

Logística electoral: fortaleza de la democracia mexicana (elecciones federales)

Farah Munayer Sandoval
y Said Hernández Quintana*

México tiene un modelo de organización y logística electoral único en el mundo. Ninguna autoridad electoral nacional posee las atribuciones que tiene el INE ni el modelo de organización de elecciones que se ha construido en este país. La creación de un órgano electoral autónomo, así como las condiciones que garantizan que el ejercicio del voto sea universal, libre y secreto son producto de la desconfianza. Basta con que el grito de fraude se asome para que se ponga en duda una maquinaria creada, fortalecida y perfeccionada a lo largo de casi tres décadas. Maquinaria que, desde su puesta en marcha el 11 de octubre de 1990, ha permitido la renovación pacífica del poder, e incluso la alternancia en todos los niveles de gobierno.¹

Sin embargo, la solidez de los procedimientos técnicos, logísticos y operativos; los indicadores objetivos de la logística electoral; la par-

* Farah Munayer Sandoval es maestra en Administración Pública Internacional por Sciences Po. Asesora del Consejo General del INE. Contacto: @fmunayer. Said Hernández Quintana es Politólogo y Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con Maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Es colaborador en Integralia Consultores. Se ha desempeñado como coordinador de asesores del Consejo General del INE y director del Servicio Profesional Electoral en el entonces IFE. Contacto: @said_hq001.

¹ Como señaló el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, “Nunca hubo tantos cambios en municipios, en diputaciones locales, de gobernadores. A la fecha, desde 2015, hemos tenido 33 elecciones y en ellas hubo 21 alternancias en diputados, senadores, gobernadores y de la Presidencia. Hemos vivido la mayor alternancia política en la historia del país y lo hemos hecho por la vía pacífica, a través del voto” (Cruz 2019).

ticipación directa de los ciudadanos en la recepción y conteo de los votos; o el acompañamiento y supervisión de los partidos políticos a cada paso, en cada etapa; no bastan cuando a algún actor político le reditúa poner en duda el mandato de las urnas.

La llegada a buen puerto de un proceso comicial pocas veces se mide por indicadores objetivos o por las métricas propias de la logística electoral. En realidad, tiene que ver más con el contexto político en el que se desarrolla la elección. Los comicios del 2000, por ejemplo, pasaron a la historia como unos de los más exitosos organizados por la autoridad electoral. Si bien es cierto que la logística no sufrió contratiempos y que la elección se organizó apegada a la ley; también es cierto que fue la primera vez que una autoridad electoral independiente organizó la elección para elegir al presidente de la República en la cual la oposición ganó —Vicente Fox Quezada, candidato del PAN y del PVEM obtuvo más de seis puntos porcentuales que su más cercano competidor, Francisco Labastida Ochoa del PRI— y los candidatos opositores reconocieron la derrota la misma noche de la elección.

El proceso electoral 2005-2006, en cambio, se caracterizó por ser una de las elecciones más controvertidas en la historia reciente de nuestro país. Sin entrar en los detalles de lo acontecido en ese año (Tello 2017; Ugalde 2017; Woldenberg 2019), lo cierto es que en términos de logística electoral fue uno de los comicios que mejores indicadores técnicos ha registrado. Lo cerrado de los resultados de la elección de presidente —la diferencia entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador fue de sólo el 0.56 por ciento—, así como la falta de reconocimiento de la derrota por parte del candidato perdedor, provocó una crisis política e institucional de enormes magnitudes. Los indicadores logísticos de la organización no fueron suficientes para despejar la sombra que se vertió desde ese año en el sistema electoral mexicano.

En 2018, México vivió el proceso electoral más grande y complejo de su historia. El rediseño del sistema electoral en 2014, del que ya se ha profundizado en otros capítulos, creó un contexto de exigencia como no se había registrado antes en términos de organización electoral. El aumento de atribuciones del INE y la creación de la casilla única,²

² Anteriormente, los institutos locales electorales seleccionaban y capacitaban a quienes recibían y contaban los votos de las elecciones locales, mientras que el entonces IFE se dedicaba

además de la inclusión de nuevas figuras como las candidaturas independientes o el tratamiento de las coaliciones, implicaron múltiples reajustes a procedimientos que se habían afinado a través de los años.

El lunes 2 de julio de 2018 —un día después de la jornada electoral—, nadie se interesó por conocer o analizar los indicadores que había arrojado la organización de ese proceso electoral. No fue necesario. El triunfo de la oposición por un margen tan amplio (Andrés Manuel López Obrador registró 30 puntos porcentuales más que Ricardo Anaya Cortes, su contendiente más próximo), así como el reconocimiento de los resultados por parte de los candidatos perdedores a horas muy tempranas de la noche, legitimaron la elección. Incluso, la discusión que se dio durante 2019 sobre una posible reforma electoral dejó de lado los temas técnicos o logísticos de los que pende nuestro sistema electoral y buena parte de la salud de nuestra democracia.³

Sin embargo, lo cierto es que los indicadores de la organización comicial en 2015 y 2018 mostraron signos de alerta. Como se verá a lo largo de este capítulo, el modelo comienza a manifestar vestigios de debilitamiento y saturación que deberían preocupar y ocupar a ciudadanos y legisladores de cara a las elecciones federales de 2021 y 2024. La pertinencia de la casilla única no sólo no se ha cuestionado, sino que se ha da por hecho su buen funcionamiento. La propuesta de desaparecer a los Ople parte de la premisa de que funcionó tan bien que los comicios locales podrían ser completamente asumidos por el INE.⁴ Más aún, algunas decisiones legislativas —como la aprobación de la Cámara de Diputados para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato—, ignoran los problemas operativos y logísticos a los

solo a las casillas de elecciones federales. Así, cada autoridad electoral instalaba su casilla. El ciudadano debía formarse dos veces para votar, una en la casilla federal y otra en la local. La casilla única implica que el INE integra e instala una sola casilla en donde se reciben los votos de las elecciones locales y de las federales.

³ Alguna excepción es la iniciativa presentada por el diputado Pablo Gómez Álvarez, integrante del grupo parlamentario de Morena, en septiembre de 2018 en la que plantea la fusión de las direcciones ejecutivas de Organización Electoral (DEOE), y de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del INE. Aunque argumenta pretender mayor eficiencia institucional y racionalidad en el ejercicio presupuestario, la propuesta produciría los resultados contrarios pues parte de diversas premisas equivocadas.

