

# Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del sistema electoral nacional

## *Single Polling Centre for the 2015 Election in Mexico City. Reflection of the National Elections System*

---

Olga **González Martínez\***

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. La reforma constitucional del sistema electoral de 2014 en México, claroscuros del centralismo electoral dentro de un modelo federalista.
- III. Casilla única en la Ciudad de México durante el proceso electoral ordinario 2014-2015. Una visión local.
- IV. Conclusiones.
- V. Fuentes consultadas.

\* Consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Recibido: 20 de marzo de 2016

Aceptado: 27 de abril de 2016

## Resumen:

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 en México significó un cambio paradigmático en el funcionamiento administrativo del sistema electoral y en la relación entre las autoridades electorales, tanto nacional como locales. La implementación de un modelo de casilla única, que permitiera a la ciudadanía votar en un mismo lugar y ante una sola mesa directiva durante la elección concurrente, puso a prueba la coordinación interinstitucional entre autoridades electorales en diferentes niveles, en el contexto de un sistema administrativo híbrido surgido de las disposiciones constitucionales. Este trabajo analiza tres procesos fundamentales de la organización electoral desde la óptica local del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, e invita a una reflexión sobre los retos superados y las áreas de oportunidad identificadas, en un sistema electoral que, por una parte, limita la autonomía de las autoridades electorales locales bajo el supuesto de lograr elecciones íntegras, y por otra, cuestiona la vigencia del pacto federal nacional.

## Abstract:

The political and electoral constitutional reform occurred in Mexico in 2014, meant a deep change in the administrative functioning of the electoral system and the relationship between national and local electoral authorities. The implementation of a “single polling center” model that allows citizens to vote in one place and at one board during federal and local concurrent election, put to the test inter-agency coordination between electoral authorities at different levels, in the context of an “hybrid” administrative system emerged from the constitutional rules. This paper analyzes three fundamental processes of electoral organization from the local perspective of Mexico City, and invites a reflection on overcome challenges and opportunity areas identified in an electoral system that on one hand limits the autonomy of the local electoral authorities whit the idea of enduring election integrity and in the other hand, puts into question the validity of the national federal pact.

**Palabras clave:** reforma de 2014, sistema electoral, federalismo, proceso administrativo, casilla única.

**Keywords:** reform 2014, electoral system, federalism, administrative process, single polling center.

## I. Introducción

El proceso electoral ordinario 2014-2015 en la Ciudad de México se enmarcó en un contexto normativo y administrativo, derivado de la reforma constitucional en materia electoral promulgada en 2014, la cual transformó al sistema electoral, desde uno con 32 sistemas locales y uno federal, hacia otro de carácter nacional, que implicó la reasignación de competencias a las autoridades electorales federal y locales, y cuyas consecuencias administrativas en la organización del proceso electoral serán motivo de reflexión en el presente artículo.

Se analizarán, desde la perspectiva administrativa, algunos procesos relacionados con el modelo de casilla única en el Distrito Federal, como reflejo del funcionamiento del sistema electoral nacional y las relaciones de coordinación suscitadas entre los organismos públicos locales electorales creados con la reforma, y el Instituto Nacional Electoral (INE) en materia de organización electoral durante el proceso electoral ordinario 2014-2015.

La estructura de este artículo inicia con un análisis de la reforma de 2014 y una discusión sobre el concepto de federalismo y su relación con la centralización y descentralización administrativa, con el fin de contextualizar las transformaciones ocurridas en materia de organización del sistema electoral. Posteriormente, se describen tres temas inherentes a la organización electoral en el marco de la casilla única en el Distrito Federal desde la perspectiva del proceso administrativo, con el fin de ejemplificar la manera en que este modelo reflejó durante el proceso electoral las características administrativas del nuevo sistema electoral nacional.

Los temas sobre los que tratará el análisis son el seguimiento a la jornada electoral, la distribución de materiales y documentación electoral a los centros de votación y la recolección de paquetes electorales al término de la jornada: todos éstos de suma relevancia para garantizar la integridad de la elección,<sup>1</sup> y cuya complejidad significó importantes retos de coordinación y comunicación entre el INE y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Finalmente, se exponen una serie de conclusiones derivadas de la experiencia electoral local, en las cuales se reflexiona sobre la pertinencia

---

<sup>1</sup> Se consideran elecciones con integridad, aquellas que están basadas en el principio del sufragio universal y la igualdad política; tal cual, estos conceptos son definidos en tratados y estándares internacionales. Deben ser profesionales, imparciales y transparentes durante su preparación e implementación a lo largo de todo el ciclo electoral.

de restar independencia y autonomía a las autoridades electorales estatales con el fin de generar elecciones íntegras con procedimientos homologados a nivel nacional, o bien, permitir la libre determinación organizacional y administrativa en cada una de ellas, en consonancia con una idea de respeto al pacto federal.

## II. La reforma constitucional del sistema electoral de 2014 en México, claroscuros del centralismo electoral dentro de un modelo federalista

La historia del sistema electoral mexicano durante el siglo XX se ha caracterizado por una serie de cambios que se han adaptado a las particularidades políticas y sociales de cada época: desde 1918, cuando se promulgó la Ley para la Elección de Poderes Federales, enmarcada en la Constitución de 1917; que transitó en 1946 con la Ley Electoral Federal y marcó el inicio del sistema de partidos; hasta 1977, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que fuera fundacional del sistema electoral moderno, y la cual provocó un cambio profundo en la configuración de las cámaras del Congreso de la Unión.

Este trayecto político y normativo da cuenta de una evolución democrática del sistema político, y de una construcción paulatina de una estructura institucional y jurídica que se ha perfeccionado hasta la actualidad, las cuales han derivado en las últimas décadas en el fortalecimiento y la confianza en la implementación de los procesos electorales.

En 1990, una nueva reforma en materia electoral permitió la construcción del andamiaje institucional electoral con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral de la Federación (Trife); el primero, una entidad del Estado mexicano encargado de organizar las elecciones y dotar de legitimidad y legalidad a los procesos electorales, y el segundo, encargado de observar la constitucionalidad y el apego a las disposiciones jurídicas de las resoluciones de la autoridad electoral federal.

Dicha reforma sentó las bases para cuatro principios que soportan al modelo de organización electoral moderno:<sup>2</sup>

- a) El carácter estatal de la función electoral, al crear órganos encargados de administrar y calificar las elecciones (IFE y Trife).

---

<sup>2</sup> Astudillo, César, “El modelo de organización electoral en México”, en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 759-762.

- b) La tecnificación de la función implicó que la gestión de las elecciones, hasta entonces en manos de la Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación, se trasladara al Instituto Federal Electoral.
- c) La especialización de la función, que implicó distribuir y especializar las funciones electorales, para depositar en un órgano las labores de gestión del proceso electoral, y en otro las atribuciones para el control de la regularidad de las elecciones.
- d) La descentralización de la función electoral, que hizo convivir a dos órganos electorales federales, el entonces IFE y el Trife, con los correspondientes organismos de cada una de las entidades federativas del país, y del Distrito Federal.

