf)

[http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/excelsior\\_22may2014\\_MariaMarvanLaborde.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/excelsior_22may2014_MariaMarvanLaborde.pdf)

[http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/Terra\\_25dic2013\\_JorgeAlcocer.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/Terra_25dic2013_JorgeAlcocer.pdf)

[http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/EIUnivers\\_al\\_10dic2013\\_JoseAntonioCrespo.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/EIUnivers_al_10dic2013_JoseAntonioCrespo.pdf)

[http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/Terra\\_09dic2013\\_JesusSilvaHerzogMarquez.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/Terra_09dic2013_JesusSilvaHerzogMarquez.pdf)

[http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/EIFinanciero\\_10dic2013\\_LuisCarloUgalde.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/EIFinanciero_10dic2013_LuisCarloUgalde.pdf)

[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](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)

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14\\_01/CGex201407-14\\_ap\\_6.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14_01/CGex201407-14_ap_6.pdf)