⁴ Se puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZEJ0sq6fMSk>.

que se está condenando a la autoridad electoral.⁵ Máxime cuando se amenaza su estabilidad e independencia con recortes presupuestales arbitrarios que no toman en cuenta las dificultades en campo e, incluso, los tiempos necesarios para organizar elecciones confiables.⁶

Como se verá más adelante, organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) o la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) dieron cuenta de ello en sus informes de observación electoral.⁷ En México, en cambio, se da por hecho que el modelo puede seguir saturándose y exprimiéndose sin que esto implique mayores riesgos.

Por ello, el objetivo de este capítulo es analizar los principales indicadores técnicos y operativos de las jornadas electorales de 2000 a 2018 (los referentes al tamaño de la elección, el número de electores, la cobertura en campo, la capacitación electoral, los incidentes el día de la jornada electoral, la vigilancia de los comicios, la participación ciudadana y la transmisión de los resultados) como testimonio de la compleja evolución del sistema electoral y de los retos que se han enfrentado en cada proceso comicial. También se busca mostrar los signos de alerta que deben ser parte de la agenda pública con miras a fortalecer el sistema electoral mexicano. Al mismo tiempo, este capítulo intentará reivindicar la calidad técnica y operativa que ha desarrollado la autoridad electoral para permitir que la transición de poder se realice por medios pacíficos y que la alternancia sea una realidad en el país cuando así lo mandatan las urnas.

⁵ Se puede consultar en: http://comisiones.senado.gob.mx/puntos_constitucionales/docs/convocatorias/doc_trabajo1_131118.pdf.

⁶ Tan sólo por poner un ejemplo, el dictamen por el que se reforman las disposiciones de la consulta popular dispone que ésta deberá organizarse el primer domingo de agosto. Esto implica organizar una elección a nivel nacional a menos de dos meses de la elección federal lo cual es sumamente complicado. Además, en el transitorio quinto se prevé que la revocación de mandato, si es procedente, debe realizarse en marzo de 2021, en pleno proceso electoral para la jornada federal de 2021. Además, el recorte aprobado en el al Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados al INE en 2019 fue de \$950,000,000 de pesos y en 2020 de \$1,071,562,960.

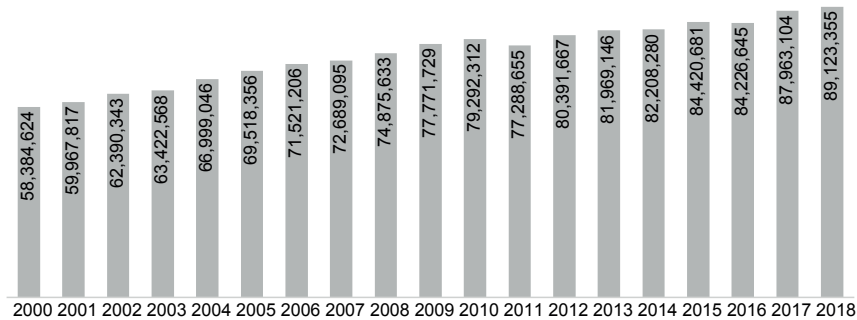
⁷ Los informes se pueden consultar en: <https://centralectoral.ine.mx/2018/08/22/presentan-misiones-internacionales-informes-sobre-las-elecciones-2018/>.

Primer reto: el tamaño de la elección.

Cada proceso electoral federal implica un esfuerzo logístico mayor que el anterior. La pirámide poblacional del país arroja cada año nuevos electores. En la elección federal de 2018, se instalaron mesas para que casi 90 millones de personas pudieran ejercer su derecho al sufragio. Es decir, 30 millones más que en 2000. En las elecciones de 2021 se espera que sean 96 millones los mexicanos convocados a las urnas. En 2024 seguramente se rebasarán los 100 millones de posibles sufragistas.

El tamaño de la lista nominal (la relación de ciudadanos que cuentan con su credencial para votar vigente) define el cálculo logístico y operativo de la organización electoral: número de casillas a instalar; ciudadanos a visitar en sus domicilios y personas requeridas para recibir y contar los votos; personal a contratar encargado de ofrecer la capacitación; documentación y material electoral a utilizar, entre otros.

Gráfica 1. Evolución de la lista nominal de electores (2000-2018)



Fuente: Dirección del Registro Federal de Electores. INE.

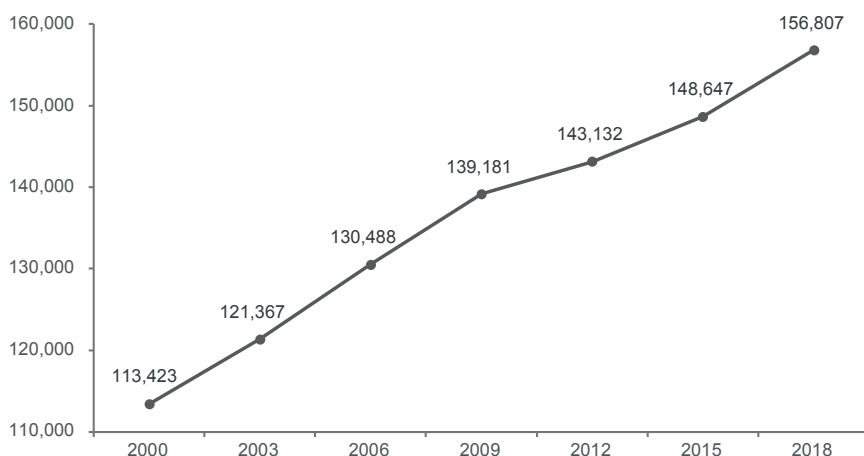
Los cortes de información son al 31 de diciembre de cada año con excepción de 2018, año en que se toma el corte utilizado para la elección, 28 de mayo de 2018.

A fin de incentivar la participación ciudadana, el modelo mexicano ha apostado por acercar lo más posible la casilla al ciudadano. En cada una de las 68,436 secciones electorales en que se divide el país, se instala por lo menos una mesa de votación por cada 750 electores. Si

la lista nominal de electores es mayor, entonces se instala una casilla contigua. Asimismo, la ley prevé que si las condiciones geográficas, de infraestructura o socioculturales complican el acceso a los electores, se puede instalar, además, una mesa de votación extraordinaria. Finalmente, para los electores en tránsito, se consideran las casillas especiales (Legipe, Artículo 253).