En 1996, otra modificación al artículo 41 constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dotó al IFE de autonomía, y transformó la estructura de su máximo órgano de dirección al crear la figura de “consejeros ciudadanos”. Con dicha reforma el secretario de Gobernación dejó de presidir el Consejo General y se otorgó voto exclusivamente a los consejeros electorales.

Por su parte, el Trife se incorporó a Poder Judicial de la Federación, lo cual, si bien le restó autonomía, fortaleció su vinculación judicial y sus cualidades de independencia e imparcialidad, lo que lo elevó como la máxima autoridad jurisdiccional.

A mediados de la misma década, se fueron consolidando en las entidades federativas institutos electorales autónomos con atribuciones para regular y organizar, de forma descentralizada en el ámbito local, los procesos electorales y actividades relativas a la vida democrática, como la promoción del voto y la educación cívica. De esta forma, se conformó a nivel nacional un sistema electoral integrado por 32 sistemas locales y uno federal, los cuales operaron de forma paralela durante más de tres lustros.

Para 2007, resultado del contexto electoral de 2006 y las pugnas de los partidos políticos y algunos sectores de la sociedad civil para garantizar mayores niveles de equidad en la contienda, se reformó nuevamente la Constitución federal. En ella, se otorgaron al IFE facultades exclusivas para regular el acceso de los partidos políticos a tiempos de radio y televisión, y se creó una unidad de fiscalización con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por su Consejo General.

Estas acciones dieron cuenta de una nueva etapa de centralización institucional, e incluso para este momento la Constitución ya preveía en su

artículo 41 que el IFE asumiría, mediante un convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo solicitaran, la organización de procesos electorales locales, en los términos que dispusiera la legislación aplicable.<sup>3</sup>

Hacia 2014, un discurso político promovido por diferentes fuerzas partidistas, que cuestionaba los alcances y resultados de la descentralización electoral en las entidades federativas, derivó en una profunda reforma constitucional en materia electoral que replanteó el andamiaje competencial, lo que dio lugar, de un instituto federalizado, a otro de carácter nacional, bajo dos argumentos principales.

El primero, que la desconcentración de funciones entre una autoridad federal y 32 locales encarecía el costo de los procesos electorales, y el segundo, que la fragmentación del sistema electoral provocaba un debilitamiento en las capacidades políticas y operativas de las autoridades electorales estatales, situación propicia para que diferentes poderes fácticos y formales cooptaran y corrompieran las instituciones y los sistemas electorales a favor de consolidar sus intereses en cada una de las entidades federativas.

Esta reforma se encontró enmarcada en una tendencia de centralización en la administración pública nacional, promovida por el gobierno federal desde principios del siglo XXI, y acentuada en los últimos años.<sup>4</sup> Rivera, en un análisis sobre las reformas constitucionales, nos dice: “en el reciente periodo 2012-2015, se ha reformado la Constitución en 26 ocasiones, de las cuales en 12 veces se ha enmendado el artículo 73 constitucional. Ello nos indica que en este trienio, el 46% de las reformas recaen sobre la distribución competencial, centralizando facultades a favor de la Federación.”<sup>5</sup>

La reforma electoral de 2014 también implicó cambios en distintos aspectos relacionados con los derechos políticos y el sistema electoral

---

<sup>3</sup> Artículo 41, base V, último párrafo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, enero de 2008.

<sup>4</sup> Algunos ejemplos son: la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, en 2003, que posteriormente se convirtió, en 2015, en un organismo nacional; la conformación de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa, con facultades para evaluar la calidad docente a nivel federal, y emitir lineamientos para el ámbito local en 2008, y la centralización reciente de cuerpos de seguridad pública como la Policía Federal y el Mando Único.

<sup>5</sup> Rivera L., Mauro A., “Claridades y dudas: las problemáticas competenciales del centralismo electoral en un modelo federalista”, *XVI Certamen de Ensayo Político (Compendio)*, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2016, pp. 62 y 63.

nacional, tales como la ampliación de la participación ciudadana y política, la paridad de género, la equidad en la contienda, la tecnificación de los cuerpos electorales, la rendición de cuentas y la especialización en los procedimientos de organización electoral.<sup>6</sup>

Con este reajuste normativo y estructural, el IFE se transformó en un organismo electoral de carácter nacional con atribuciones para: i) asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; ii) delegar en dichos órganos electorales las atribuciones del INE conferidas para el caso de las elecciones federales y locales, y iii) atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales.<sup>7</sup>

El resultado de la reforma político-electoral de 2014 no fue el de un centralismo puro en el cual una sola autoridad electoral de carácter nacional asumiera las facultades en todos los ámbitos territoriales y suprimiera la actuación de los institutos electorales locales, sino que, en su lugar, se construyó un sistema administrativo que quedó entre la centralización y la descentralización, esta última asociada a la idea de Federación, en la cual las entidades gozan de autonomía de los poderes centrales para determinarse libremente.

En este contexto, cabe destacar la celeridad con la que fue aprobada la reforma política en el Congreso de la Unión y su cercanía con el inicio del proceso electoral 2014-2015, situación que impactó de forma súbita

---

<sup>6</sup> En términos de participación ciudadana, las principales transformaciones se dieron en el reconocimiento de las candidaturas independientes y de figuras como la iniciativa ciudadana, el referéndum y la consulta popular a nivel federal. En cuanto a derechos humanos, se introdujo a nivel constitucional el principio de paridad de género, el cual deben cumplir los partidos políticos cuando registran sus candidaturas. A nivel de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se fortaleció el voto de los mexicanos en el extranjero y se estipuló que la organización de las elecciones debe garantizar máximas condiciones de inclusión social y accesibilidad. En referencia a la equidad de la contienda, se fortaleció la eficiencia en la fiscalización de candidatos y partidos políticos, se distribuyeron de forma equitativa tiempos oficiales de radio y televisión, se creó la figura de la oficialía electoral y se fijó un tope máximo del 8% de fuerzas políticas en el Congreso. Por parte de la rendición de cuentas se reconoció a nivel constitucional la figura de la reelección para cargos públicos, suprimida en la versión original del texto de 1917. En lo relativo a la tecnificación y la especialización en la organización de las elecciones, se creó un Sistema Profesional Electoral Nacional, y en cuanto a la organización electoral se otorgaron al INE facultades constitucionales para emitir lineamientos de carácter nacional en cuanto a la homologación de procesos y procedimientos.