Cuando el legislador fundó este modelo su interés radicó en facilitarle el ejercicio del voto al ciudadano, aún a costa del trabajo en campo —y de los costos asociados. Es por ello que en cada proceso electoral se debe prever la instalación de más mesas de votación que en el anterior. Existen otros modelos en los que la lógica es la contraria. En países como Colombia, Argentina, El Salvador o Guatemala existen centros de votación en donde confluyen miles de ciudadanos a ejercer su derecho al voto, lo que hace más eficiente la logística electoral. En algunos casos, esta medida se complementa con ofrecer servicio de transporte público gratuito para garantizar que se pueda votar en igualdad de condiciones. Es decir, se le asigna más responsabilidad al elector, pero se simplifican tanto la logística electoral como sus costos.

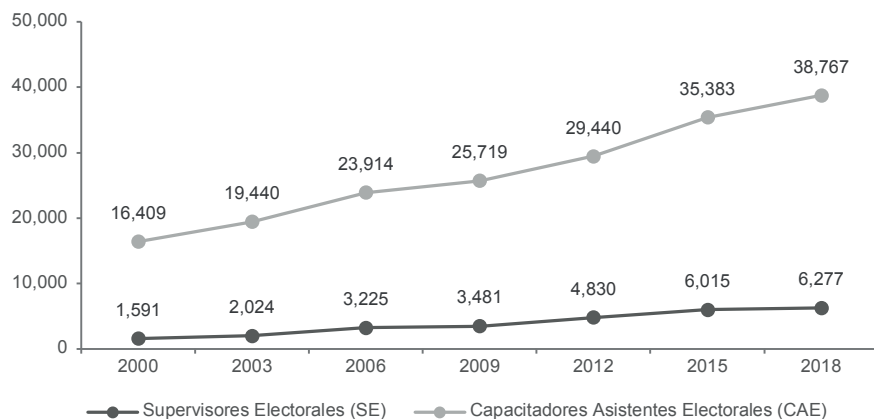
Gráfica 2. Evolución del número de casillas a instalar (aprobadas por los consejos distritales) Jornada de los Procesos Electorales Federales, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Ubicación de Casillas. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Al aumentar las casillas también aumenta el número de ciudadanos que deben visitarse y capacitarse para fungir como funcionarios de mesas de votación. Para ello, durante los procesos electorales, las manos del INE en todo el país son los Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE). Son ellos quienes desde el 2000⁸ recorren todo el país para encontrar, motivar, capacitar y ayudar en todo el proceso a los funcionarios de casilla.

Gráfica 3. Supervisores Electorales y Capacitadores Electorales Asistentes contratados por el IFE/INE Jornada de los Procesos Electorales Federales, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

El modelo electoral mexicano parte de la premisa de que las personas que realizan las tareas de funcionario de casilla deben ser seleccionadas de forma aleatoria para evitar que se favorezca a alguna fuerza política. En gran parte de los países, quienes reciben y cuentan los votos son en realidad funcionarios públicos. En Francia, por ejemplo, es el *Ministère de l'Intérieur* (similar a la Secretaría de Gobernación) el

⁸ Antes de la elección del año 2000 existían dos figuras: los Técnicos de Capacitación, quienes realizaban las tareas de integración de casillas y capacitación a la ciudadanía, y los Asistentes Electorales, quienes ayudaban con la entrega de documentación electoral, reportes del SIJE, atención a incidentes, etc. Estas dos figuras se integraron en una sola, los Capacitadores Asistentes Electorales, para que fuera más fácil para el ciudadano tener contacto con una sola persona a lo largo de su función como funcionario de casilla.

encargado de preparar las elecciones y es la burocracia de todos los niveles la que realiza las tareas del funcionario de casilla. En otros países de Europa del Este, como Macedonia, son los profesores de escuelas y universidades públicas los que se encargan de esa función. En Italia, Estados Unidos, Austria y Argentina, hay una mezcla entre autoridades y voluntarios, ciudadanos que expresan libremente su interés en participar.

En México, el mejor antídoto que podía suministrarse ante la desconfianza en la operación de las casillas era que fuera la ciudadanía —y sólo ella— quien cuidara el voto de sus vecinos. Pero no cualquier ciudadano, sino un ciudadano elegido al azar. Por ello, el acento de nuestro modelo no está en la profesionalización de los funcionarios de casilla, sino en la aleatoriedad de su selección. Esto implica que en cada proceso se debe capacitar desde cero al ejército de ciudadanos que encabezarán la jornada comicial. En la última elección federal de 2018 se tocó a la puerta de casi 12 millones de mexicanos en cada rincón del país (el 99.82 por ciento de los ciudadanos sorteados).

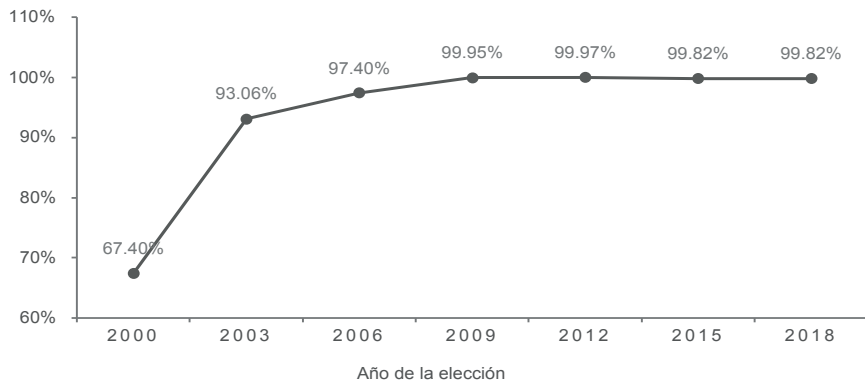
En el 2000, por ejemplo, los capacitadores del entonces IFE visitaron a 3,949,503 de ciudadanos, el 65 por ciento de los mexicanos sorteados. En ese año, entidades como Nayarit registraron tan sólo el 47 por ciento de visita del personal del IFE. Esas cifras hoy serían inaceptables. Incluso, en esa elección y en la de 2003, todavía se notificaba a una parte de la población vía correo postal, con la falta de certeza y los problemas logísticos que eso implicaba.⁹ La elección de 2006 significó un cambio significativo: el porcentaje de visita en domicilios creció hasta el 97 por ciento y se formalizó la realización de dos capacitaciones al ciudadano. La primera, se aprovecha para sensibilizar a la persona sobre la importancia de participar y, en la segunda, se detallan los procedimientos y las tareas a realizar.

Como efecto del porcentaje de visita logrado en 2006, en 2009 se formalizó como meta visitar al 100 por ciento de los ciudadanos sorteados (que en este tiempo correspondían al 10 por ciento de la lista

⁹ En el año 2000, además del 65 por ciento de los ciudadanos que fueron visitados y notificados por personal del INE se notificó a un 15 por ciento más vía correo postal. En total se notificó al 80 por ciento de los ciudadanos.

nominal de cada sección electoral y que a partir de la reforma de 2014 aumentó al 13 por ciento). La gráfica 4 nos muestra esta evolución.

Gráfica 4. Porcentaje de ciudadanos visitados por la autoridad electoral nacional con relación a los ciudadanos sorteados Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Ahora bien, no sólo se debe visitar a todos en sus domicilios, sino que se tiene que hacer de forma aleatoria. Debido a la desconfianza de las fuerzas políticas en la organización electoral, en el 2000 se decidió incluir un orden de visita. Es decir, el personal del entonces IFE no podía visitar a los ciudadanos conforme mejor le pareciera o fuera más eficiente, sino que a partir de la letra sorteada por el Consejo General se ordenaba la lista de los ciudadanos que habían sido sorteados en cada sección electoral. Así, no importaba si había dos o tres ciudadanos en el mismo edificio o incluso en la misma casa, se tenía que visitar al que correspondiera según el orden de visita y después regresar. Dicho procedimiento ha sido modificado a través del tiempo (tabla 1), con el objetivo de garantizar la integración aleatoria de las casillas y como una herramienta para que la autoridad electoral y los partidos políticos puedan vigilar el procedimiento.

Tabla 1. Procedimiento establecido para visitar a los ciudadanos e invitarlos a participar como funcionarios de casilla
Procesos Electorales Federales 2000-2018

Proceso Electoral	Procedimiento
1999-2000	Se empleó el criterio alfabético: generar un orden de visita a partir de la letra sorteada por el Consejo General.
2003	Se instauró el orden de visita alfabético-geográfico 1-3: tomar a la primera persona de la letra sorteada y ubicar secuencialmente a las 3 personas geográficamente, de la misma localidad (rural) o manzana (urbana).
2006, 2009 y 2012	Se mantuvo el criterio alfabético-geográfico, pero se modificó el rango geográfico. <ul style="list-style-type: none"> • 2006: 1 alfabético, 5 geográfico. • 2009: 1 alfabético, 4 geográfico. • 2012: 1 alfabético, 5 geográfico.
2014-2015 2015-2016 2016-2017	Se cambió el criterio alfabético-geográfico a un orden de visita geográfico-alfabético, es decir, las manzanas o localidades se ordenaron de acuerdo con su numeración de menor a mayor, y al interior de cada una se ordenó la lista tomando como base la letra sorteada hasta agotar el total de ciudadanía insaculada.
2017- 2018	Se cambió a “Ruta de Visita”. Determinar el camino más corto entre una manzana/localidad a otra con base en un algoritmo denominado “Dijkstra”

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Es así como la capacidad operativa del Instituto se ha tenido que multiplicar. La creciente complejidad logística no sólo se debe al aumento demográfico natural sino a las metas más estrictas que la autoridad electoral se ha ido imponiendo, aunado a los efectos de la reforma legal de 2014. En el nuevo modelo del sistema nacional, el INE tiene la responsabilidad de integrar e instalar las casillas de las elecciones federales y de las locales. Donde hay elecciones concurrentes se instala una casilla única donde el elector vota por todos los cargos, federales y locales. Antes de 2014, el instituto electoral local instalaba una casilla en la que los ciudadanos votaban por los cargos locales. La casilla única implica contar con nueve ciudadanos en las mesas de votación, en lugar de siete, así como una capacitación mucho más compleja pues existen diferencias en las coaliciones federales y locales que participan, candidaturas independientes, candidaturas comunes y especificaciones muy particulares previstas en las leyes locales.

Como se observa en la siguiente tabla, al final de la primera etapa de capacitación, la autoridad electoral cuenta con tan sólo tres de diez ciudadanos que invita a participar. Al final de la segunda etapa, con uno de cada diez. El día de la jornada electoral se presentan alrededor del siete por ciento de todos los invitados. Asimismo, se puede observar cómo a lo largo del tiempo, los porcentajes de participación como funcionario de casilla han ido a la baja, especialmente después de la reforma de 2014.

**Tabla 2. Proceso de integración de mesas directivas de casilla
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

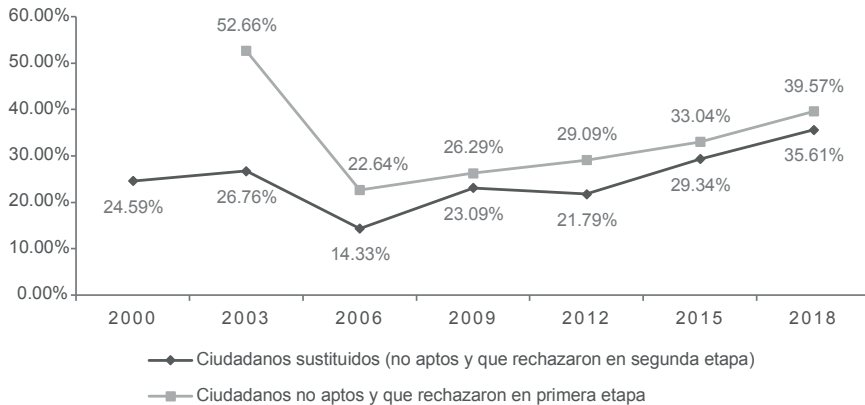
Etapas y porcentajes	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Insaculados	5,860,109	6,614,873	7,293,255	7,837,656	8,062,961	10,982,804	12,106,975
Visitados	3,811,797	6,155,768	7,103,921	7,834,065	8,060,720	10,962,732	12,085,468
% visitados sobre insaculados	65.05	93.06	97.40	99.95	99.97	99.82	99.82
Capacitados y aptos al fin de la primera etapa de capacitación	1,647,805	1,983,252	2,135,691	2,354,067	2,352,227	2,802,678	2,920,515
% capacitados y aptos / insaculados	28.12	29.98	29.28	30.04	29.17	25.52	24.12
Designados (entrega de nombramientos)	793,961	846,195	913,389	985,451	1,001,989	1,209,280	1,398,525
% designados / insaculados	13.55	12.79	12.52	12.57	12.43	11.01	11.55
Capacitados segunda etapa	789,500	845,823	913,151	984,820	1,001,906	1,208,777	1,397,306
% capacitados segunda etapa / insaculados	13.47	12.79	12.52	12.57	12.43	11.01	11.54
Funcionarios que participaron el día de la jornada electoral	462,215	481,266	518,559	550,582	572,528	745,435	908,301
% funcionarios el día de la jornada electoral / insaculados	7.89	7.28	7.11	7.02	7.10	6.79	7.50

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000-2003. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Por otro lado, la autoridad electoral se ha enfrentado con una creciente desafección política y, por tanto, con un aumento en la negativa de las personas a participar en estas tareas. Las negativas se pueden dar por diversos motivos: no cumplir con los requisitos legales, tener una causa justificada —como trabajar el día de la elección o estar enfermo—, hasta el franco y abierto rechazo. Las negativas se dan tanto en la primera como en la segunda etapa de capacitación. Como se observa en la gráfica 5, los comicios del 2006 registraron mayor disponibilidad de la ciudadanía a colaborar en ambas etapas, incluso más que en 2000. A partir de entonces, la resistencia ha aumentado. Por ejemplo, en 2006 el número de sustituciones (personas que habían aceptado, pero después se negaron o se detectó que no cumplían con los requisitos) fue del 14 por ciento; mientras que en 2018 alcanzó 36 por ciento.