<sup>7</sup> Para revisar con detalle estas disposiciones, se puede revisar el apartado C de la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2014.

las estructuras administrativas de los entonces institutos electorales estatales, y significó a nivel local un ejercicio de armonización y replanteamiento normativo, logístico y organizacional que tuvo que adecuarse en algunos pocos meses.<sup>8</sup>

En su fondo discursivo, la reforma de 2014 significó un cuestionamiento profundo a las ventajas del federalismo y a la descentralización de las funciones electorales, diseminadas durante la segunda mitad de la década de 1990 en las 32 entidades federativas con particularidades culturales, políticas y socioeconómicas diversas, y en las cuales se consideró que sus autoridades carecían de autonomía e independencia en la toma de decisiones frente a poderes locales, así como un andamiaje institucional —reglas, normas, procedimientos e infraestructura— deficiente, aspecto vislumbrado por los promotores de la nacionalización del sistema electoral, como impedimento para lograr su verdadera solidez e inminente amenaza para el fortalecimiento democrático nacional.

Los efectos de la reforma que permiten a la autoridad electoral nacional emitir lineamientos y normas aplicables en las entidades federativas, e incluso asumir las funciones electorales estatales, ha sido calificada como una transgresión a la autonomía institucional en el ámbito local, y como una contravención al concepto de federalismo, bajo el cual se encuentra organizada la nación mexicana.

Para entender las ideas anteriores es necesario generar una discusión sobre el concepto de federalismo, el cual se ha tratado por diferentes autores que al menos coinciden en dos aspectos: primero, que los diferentes modelos de federalismo en el mundo se adaptan a los sistemas políticos y a las dinámicas sociales propias de cada nación, por lo cual son diferentes entre sí; y segundo, que engloba una idea de autonomía entre las partes que componen la Federación en el marco de un pacto federal, generalmente constituido en un texto constitucional.

De esta forma, Carbonell menciona que la articulación de la República mexicana como un Estado federal impone una ordenación peculiar de las fuentes de derecho, y otorga a los entes federados un espacio constitucionalmente garantizado, con mayor o menor amplitud de autonomía normativa, diferenciado del perteneciente a la Federación.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamentó al reformado artículo 41 constitucional, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de mayo de 2014, mientras que el inicio del proceso electoral ordinario inició la primera semana de octubre del mismo año, apenas cinco meses después.

<sup>9</sup> Pizzoruso Alessandro, “Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1986, p. 231, *cit.* por Carbonell, Miguel, “El federalismo en Mé-



Por su parte, Borja menciona, en su *Enciclopedia de la política*, que son Estados federales aquéllos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo su territorio, y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la Federación. En esta forma de Estado, el ejercicio del poder político es compartido por los órganos centrales de gobierno y por los gobiernos locales o descentralizados, de acuerdo con la distribución de competencias que señala la Constitución federal.<sup>10</sup>

Así, la estructura constitucional para la organización jurídica y política del Estado es fundamental para el funcionamiento de naciones federadas, en las cuales la noción de unidad es imprescindible para su supervivencia, aunque los alcances constitucionales no sean los mismos en todos los modelos.<sup>11</sup>

En el caso mexicano, la reforma constitucional de 2014 en materia electoral dotó al INE de capacidades que anteriormente eran facultad de las autoridades electorales locales como: la capacitación de asistentes y capacitadores electorales y funcionarios de casilla, la ubicación de centros de votación, la fiscalización de partidos políticos y candidaturas y la realización de lineamientos en materia de resultados preliminares y conteos rápidos, por mencionar algunos.

Este contexto normativo, en el cual se restan atribuciones a las autoridades electorales locales que serán transferidas a la autoridad nacional, se

---

xico: principios generales y distribución de competencias”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 380.

<sup>10</sup> Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 609.

<sup>11</sup> Para ejemplificar lo anterior, se encuentra Estados Unidos de Norteamérica, un país organizado federalmente, en el cual, después de su independencia en 1776, las 13 colonias se transformaron en estados libres con sus propias leyes, que posteriormente, en 1781, conformaron una confederación en la cual cada estado mantuvo su plena independencia de los demás para, finalmente, unirse como una sola nación con la Convención de Filadelfia, formalizada en la Constitución de 1787. El sistema federal norteamericano cuenta con un texto constitucional que lo aglutina, pero que a su vez, permite a los estados de la Federación mantener su autonomía para determinar su destino en aquellos asuntos que no se encuentren atribuidos a la Federación, dicha afirmación se encuentra expresamente contenida en la X Enmienda de su texto constitucional que dispone: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo”. El caso norteamericano da cuenta de un sistema federal en el cual los estados miembros se hacen cargo de la mayoría de los asuntos en su competencia local a través de un esquema de descentralización; ejemplos de ello son las regulaciones diferenciadas sobre la pena de muerte, el consumo lúdico y medicinal de la marihuana y los impuestos en distintos bienes como la ropa, que varían entre cada miembro de la Federación.

ha utilizado como argumento para analizar las consecuencias de un nuevo modelo electoral centralizado en detrimento de la libre determinación y autonomía federativa.

Respecto a la centralización, Borja señala que es la forma de organización estatal en que las principales competencias legislativas, ejecutivas y judiciales dependen de los órganos centrales de gobierno con jurisdicción en todo el territorio nacional. Sin embargo, menciona también que la centralización política que concentra en un punto institucional los espacios de decisión puede encontrarse combinada con un modelo de descentralización administrativa<sup>12</sup> en otros lugares del entramado institucional.

Roversi Monaco<sup>13</sup> apunta que todos los ordenamientos jurídicos positivos están, en parte, centralizados, y en parte, descentralizados; es decir, considera la centralización y la descentralización como dos formas de organización posibles entre las cuales no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia el uno o el otro. Desde un punto de vista general, hay un constante cambio entre centralización y descentralización como consecuencia de un proceso de concentración y de disgregación, generalmente gradual y lentísimo, pero a veces más veloz, que se manifiesta en toda la sociedad.

Así, parece que desde la teoría no existe contradicción entre las ideas de centralización y descentralización. Al asumir que ambos polos se describen como parte de un mismo continuo, es necesario reflexionar y ponderar en qué forma uno afecta al otro en los ámbitos de la organización institucional del Estado, cuando su movimiento tiende hacia alguno de los extremos.

El nuevo sistema electoral mexicano, derivado de la reforma constitucional de 2014, es muestra de dicho movimiento institucional entre el continuo de la descentralización —asociada a la idea de lo federal— y la centralización, más visible tras las recientes atribuciones suprimidas a las autoridades electorales locales y ahora conferidas al INE.

El siguiente apartado muestra un análisis de los efectos de esta tendencia centralizadora a través de algunos procesos relevantes en materia electoral, desde la óptica institucional local en la Ciudad de México, durante el proceso electoral ordinario 2014-2015.

---

<sup>12</sup> Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 146.

<sup>13</sup> Roversi Monaco, Fabio Alberto, “Centralización”, en Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, t. A-J, México, Siglo XXI editores, pp. 471- 472.