Es importante aclarar que el proceso federal electoral 1999-2000 fue el primero en el que el entonces IFE contó con un sistema informático que permitió dar seguimiento a las tareas de capacitación e integración de mesas de casilla. Sin embargo, en esta primera versión todavía no se registraban las causales por las que un ciudadano no aceptaba participar durante la visita. Eso explica el repunte en las negativas durante la primera etapa de capacitación del 2003, pues fue la primera vez en que se realizó un catálogo, no obstante que las causales eran ambiguas y se incluía a quienes no se podía localizar (cambios de domicilio, domicilio mal referenciado, no conocían al ciudadano, entre otras).

**Gráfica 5. Porcentaje de ciudadanos no aptos y que rechazaron en primer y segunda etapas de capacitación
Procesos Electorales Federales 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Finalmente, es necesario detenerse en las inasistencias que se registran el día de la jornada electoral. La ley prevé que ante la ausencia de un ciudadano que había aceptado participar como funcionario de casilla se invite a los electores que se encuentran en la fila esperando sufragar. Más allá de las dificultades reales que se tienen en casillas que padecen este fenómeno por la falta de capacitación de los ciudadanos que aceptan colaborar a última hora, el problema es que han sido objeto de desconfianza entre las fuerzas políticas. Se recuerda que en la elección de 2006 se dijo que una de las estrategias para realizar el presunto fraude electoral había sido que los maestros sindicalizados habían tomado las mesas de votación por medio de este procedimiento. Una vez más, los datos indican que ese año se vivió el proceso electoral, junto con el 2000, en que se tuvo un menor porcentaje de ciudadanos tomados de la fila, casi el cuatro por ciento de todos los participantes. En 2015, la primera experiencia con casilla única, registró casi el doble. Además, se pierde de vista que las casillas se integran por cuatro o seis ciudadanos (dependiendo si es elección federal o concurrente), que existen múltiples candados y que cuentan con la presencia de representantes de partidos políticos y observadores electorales, como se verá más adelante.

Tabla 3. Ciudadanos tomados de la fila para integrar mesas directivas de casilla Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018

Ciudadanos tomados de la fila	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Número de ciudadanos tomados de la fila	15,898	47,672	19,953	23,746	17,176	57,441	56,261
% de ciudadanos tomados de la fila	3.44	9.91	3.85	4.31	3.00	7.71	6.19

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Segundo reto: celebración de la jornada electoral

La elección de 2000 fue la primera que contó con un Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE). Su objetivo fue comunicar, en tiempo real, a los integrantes de la autoridad electoral y a la ciudadanía de todo lo que sucedía en cada una de las casillas programadas a instalarse en el territorio nacional. Desde la confirmación de su instalación, la presencia de los ciudadanos capacitados y de los representantes de partido en las mesas de votación, hasta cada uno de los incidentes acontecidos. Antes de este año, existía el Programa de Información de la Jornada Electoral (PIJE). Si bien tenía el mismo propósito que el SIJE, al no estar ligado a un sistema informático, los datos no fluían con la misma rapidez ni certeza. En el PIJE, el personal del IFE recorría cada una las casillas a su cargo (en ese entonces eran hasta ocho por capacitador, en 2018 fueron en promedio cinco),¹⁰ llamaba a las juntas distritales, ahí se llenaban los reportes que mandaban por fax a las oficinas centrales para que fuera dado a conocer a los in-

¹⁰ En las elecciones concurrentes de 2018 se decidió que cada capacitador tendría 4 casillas en promedio. Sin embargo, con la finalidad de atender las necesidades particulares de cada distrito y considerando los criterios cuantitativos, geográficos electorales y Socioculturales, existió un margen de +1, -1 para respetar este criterio, de casillas a atender por capacitador electoral. En las entidades donde sólo hubo elecciones federales, el criterio fue asignar 6 en zonas urbanas y 5 en rurales.

tegrantes del Consejo General.

La creación del SIJE le ha dado una capacidad de reacción casi inmediata a la autoridad electoral en cada rincón del país. En las últimas dos décadas la autoridad electoral ha conocido de más de 25,000 incidentes y ha resuelto casi la mitad de ellos en el transcurso de la jornada electoral (tabla 4). Destaca el año 2000 en el que se asentó que casi el 98 por ciento de los incidentes fueron resueltos. Hay que tomar este dato con cautela: al ser la primera vez que operaba este sistema, no se tenía un catálogo de causales tan amplio de lo que sucedía en el terreno. Ese año sólo se reportaban nueve categorías mientras que, en 2018, fueron treinta y siete.¹¹

Tabla 4. Incidentes registrados y resueltos por la autoridad electoral el día de la jornada electoral Procesos Electorales Federales 2000-2018

Incidentes	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	Total
Incidentes registrados	3,051	2,539	3,141	3,902	3,654	4,698	4,153	25,138
Resueltos	2,985	1,262	1,803	1,549	1,639	1,301	2,386	12,925
% incidentes resueltos	97.84	49.70	57.40	39.70	44.85	27.69	57.45	51.42

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

La razón originaria de la autoridad electoral es la instalación e integración de casillas. Por ello, resulta de especial relevancia analizar la ocurrencia de los incidentes considerados como los más graves el día de la elección: “casilla no instalada” y “suspensión definitiva de la votación”. Según la tabla 5, el índice de ocurrencia de estos incidentes ha sido mínimo. El mayor porcentaje de casillas no instaladas se registró en 2015 al consignarse el 0.16 por ciento, y el menor en 2003 y 2009, con

¹¹ En el año 2000 sólo se reportaban nueve incidentes, no se incluyó el registro de las categorías de “suspensión definitiva de la votación”, “suspensión temporal de la votación por causas climatológicas”, “recepción de la votación por alguien diferente a los funcionarios de casilla”, “ausencia prolongada de algún funcionario electoral” y “mantener la casilla abierta después de las 18:00 h. sin electores en la fila”, entre otros.

tan sólo el 0.001 por ciento.