### III. Casilla única en la Ciudad de México durante el proceso electoral ordinario 2014-2015. Una visión local

Con el fin de ilustrar el impacto de la reforma política de 2014, en el caso específico de la distribución de facultades, se analizará uno de los mecanismos que el INE homologó para la realización del proceso electoral ordinario 2014-2015: la casilla única, un modelo que permitió a la ciudadanía, durante elecciones concurrentes, ejercer su voto en un mismo lugar y con una sola mesa directiva.<sup>14</sup>

El modelo de casilla única se diseñó con el fin de optimizar el uso de recursos financieros, materiales y humanos, a través de un esquema operativo centralizado en una sola autoridad que controlara los procedimientos inherentes a las elecciones federales y locales. Sin embargo, en la práctica, la casilla única y su organización no funcionaron a partir del control ejercido únicamente por el INE, sino que se caracterizó por la compartición de tramos de control con la autoridad electoral local, durante la ejecución de procesos.

Esta ausencia de centralización administrativa pura permitió a los organismos públicos locales electorales conservar ciertos márgenes de decisión y control sobre algunas actividades inherentes al proceso de organización electoral en el ámbito local, como la producción de materiales e impresión de documentación electoral, y el cómputo de votos a nivel distrital y local de la elección estatal.

El nuevo modelo exigió a las autoridades electorales locales y nacionales el replanteamiento de sus estructuras operativas vigentes y sus mecanismos logísticos, pero sobre todo, la creación de canales de coordinación que permitieran un adecuado funcionamiento interinstitucional en un brevísimo periodo. El principal reto fue conjugar procesos y procedimientos que históricamente habían funcionado bajo lógicas diferentes y en ámbitos territoriales distintos,<sup>15</sup> para optimizar esquemas de planeación, control, mecanismos de operación y estructuras programáticas de manera conjunta.

---

<sup>14</sup> El modelo de casilla única fue aprobado en el Acuerdo INE/CG114/2014 del 13 de agosto de 2014. Tradicionalmente, en México operaba un sistema de casilla doble, en el cual las autoridades electorales federales y locales instalaban dos mesas de forma paralela, duplicando funciones, generando dos erogaciones financieras durante un mismo proceso y obligando a los votantes a realizar dos veces el procedimiento del sufragio.

<sup>15</sup> Las diferencias en la configuración geográfica, entre los 40 distritos electorales locales administrados por el IEDF y los 27 federales administrados por el INE, producen traslapes en su delimitación, en diferentes casos, entre unos y otros.

El IEDF ingresó a este nuevo modelo normativo con la responsabilidad de organizar, de forma coordinada con el INE, una de las elecciones más complejas en su historia, debido a que el proceso electoral se desarrolló en un contexto social en el cual algunos medios de comunicación referían entre otros factores un clima de violencia exacerbada, a causa de distintos sucesos ocurridos en algunas entidades de la República que pusieron en riesgo la organización de la elección.

Dicha circunstancia, sumada a que en el Distrito Federal, una ciudad con un padrón electoral superior a los siete millones quinientos mil ciudadanos, contendieron nuevas fuerzas políticas partidistas,<sup>16</sup> y se postularon candidatos independientes, lo que significó un reto mayúsculo en materia de organización y coordinación electoral.

Para lograr dicha coordinación, y en uso de sus atribuciones constitucionales, el INE expidió diversos lineamientos de observancia general relacionados con procedimientos inherentes al proceso electoral; y el día de la jornada electiva, además, estableció un acuerdo de colaboración con el IEDF, cuya finalidad fue establecer los mecanismos necesarios para desarrollar la elección y superar de manera conjunta las contingencias que pudieran suscitarse.

Aun con la normatividad emitida para lograr niveles de coordinación óptimos, a nivel operativo, este esquema administrativo híbrido<sup>17</sup> significó la ruptura en la continuidad de distintos tramos de control en procesos trascendentales para la organización de la elección local.

En términos administrativos, la casilla única fue el punto neurálgico de la elección, en ella convergieron todas las acciones realizadas a nivel nacional y local, como los programas informáticos diseñados para dar seguimiento a la jornada electoral, la elaboración y ejecución de lineamientos de conteos rápidos y programas de resultados electorales preliminares, la producción y distribución de materiales electorales, la capacitación de capacitadores y asistentes electorales así como de funcionarios de casilla, la organización de observadores electorales, la ubicación de las casillas y muchos otros de igual relevancia.

---

<sup>16</sup> En la Ciudad de México contendieron tres partidos políticos de nueva creación: Partido Encuentro Social, Partido Humanista y Movimiento Regeneración Nacional.

<sup>17</sup> El sistema administrativo híbrido refiere a una combinación de funciones y atribuciones entre los esquemas establecidos constitucionalmente para el Instituto Nacional Electoral, y aquéllos consolidados en las 31 entidades federativas a nivel local, los cuales derivaron, durante el proceso electoral ordinario 2014-2015, en procesos operativos y organizacionales mixtos entre autoridades de diferentes niveles institucionales.

Para garantizar el funcionamiento de los centros de votación antes de la reforma política, cada instituto electoral a nivel federal y local en sus ámbitos de competencia se hacía cargo de tareas que impactaban en la organización de las elecciones, por ejemplo la capacitación de los funcionarios de casilla, la distribución de documentación y materiales electorales, el traslado de paquetes electorales al término de la jornada, la operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y conteos rápidos, y el seguimiento a las actividades inherentes a la jornada electoral, como la instalación de casillas y el registro y resolución de incidencias.

Con la reforma de 2014, algunas de esas tareas quedaron exclusivamente bajo responsabilidad del INE, como la capacitación e integración de mesas directivas, mientras que en otras, como la distribución de materiales electorales, la recolección de paquetes a la clausura de casillas y la operación de los conteos rápidos, se compartieron, con el IEDF, importantes tramos de control.

Frente a este contexto, resulta natural que las autoridades involucradas en la organización electoral cuestionen los beneficios y dediquen esfuerzo en analizar los efectos de las disposiciones derivadas del esquema administrativo surgido de la reforma constitucional.

Las condiciones procedimentales y competenciales en las que se desarrolló la elección de 2015 en la Ciudad de México brindan la oportunidad de analizar el modelo de casilla única a través del proceso administrativo. Este enfoque permite visualizar sus características en una dimensión operativa, para identificar sus áreas de oportunidad en el marco de un esquema que no centralizó, pero tampoco delegó en su totalidad, los tramos de control de diferentes procesos y procedimientos trascendentales de la organización electoral.