En cuanto a la suspensión definitiva de la votación, 2015 volvió a ser el año de mayor ocurrencia con el 0.30 por ciento de las casillas en esta situación, y la menor se encuentra en 2009 con el 0.01 por ciento. Cabe aclarar que en el 2000 no se registró “suspensión definitiva de la votación” entre los incidentes a reportar.

Destaca el proceso electoral 2014-2015: Oaxaca, Guerrero y Chiapas tuvieron movilizaciones sociales encaminadas a boicotear los comicios para aumentar la presión sobre demandas que nada tenían que ver con el ámbito electoral y que se concentraban, principalmente, en contra de la reforma educativa (Rodríguez 2015). De las 231 casillas que no pudieron instalarse, 185 se registraron en Oaxaca, 16 en Chiapas y 26 en Guerrero, todas por los problemas políticos y sociales mencionados. Además, se registró una en Chihuahua por la ausencia del presidente de la casilla —con el paquete electoral— el día de la elección.

**Tabla 5. Ocurrencia de los incidentes más graves el día de la jornada electoral: casillas no instaladas y suspensión definitiva de la votación
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

Incidentes	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Casillas aprobadas	113,423	121,367	130,488	139,181	143,132	148,833	156,807
Casillas no instaladas	18	1	11	67	2	231	10
% casillas no instaladas	0.02	0.001	0.01	0.05	0.001	0.16	0.01
Suspensión definitiva de la votación	N/A	43	20	9	23	444	33
% suspensión definitiva de la votación	N/A	0.04	0.02	0.01	0.02	0.30	0.02

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

N/A= No Aplica.

Aunque la ocurrencia sea mínima, conviene analizar las razones

por las que se ha suspendido definitivamente la votación durante el día de la elección. En 2003, 2015 y 2018, la mayoría de los casos sucedieron a causa del robo o destrucción del material electoral; en 2006, en cambio, el problema fue el clima pues en 16 de 20 casillas se suspendió por esta causa; en 2009 y 2012, la mayoría respondió a riesgo o actos de violencia (tabla 6).

Tabla 6. Causales por las que se ha registrado la suspensión definitiva de la votación Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018

Suspensión definitiva (causas)	2003		2006		2009		2012		2015		2018	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Riesgo o actos de violencia	5	8.93	2	10.00	4	44.44	9	39.13	164	36.94	10	30.30
Robo o destrucción de material electoral	22	39.29	0	0.00	2	22.22	4	17.39	266	59.91	22	66.67
Clima	11	19.64	16	80.00	0	0.00	2	8.70	12	2.70	0	0.00
Otros	5	11.63	2	10.00	3	33.33	8	34.78	2	0.45	1	3.03
Total de casillas con suspensión definitiva	43	100	20	100	9	100	23	100	444	100	33	100

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

En cuanto a los incidentes que más se han registrado a lo largo del tiempo, destaca “algún elector sufraga sin aparecer en la lista nominal de electores” como el que más ha ocurrido en los siete procesos electorales organizados de 2000 a 2018: representa una tercera parte del total de los incidentes consignados desde 2000. De hecho, tan solo en 2009 comprendió el 56 por ciento de todos los ocurridos en ese año. Es importante aclarar que en la primera elección del milenio se observa una ocurrencia anómala de esta eventualidad, pues sólo se reportó el 0.07 por ciento. Esto se explica porque en esa primera experiencia del SIJE

lo que se capturaba era a los ciudadanos que votaban sin credencial de elector. En los años subsecuentes, esta categoría ha incluido a quienes efectivamente sufragan sin la mica (con una ocurrencia casi nula) más los que intentan hacerlo. Es decir, también se ha registrado en este rubro a aquellos que querían votar, pero no tenían credencial vigente; o a quienes acudían a una casilla que no les correspondía. En esos casos las personas no votan, pero el incidente se registra.

En segundo lugar, se encuentra “suspensión temporal de la votación por causas climatológicas” con una ocurrencia del 11 por ciento. Hay que considerar que, por ley, la jornada electoral se realiza en plena época de lluvias —fecha que los legisladores no han decidido modificar— por lo que no sorprende la magnitud de esta eventualidad. Después, le siguen “cambio de lugar de la casilla¹² (con o sin causa justificada)”; “ausencia prolongada de un funcionario de casilla” y “propaganda electoral dentro de una casilla” (tabla 7).

Tabla 7. Los seis incidentes con mayor ocurrencia en las jornadas electorales de los Procesos Electorales Federales de 2000 a 2018

Tipo de incidente	Número de incidentes registrados	% de ocurrencia
Algún elector sufraga sin aparecer en la lista nominal de electores o en las listas adicionales.	8,087	32.17
Suspensión temporal de la votación por causas climatológicas.	2,725	11.12
Cambio de lugar de la casilla (con causa justificada o injustificada).	2,718	10.81
Ausencia prolongada de un funcionario de casilla.	2,547	10.13
Propaganda electoral dentro de la casilla.	1,796	7.14
Representante de partido político obstaculiza la votación.	1,677	6.67

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

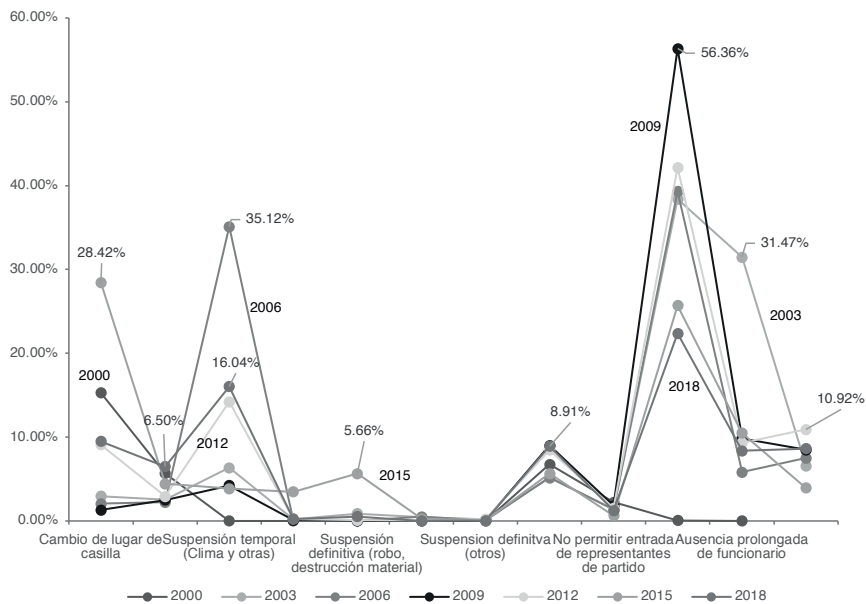
El registro histórico de estos incidentes dice mucho sobre el desarro-

¹² Los cambios se dan por condiciones climáticas, los dueños de los locales deciden ya no prestar el local, se encuentran cerrados los domicilios que habían aceptado, encharcamientos, se encuentran con problemas en las vialidades que antes no existían, etc.

llo de las jornadas comiciales (gráfica 6). El proceso de 2015 ha sido el día de la elección más complicado en cuanto a trabajo de campo. Registró la mayor ocurrencia de “suspensión temporal de la votación por riesgo de violencia” y “suspensión definitiva por robo o destrucción de material electoral”, así como “cambio de lugar de la casilla.” Esto se debió —en gran parte— al boicot realizado por grupos que impedían el acceso a escuelas donde se ejercería el voto (Rodríguez 2015; El Economista 2015).

La jornada del 2 de julio de 2006, en cambio, se muestra como una en la que las condiciones climatológicas fueron el principal problema. En esta ocasión “suspensión temporal por condiciones climáticas” llegó a su pico más alto al representar el 35 por ciento del total de los incidentes. Esta situación también afectó la elección de 2018 pues este incidente fue el segundo más reportado (16 por ciento). Por último, se destaca “suspensión temporal por riesgo de violencia” pues en todas las elecciones había representado más o menos el dos por ciento de las eventualidades; sin embargo, en 2015 aumentó a 4.5 por ciento y en 2018 a 6.5 por ciento.

Gráfica 6. Evolución porcentual de los incidentes con mayor ocurrencia en las jornadas electorales Procesos Electorales Federales 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Por otro lado, la oportunidad con la que la autoridad electoral co-

noce lo que sucede en campo ha sido vital para que se tomen medidas necesarias que garanticen el ejercicio del derecho al voto. Del 2000 al 2012, en cada proceso electoral se mejoró la oportunidad de la información e, incluso, se fueron fijando metas más ambiciosas (tabla 8). En la primera elección del milenio, el objetivo establecido fue que a las 14:00 horas se contara con el reporte de lo que sucedía entre el 85 por ciento y el 90 por ciento de las casillas. Se logró obtener, a esa hora, información de lo ocurrido en el 87 por ciento de las mesas de votación. En 2006, la meta se recorrió para tener información una hora antes. Los resultados fueron los mejores hasta ese momento: se conoció lo que pasaba en el 97 por ciento de las casillas. En las dos elecciones federales subsecuentes, la tendencia se estabilizó al tener conocimiento de lo acontecido en el 98 por ciento de las mesas a la una de la tarde.

Así, para la organización de sus primeras elecciones como autoridad electoral nacional en 2015, el INE adelantó dos horas la meta para conocer lo que sucedía entre el 90 y el 95 por ciento de las casillas. Sin embargo, fue la primera vez en que no se cumplió con los objetivos impuestos. A las 11:00 horas apenas se logró el reporte del 80 por ciento de las casillas. En 2018 fue aún peor pues a esa hora tan sólo se tuvo información de lo que ocurría en el 54 por ciento de las mesas de votación. Este indicador por sí solo, en una elección cerrada como la ocurrida en 2006, hubiera generado suspicacias.

Tabla 8. Metas del primer reporte del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) Procesos Electorales Federales 2000-2018

Año de la elección	Hora de la meta del primer reporte	Meta en %	% reportado	Meta cumplida
2000	14:00 horas	85 al 90	87.53	Sí
2003	13:00 horas	85 al 90	90.57	Sí
2006	13:00 horas	85 al 90	97.21	Sí
2009	13:00 horas	90 al 95	98.21	Sí
2012	13:00 horas	90 al 95	98.47	Sí
2015	11:00 horas	90 al 95	80.64	No
2018	11:00 horas	90 al 95	54.59	No

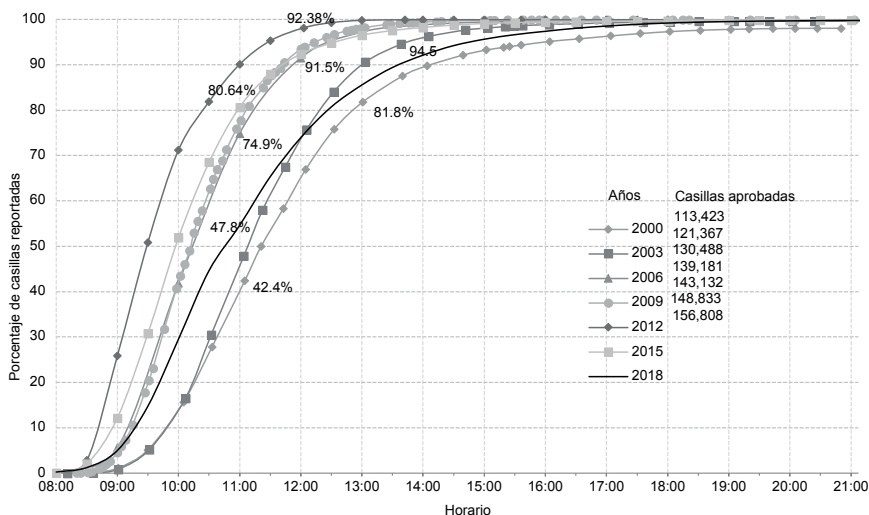
Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Al comparar todos los ejercicios del SIJE a las 11:00 horas, se observa que en 2000 y 2003 se contaba con información del 42 y 47 por ciento de las casillas, respectivamente. En 2006, la mejora en el operativo de campo y en la oportunidad de la información fue mayúsculo pues a la misma hora se obtuvo el 75 por ciento. La tendencia alcanzó su pico en 2012 al conseguir datos del 90 por ciento, decreció en 2015 al registrar el 80 por ciento para caer de forma estrepitosa en 2018 con el 54 por ciento (gráfica 7).

En la última elección federal (2018), lo que debió haber sido el SIJE más rápido de la historia, se convirtió en el más lento. Sobre todo, si se toma en cuenta que en esa ocasión se utilizó por primera vez de forma generalizada (en el 70 por ciento de las casillas) una aplicación móvil que enviaba la información desde el punto de votación (App SIJE). Es decir, los capacitadores no tuvieron que visitar todas las casillas a su cargo para después reportar vía telefónica, sino que lo hicieron desde la ubicación de cada una de éstas.