Para proceder con el análisis, debe apuntarse primero que el proceso administrativo en general se compone de las siguientes etapas: planeación, organización, ejecución y control.<sup>18</sup>

La primera se refiere a la serie de actividades a través de las cuales se investiga y diagnostica el entorno para plantear objetivos, estrategias y políticas, así como acciones a ejecutar a corto, mediano y largo plazo. La segunda conjuga un entramado de reglas, cargos y procedimientos

---

<sup>18</sup> Para abundar sobre las etapas del proceso administrativo, véase Ciavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 5a. ed., México, McGraw-Hill, 2000, pp. 225-231. También puede consultarse Taylor, Frederick, *Principios de la administración científica*, Conneticut, Greenwood Press, 1971.

que deben seguir los integrantes de una institución. Su función principal es disponer y coordinar los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

La tercera conlleva la implementación de planes, incentivos, mecanismos de comunicación y vías de supervisión, para alcanzar las metas de la organización. Por último, la cuarta etapa refiere al proceso de evaluación de las acciones y políticas implementadas para conseguir los objetivos, en ella se identifican y analizan áreas de oportunidad, y se corrigen o atienden.

En lo referente a la etapa de planeación del proceso electoral ordinario 2014-2015, el IEDF estableció mecanismos de trabajo conjuntos con el INE para preparar las condiciones operativas de la jornada electoral. Para ello, en noviembre de 2014, el IEDF signó el Convenio General de Coordinación con el INE, mediante el cual se buscaron definir los aspectos procedimentales no previstos en la reforma constitucional. El documento se integró con distintos anexos técnicos que hacían referencia a la forma en que debían operarse diversos temas de organización electoral, como la distribución de material y documentación electoral a los centros de votación, la recolección de paquetes electorales al término de la jornada, el seguimiento de la jornada electoral y el desarrollo de los conteos rápidos.

## 1. Seguimiento a la jornada electoral

Uno de los temas que mayor preocupación causó a las autoridades electorales locales fue el seguimiento al desarrollo de la jornada electoral, el cual implica conocer de manera oportuna las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se instalan las casillas, se conforman sus mesas directivas, se da seguimiento a incidentes, así como la hora y las condiciones en que se cierran y clausuran los centros de votación, y el avance en el traslado de los paquetes electorales a las sedes distritales al final de la jornada.

Bajo el modelo de casilla única, todos estos procesos estuvieron controlados y supervisados por el INE, el cual implementó el Sistema —informático— de Información de la Jornada Electoral (SIJE) que se mantuvo alimentado exclusivamente por información transmitida por los capacitadores asistentes electorales (CAE) coordinados por el instituto nacional y al cual el IEDF sólo podría acceder para imprimir reportes.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cabe mencionar que, de acuerdo a lo estipulado en el Convenio General de Coordinación para el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, firmado entre el INE y el IEDF, el instituto local erogó el 50% de los recursos financieros destinados al pago de los CAE.

Sin embargo, en el diseño del SIJE no se previeron todos los procedimientos inherentes a la jornada, situación que se volvió problemática para el IEDF durante su desarrollo, debido a que perdió toda capacidad de acción y control dentro de la etapa de ejecución. Uno de los casos más delicados que no se consideraron en el sistema fue la hora de clausura de casillas y el seguimiento al traslado de los paquetes electorales al término de la jornada a sus correspondientes consejos distritales, debido a que de este factor dependía en gran medida el correcto desarrollo de los cómputos.

En términos generales, existen tres temas de relevancia en los que, desde la óptica local, se encontraron insuficiencias en cuanto al diseño del SIJE y su operación, derivadas del modelo administrativo implementado.

La primera insuficiencia es referente al reporte sobre el momento y condiciones en que se instalaron las casillas. El principal problema surgió debido a que los CAE, responsables de transmitir dicha información, realizaron recorridos para verificar la instalación de varias casillas bajo su responsabilidad. Una vez terminado el recorrido reportaron el resultado vía telefónica, sin embargo, para ese momento, ya habían pasado varios minutos e incluso horas desde que las primeras casillas verificadas habían sido instaladas, lo cual generó incertidumbre entre los representantes de partidos políticos en el Consejo General del IEDF y en los propios consejeros electorales distritales.

Basta decir que alrededor de las 10:00 am, el SIJE reportaba un avance de captura de 7275 casillas instaladas, equivalente al 57.6% del total, sin embargo, los reportes provistos por la Junta Local del INE y la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral del IEDF, posteriores al día de la elección, confirmaron que entre las 07:00 y las 08:00 am se encontraban instaladas el 64% de las casillas, entre las 08:01 y las 09:00, el 91% y a las 10:00, el 100%.<sup>20</sup>

En segundo lugar, estuvo el seguimiento de incidentes, el cual en varias ocasiones mostró retrasos en su reporte, probablemente a causa del tiempo transcurrido entre que fueron verificados y reportados por los CAE. En este tema, el Consejo General del IEDF tuvo que enfrentar las posiciones de los representantes de partidos políticos, quienes en varias ocasiones se manifestaron sobre incidentes en casillas, los cuales eran reportados por sus propios representantes, y que el SIJE no reflejaba, si-

---

<sup>20</sup> Análisis propio elaborado con datos provistos por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Distrito Federal, desagregados por casilla electoral y reportes obtenidos del SIJE.



tuación que impedía constatar con oportunidad el hecho y obtener una versión oficial.

Por último, en procesos electorales anteriores, el IEDF ya había implementado sistemas de seguimiento a la jornada electoral que sí contaban con la funcionalidad para registrar la hora y condiciones de clausura de casillas, mecanismo que permitía conocer oportunamente incidentes que pudieran poner en riesgo la integridad de la elección y calcular la hora de llegada de un paquete electoral hasta su sede distrital local, aspecto sumamente relevante si se toma en cuenta que los cómputos distritales de la elección local comienzan el mismo día de la jornada electoral.

## 2. Distribución de materiales y documentación electoral a los centros de votación

Otro proceso susceptible de análisis tiene que ver con la distribución de materiales y documentación electoral, los cuales pueden definirse como el conjunto de insumos destinados a posibilitar la emisión, verificación y cuantificación del voto, así como la operación de los centros de votación y el óptimo desempeño de los funcionarios de la mesa directiva de casilla.

Durante la elección de 2015, el IEDF produjo en conjunto, entre materiales y documentos electorales, casi 16 millones de unidades, para los cuales se tomaron en cuenta dos aspectos relevantes. Primero, hacerlos ambientalmente sustentables, a través de la rehabilitación y reutilización de 10 690 cancelos modulares de los 12 624 utilizados, y en segundo lugar, generar diseños que permitieran máxima accesibilidad a personas con discapacidad y adultos mayores.<sup>21</sup>

Todos estos materiales se diseñaron y produjeron bajo la responsabilidad de la autoridad local, y fueron distribuidos a las 40 sedes distritales adscritas al IEDF, para su integración en paquetes que posteriormente serían entregados a los presidentes de casilla.

En procesos electorales anteriores a la reforma, la distribución, que comprendía desde el empaquetamiento en sedes distritales locales hasta su entrega a los funcionarios de casilla, se realizaba a través de asistentes instructores electorales contratados y capacitados por el IEDF. Sin embargo, bajo el esquema de la “casilla única”, el Convenio General de

---

<sup>21</sup> Datos obtenidos de la nota informativa acerca de los avances en la rehabilitación del cancel modular que se utilizará en el proceso electoral ordinario 2014-2015, presentada en la tercera sesión ordinaria de la Comisión de Organización y Geoestadística Electoral el 26 de marzo de 2015.



Coordinación estableció que la documentación y materiales de las dos elecciones se distribuirían por conducto de los CAE<sup>22</sup> —contratados y coordinados por el INE, y financiados en partes iguales entre la autoridad nacional y local— a los presidentes de las mesas directivas de casilla, conforme a una logística que ambas partes acordarían.

Esta disposición condujo a que diversos mecanismos que se encontraban consolidados en el IEDF tuvieran que ser replanteados en la etapa de organización en un breve periodo de tiempo, situación que se tradujo en distintos retos y contingencias en la etapa de ejecución que debieron ser atendidas con oportunidad entre ambas instituciones.

Una contingencia que debe suscribirse, en relación al proceso de distribución, se relaciona con la integración y armado de los paquetes que serían trasladados a cada una de las casillas, tarea que el Convenio General de Coordinación asignó directamente a los CAE, quienes, debido a sus cargas de trabajo, entre las que estuvo la capacitación a funcionarios de mesa directiva de casilla, se vieron obligados a delegarla a personal adscrito a los 40 distritos electorales locales del IEDF, al cual únicamente supervisaron, aun cuando la autoridad local ya había asignado el 50% de los recursos financieros para tal fin.

Para resumir el punto, resulta pertinente enumerar las principales dificultades suscitadas durante el proceso de distribución de materiales y documentación electoral. Primero, que una sola figura, el CAE, recogiera los documentos y materiales electorales para dos elecciones distintas en dos sedes distritales distintas. Segundo, se contó con poco tiempo para la integración de los paquetes electorales, debido al desfase de las fechas originalmente previstas, merced de las tareas de capacitación de funcionarios de casilla que tuvieron que realizar los CAE.

Tercero, la falta de coincidencia entre la geografía electoral federal y local dificultó el proceso, toda vez que existen distritos federales que comprenden varios distritos locales o que los dividen. Cuarto, la ruptura en tramos de control de la distribución que quedaron bajo control exclusivo del INE, y de los cuales el IEDF no tenía manera de enterarse debido a que no se contó con canales de interconexión operativa entre ambos institutos.

El último punto a destacar tiene que ver con el hecho de que, aun cuando el IEDF implementó el Sistema —informático— de Seguimiento a la Distribución de Materiales y Documentación Electoral para supervisar

---

<sup>22</sup> Numeral 2.2.14 del Convenio General de Coordinación suscrito entre el INE y el IEDF el 18 de diciembre de 2014.

desde la distribución hasta su entrega a los CAE, fue el INE quien controló exclusivamente el momento más importante del proceso: la entrega a los presidentes de casilla.

Esta situación generó una interrupción en la etapa de ejecución del IEDF, y un grado de incertidumbre procedimental al perderse el tramo de control relativo a la distribución de paquetes a los presidentes, debido a que las autoridades locales desconocieron el estado de la entrega de dichos insumos, indispensables para la instalación y correcto funcionamiento de las casillas, y cuya falta, en un caso extremo, puede significar la nulidad de la elección, cuando un número considerable de ellas no son instaladas conforme a la ley.<sup>23</sup>

### 3. Recolección de paquetes electorales al término de la jornada

Otro procedimiento relevante a revisarse es el de la recolección de paquetes electorales, entendidos como aquellos productos que resultan de la integración de la documentación usada en cada una de las casillas instaladas, así el resultado del escrutinio y cómputo en ellas.

Su contenido se compone eminentemente de las boletas utilizadas e inutilizadas durante la elección, y de las actas generadas por la mesa directiva de casilla. Su importancia reside en que de su traslado a los consejos distritales depende la integridad y celeridad de los cómputos distritales y delegacionales que, de acuerdo a la normatividad local, inician el mismo día de la jornada, a diferencia de los federales que comienzan tres días después.

La recolección de los paquetes electorales es un mecanismo que implica su recepción, concentración y traslado a las 40 sedes distritales locales del IEDF, después de la clausura de las casillas. La importancia de este proceso reside en que el correcto desarrollo de los cómputos distritales locales —que a diferencia de los federales inician el mismo día de la elección— y el resguardo de los resultados de cada uno de los centros de votación dependen de la llegada de los paquetes al consejo distrital que, entre otros documentos, contienen el acta de resultados de casilla y el acta del Programa de Resultados Electorales Preliminares.

El proceso de traslado de paquetes, desde las casillas hasta las oficinas distritales, se sujetó a dos circunstancias: la agilidad con que se desarrolló

---

<sup>23</sup> Como ejemplo, el artículo 88, fracción II, de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal prevé esta consecuencia por la falta de instalación del 20% de las casillas en el ámbito correspondiente de una elección.

el escrutinio y cómputo de los votos al interior de los centros de votación, y la prontitud con la cual los presidentes de casilla o los funcionarios designados, para tal efecto, entregaron el paquete electoral al Consejo Distrital correspondiente.

El traslado de los paquetes electorales comprende también un tema de seguridad, que implica mantener la integridad de los mismos en el trayecto hasta las sedes distritales, ya que en ellos se integran las boletas sobrantes inutilizadas, y las que contienen los votos válidos y nulos para cada elección, las actas de jornada electoral, de escrutinio y cómputo y de incidentes, y el demás material electoral sobrante.

Con el fin de garantizar la entrega de los paquetes electorales, a través del Acuerdo INE/CG230/2014,<sup>24</sup> la autoridad electoral nacional aprobó los lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral. El acuerdo sostenía que, en las elecciones locales concurrentes con la federal, se establecieran dentro de los convenios celebrados con los organismos públicos locales los procedimientos para recabar y trasladar los paquetes a las sedes distritales del INE y del instituto local.

Para definir dichos procedimientos, en el anexo técnico del convenio de colaboración suscrito entre el INE y el IEDF, se previó realizar un estudio de factibilidad que consideró la sección electoral, tipo de casilla, domicilio de la sede en la que se entregaría cada paquete electoral y, en su caso, el orden en que se realizaría la entrega, así como el número de vehículos a utilizar y el personal que apoyaría en su traslado.

Para tales efectos, la Junta Ejecutiva local del INE en el Distrito Federal determinó, a través de un análisis de viabilidad en el cual el IEDF únicamente pudo opinar, la modalidad de recolección de cada casilla. Para el caso del traslado de paquetes de la elección local, y debido a la naturaleza de los cómputos locales, se utilizó la modalidad “Dispositivo de apoyo para el traslado de presidentes de mesa directiva de casilla”, que consistió en disponer un medio de transporte directo para que el funcionario encargado lo entregara sin dilación en la sede distrital.

Uno de los principales desafíos que mostró el modelo logístico acordado fue que la recolección y traslado de los paquetes recayó en una sola persona, quien debía entregar correcta y oportunamente dos paquetes electorales, uno de la elección federal y otro de la local, a dos sedes distritales distintas. Aunado a ello, las diferencias entre la geografía electoral

---

<sup>24</sup> Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el 29 de octubre de 2014.

local y federal hicieron más complejo el ejercicio de planificación de la entrega, pues la división territorial de los 40 distritos locales no coincide de forma exacta con aquélla de los 27 distritos federales.

Durante la elección de 2015, la meta fue trasladar 12 624 paquetes electorales de la elección local a sus sedes distritales correspondientes. El primero se entregó a las 19:48 horas del día de la jornada electoral, el 7 de junio, y los últimos alrededor de las 03:33 horas del día siguiente. Esto quiere decir que en un lapso de aproximadamente 6 horas se entregó a sus respectivos destinos la totalidad de los paquetes electorales usados en la jornada. Al comparar el proceso electoral de 2015 respecto de la elección de 2012, es posible mostrar que el traslado de paquetes en el proceso anterior en el ámbito local fue más eficiente.

En 2012, el primer paquete electoral llegó a la sede distrital a las 19:40 horas del día de la jornada, ocho minutos antes que en la mencionada elección; por otro lado, para las 02:34 horas del día siguiente a la elección del mismo año, ya se habían recibido la totalidad de paquetes electorales en los 40 distritos electorales locales, una hora antes que en 2015. Con fines analíticos, se debe reconocer que en 2012 se instalaron 12 383 casillas, 241 menos que 2015; sin embargo, si se compara el flujo de los paquetes entre las casillas y las sedes distritales porcentualmente, es posible anotar que, en la elección anterior, el 82% de los paquetes fueron entregados a las sedes distritales antes de las 00:00 horas del día siguiente a la elección, mientras que en 2015 sólo el 70% habían llegado a su sede correspondiente a la misma hora.<sup>25</sup>

Un factor negativo que debe sumarse a esta situación tiene que ver con el alto porcentaje de sustituciones de funcionarios de casilla ocurridos en la elección de 2015 en la Ciudad de México, lo cual derivó fundamentalmente de la voluntad de la ciudadanía para no asumir el cargo, y de una capacitación no óptima impartida por el INE a ciudadanos insaculados

---

<sup>25</sup> El análisis comparativo se realizó con datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral del IEDF, respecto a la recepción de paquetes electorales en las sedes distritales locales, durante las elecciones de 2012 y 2015. Los datos, para el caso de 2012, fueron presentados en la séptima sesión ordinaria de la Comisión de Organización y Geoestadística Electoral del 31 de julio de 2012, a través del “Informe sobre la implementación de lectores de código de barras en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012”; y para el caso de 2015, los datos se obtuvieron de la “Nota informativa sobre la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y jefes delegacionales en las sedes de los consejos distritales del IEDF al término de la jornada electoral del 7 de junio de 2015”, presentada en la misma comisión el 25 de junio de 2015.

que causó principalmente la designación de segundos y terceros escrutadores, quienes se encargaron de computar dentro de la casilla los votos de la elección local.

En comparación con los procesos electorales de 2009 y 2012, en los cuales el porcentaje promedio de sustituciones generales de funcionarios de casilla fue de 2.96% y 2.05% respectivamente, destaca que en 2015 dicha cifra se elevó hasta un 11.1%. De este porcentaje general, el 48.5% se dio en segundos y terceros escrutadores.<sup>26</sup>

Este efecto de organización unilateral de la casilla única produjo consecuencias en el cómputo de la elección local dentro de la casilla, el cual estuvo asignado a los terceros escrutadores, quienes, en un alto porcentaje correspondiente al 28%, fueron tomados de la fila,<sup>27</sup> lo que implicó una capacitación deficiente y un mínimo conocimiento del proceso de escrutinio.

Las complejas características propias del modelo logístico de traslado y distribución descrito, sumadas a las contingencias señaladas, derivaron en tres situaciones que complicaron la entrega de los paquetes en las sedes distritales: i) la entrega incorrecta de paquetes de la elección local en la sede distrital federal o viceversa, ii) la entrega de paquetes de la elección local que contenían documentación electoral de la elección federal o viceversa, y iii) la entrega de paquetes que no contenían las actas correspondientes.

Este intercambio se produjo, en buena proporción, por errores en la integración de los expedientes de casilla que conformaron los funcionarios de las mesas directivas, al introducir en los paquetes electorales la documentación que no correspondía al ámbito electoral o al integrar en uno solo la documentación de ambas elecciones, lo cual produjo que las autoridades de los consejos distritales federales y locales tuvieran que implementar mecanismos de intercambio de paquetes y documentación para garantizar la integridad de los cómputos.

En total, se registraron intercambios de documentación correspondiente a 2962 casillas de un total de 12 624 instaladas. Adicionalmente, los consejos distritales de ambos institutos llevaron a cabo el intercambio de documentación correspondiente a 703 casillas, los cuales se realizaron

---

<sup>26</sup> Con datos provistos por la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación en septiembre de 2015, durante la ponencia “Casilla única: balance y perspectivas de la nueva organización electoral”, presentada por el consejero electoral del IEDF, Carlos Ángel González Martínez.

<sup>27</sup> *Idem.*

en fechas distintas a aquéllas en las que se realizaron los cómputos federal y local.<sup>28</sup>

El caso de los paquetes electorales es delicado, debido a que la falla en su entrega pudo poner en riesgo el desarrollo de los cómputos distritales locales y la alimentación del PREP del IEDF. El éxito del cómputo local en la elección de 2015 derivó principalmente de la implementación de canales directos de comunicación, y la voluntad de coordinación entre funcionarios del IEDF y de la vocalía de la Junta Local Ejecutiva del INE en el Distrito Federal, quienes hicieron frente a diversas contingencias fuera de los canales establecidos.

#### IV. Conclusiones

En el transcurso del presente trabajo se analizaron, a través del proceso administrativo, tres temas generales de organización electoral, en el marco de la elección concurrente de 2015 en la Ciudad de México, para entender sus implicaciones en términos operativos dentro de un contexto de replanteamiento de competencias entre la autoridad federal —ahora nacional— y las locales. La experiencia acumulada permite identificar comunes denominadores que pueden considerarse elementos de juicio para evaluar el funcionamiento del nuevo sistema electoral nacional, a través de uno de sus componentes particulares.

El modelo de casilla única que operó durante el proceso electoral ordinario 2014-2015 en el Distrito Federal es reflejo del sistema electoral nacional concebido en la reforma política de 2014, la inconclusa centralización que la rigió es analogía de su funcionamiento, y metáfora de la ocasión que brinda para aprovechar sus áreas de oportunidad.

Administrativamente, la operación interinstitucional de la “casilla única” entre los niveles nacional y local en la Ciudad de México, evidenció la necesidad de ampliar los periodos de planeación integral, en un contexto novedoso e inédito en la historia política nacional.

Organizativamente, sería deseable que aquellos sistemas, mecanismos, protocolos y procedimientos que afectan los ámbitos electorales local y federal se planifiquen y diseñen formalmente de manera conjunta, con la finalidad de intercambiar experiencias y manifestar necesidades reales para siguientes procesos electorales.

---

<sup>28</sup> Con datos proporcionados por la Unidad Técnica de Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados del IEDF.

En el ámbito de la ejecución, los principales problemas en materia de organización electoral surgieron en aquellos procesos en los cuales se rompieron los tramos de control compartidos entre ambos niveles institucionales, y en los cuales se careció de mecanismos y sistemas de interconexión que permitieran hacer frente a contingencias de manera eficaz. En el caso del control, surge una importante oportunidad para que, en el futuro, los sistemas de comunicación, las estrategias y modelos logísticos de seguimiento y supervisión se diseñen de forma conjunta, y de esa manera atiendan las necesidades de cada uno de los niveles involucrados en el desarrollo del proceso electoral concurrente.

La reforma constitucional de 2014 confirió al INE atribuciones para emitir reglas de carácter nacional sobre diferentes rubros en materia electoral, las cuales debieron planificarse para ser operativas y adaptarse a un contexto nacional con 32 entidades caracterizadas por una gran diversidad geográfica, demográfica, cultural y cuyas autoridades electorales locales cuentan con condiciones administrativas distintas a la federal.

De esta forma, la homologación de reglas, procedimientos y parámetros que trajo la nacionalización del sistema electoral supone la ventaja de incorporar mecanismos probados a nivel federal en su eficacia y su capacidad para dotar a las elecciones de certeza, legalidad, independencia e imparcialidad.

Sin embargo, esta homologación nacional que trata —y debe— de ser genérica y de enmarcar en un mismo plano normativo formal el proceder de las autoridades electorales locales, corre el riesgo de ser insuficiente e ineficaz al enfrentarse con las particularidades territoriales, culturales y administrativas de cada organismo público local electoral.

La reflexión principal se centra en ponderar, por un lado, el restar independencia y autonomía a las autoridades electorales estatales con el objetivo de generar elecciones íntegras con procedimientos homologados a nivel nacional, frente a la opción de permitir la libre determinación organizacional y administrativa en cada una de las entidades federativas con el argumento de la defensa a favor del pacto federal, a través de la creación de normatividad a la medida de las particularidades propias de cada estado.

Una de las lecciones del proceso electoral reciente muestra que la centralización generada por la reforma política no abonará en el fortalecimiento de las expectativas democráticas y federalistas, por el simple hecho de existir en el plano formal, si no se traduce mediante una construcción de reglas que conjuguen de forma práctica los preceptos de la norma y las funciones y capacidades de las instituciones electorales.



Las experiencias recientes, como el caso Chiapas, en el cual los titulares de su Consejo Electoral local no observaron el principio constitucional de paridad de género en el registro de candidaturas para la elección 2015, o el caso Colima, en el cual la cuestionada integridad de la elección, derivada de la intromisión de funcionarios del gobierno estatal, concluyó en su anulación y en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación instruyera al INE a repetirla, son indicios de que los sistemas electorales en el ámbito local no en todos los casos tienen similares capacidades, y algunos de ellos aún guardan vicios históricos que no son compatibles con el nuevo modelo nacional.

La generalización de este tipo de ejemplos se convierte en un argumento político para justificar la centralización de las capacidades y atribuciones de una autoridad electoral nacional, que en afirmación de la adjetivada debilidad de las autoridades electorales locales designa a los integrantes de sus consejos generales, y emite normatividad de carácter nacional y observancia obligatoria, sin tomar en cuenta debilidades y deficiencias en el andamiaje institucional de algunos organismos públicos locales electorales.

Sin embargo, la búsqueda de esta ruta de fortalecimiento no implica necesariamente la consumación de un centralismo maniqueo que conlleve a la supresión de las autoridades electorales a nivel local, al contrario, reclama que la autoridad nacional reconozca sus fortalezas con el fin de implementar, a través de ellas, acciones más viables con relación a la organización electoral.

Como ejemplo de ello, en el caso de la Ciudad de México, la cercanía con la ciudadanía y el conocimiento del territorio que el IEDF ha logrado a través de 17 años de existencia y la organización anual de procesos de participación ciudadana, a través de reglas que se ajustan a las características sociales, culturales, demográficas y geográficas, en cada una de las unidades territoriales en que se divide la ciudad, brindan al instituto local una fortaleza que la autoridad nacional por sus atribuciones no ha tenido necesidad de desarrollar.

Esta característica permite a la autoridad electoral de la Ciudad de México mayores canales de comunicación con la ciudadanía, y la oportunidad para generar vínculos estrechos que benefician y eficientan procesos, como el reclutamiento y capacitación de funcionarios electorales y la definición de la ubicación de centros de votación, que la autoridad nacional podría y debería aprovechar.

El éxito de los procesos electorales futuros a nivel nacional y local pondrá a prueba la capacidad de coordinación interinstitucional en el marco



de un nuevo paradigma organizacional de la administración pública. Así, se debe tener presente que el funcionamiento de un sistema electoral nacionalizado dentro de un pacto federal, no se contrapone a la existencia de procesos que centralicen ciertos ámbitos de decisión política y de la administración pública, cuando su finalidad es fortalecer y preservar en la práctica la existencia de un régimen democrático.

## V. Fuentes consultadas

- Acuerdo INE/CG114/2014, 13 de agosto de 2014.  
Acuerdo INE/CG230/2014, 29 de octubre de 2014.  
ASTUDILLO, César, “El modelo de organización electoral en México”, en ASTUDILLO, César y CARPIZO, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 759-762.  
BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, t. A-J, México, Siglo XXI editores, pp. 471 y 472.  
CIAVENATO, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 5a. ed., México, McGraw-Hill, 2000.  
*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, enero de 2008.  
*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, marzo de 2016.  
Convenio General de Coordinación suscrito entre el INE y el IEDEF, 18 de diciembre de 2014.  
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, marzo de 2015.  
Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, marzo de 2015.  
RIVERA L., Mauro A., “Claridades y dudas: las problemáticas competenciales del centralismo electoral en un modelo federalista”, *XVI Certamen de Ensayo Político (Compendio)*, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2016, pp. 59-85.  
SANTIAGO C., Javier, “Del federalismo al nacionalismo electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, julio-diciembre de 2014.  
TAYLOR, Frederick, *Principios de la administración científica*, Connecticut, Greenwood Press, 1971.