Sin embargo, estas innovaciones no fueron suficientes para disminuir la carga de trabajo de los CAE el día de la elección como resultado de la casilla única y de tener que recibir y contar los votos no sólo de las tres elecciones federales sino también de las locales (en ocho entidades tuvieron que procesar cuatro elecciones; en trece entidades cinco comicios y en seis estados hasta nueve elecciones). Los CAE vieron multiplicadas sus responsabilidades, tales como: ayudar a instalar la mesa, armar el material, organizar a los electores para votar en varias urnas de distintas elecciones, auxiliar a los funcionarios de casilla, llenar reportes cada vez más extensos, convencer a ciudadanos que están en la fila esperando a sufragar a que participen como funcionarios de casilla en caso de que alguno de los designados no haya llegado, resolver incidentes, organizar a un grupo de representantes de partidos y candidaturas independientes cada vez más extenso, entre otras.

Gráfica 7. Evolución de la llegada del primer reporte del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) Procesos Electorales Federales 2000-2018



Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

* Corresponde al porcentaje de casillas reportadas conforme a las casillas aprobadas.

Cabe destacar que la problemática detectada no implica, necesariamente, que la instalación de las casillas sea cada vez más lenta. La tabla 9 muestra que a lo largo del tiempo se ha observado una tendencia positiva que inició en el 2000 con el 65 por ciento de las mesas debidamente integradas a las 8:30 horas, mientras que, en 2018, a la misma hora se alcanzó el 91 por ciento. Vale la pena recordar que en 2015 y 2018 la instalación comenzó con media hora de antelación¹³ y que en esos años se capturó el “inicio de instalación de la casilla” mientras que en los años anteriores fue la “instalación de la casilla”, es decir, una vez que estaba completamente lista para recibir a los electores. Aun así, es claro que no existe un desfase generalizado en cuanto a la apertura de

¹³ De conformidad a la legislación vigente en los Procesos Electorales de 2000 a 2012, la hora de instalación de las casillas se realizaba a partir de las 8:00 horas. La reforma político-electoral de 2014, modificó el horario de hora de instalación de la casilla a Hora de inicio de instalación de las casillas a partir de las 7:30 horas, por lo que en los Procesos Electorales de 2015 y 2018 la instalación de casillas comenzó a reportarse desde las 7:30 horas.

las casillas, sino que el problema está en el retraso del envío de la información: si bien en 2018 a las 8:30 horas el 90 por ciento de las casillas había comenzado su instalación, a esa hora sólo se había reportado información de lo que ocurría en el uno por ciento de las mesas de votación.

Tabla 9. Evolución de la instalación de las casillas a las 8:30 horas el día de la elección según el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) Procesos Electorales Federales 2000-2018

Proceso electoral	Casillas aprobadas	Número de casillas instaladas	% casillas instaladas
2000	113,423	74,034	65.00
2003	121,367	90,610	75.00
2006	130,488	99,185	76.00
2009	139,181	120,184	86.00
2012	126,703	143,142	88.00
2015	126,746	148,647	85.00
2018	143,275	156,808	91.00

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Si el problema no se encuentra en el sistema informático, en el desempeño de los CAE o en el medio de comunicación que se utiliza; este indicador (retraso en la oportunidad de la información del SIJE) revela un problema más grave y complejo: las dificultades derivan de dos innovaciones legales producto de las últimas dos reformas electorales.

Por un lado, la reforma electoral 2007-2008 modificó la forma en que las coaliciones aparecen en la boleta electoral. En la elección de 2006, cada coalición participaba con un logo en la boleta. A partir de las elecciones de 2009 cada partido aparece por separado en la papeleta de votación. El elector puede marcar uno o varios emblemas de los partidos coaligados para darle su voto al candidato de la coalición y una fracción de su voto a las fuerzas políticas que haya indicado.¹⁴ Esto

¹⁴ Para mayor explicación sobre esta modificación legal, se puede consultar: "Conteos rápidos, PREP y cómputos distritales: enfrentar el barroquismo electoral" en el libro Murayama (2019).

implica que existan múltiples combinaciones para que un voto sea registrado y contabilizado: en las elecciones locales de Coahuila de 2017 existieron hasta 142 formas válidas de votar. En 2018, tan sólo para elecciones presidenciales, fueron 44 las formas distintas de emitir —y registrar y contar— el sufragio.

Por el otro lado, la reforma de 2014 introdujo la casilla única. Si bien ésta ha sido exitosa en incentivar la participación y en facilitarle a las personas la emisión del voto,¹⁵ también ha recargado con tareas más complejas, tanto a la autoridad electoral como a los ciudadanos que reciben, registran y cuentan los votos. Basta señalar que, a la media noche del día de la elección del 2000, los funcionarios de casilla ya habían entregado a las sedes de la autoridad electoral el 65 por ciento de los paquetes electorales. En 2009 alcanzaron a devolver el 82 por ciento. En 2018, por el contrario, a esa misma hora sólo se había regresado el 13 por ciento de los paquetes electorales.

En la tabla 10 se puede observar que el retraso en la entrega de paquetes y, por tanto, en el trabajo en las casillas, comenzó en 2012, año en que se experimentó por primera vez la modificación del escrutinio de las coaliciones con una elección presidencial (donde se procesaron tres comicios: presidencia, senadurías y diputaciones). En 2015 y 2018 se agregaron, además, los efectos de la casilla única.

Tabla 10. Evolución porcentual de la recepción de paquetes electorales en los consejos distritales Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018

Hora de recepción	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Hasta las 20:00 h. del día de la elección	1	N/A	0.3	7.0	3.0	3.0	0.2
Hasta las 23:59 h. del día de la elección	65	N/A	71	82	50	48	13

¹⁵ El Estudio Muestral de Participación Ciudadana en la Elección de Diputados Federales de 2015 realizado por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral señala que uno de los factores asociados al incremento en la participación electoral es la concurrencia de elecciones y a la casilla única. Febrero 2016. Instituto Nacional Electoral. Ver en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmente Util/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf).

Hora de recepción	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Hasta las 12:00 h. del día siguiente a la elección	No se tiene la fuente, pero se sabe que el 98 por ciento se obtuvo hasta las 23:59 horas del día siguiente a la elección	N/A	99	99	98	96	98

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

N/A= No Aplica.

En cuanto a la casilla única, distintos factores han hecho más compleja su operación. En primer lugar, el aumento en el número de elecciones a procesar en las mesas de votación. Hasta 2012, la mayor cantidad de comicios a procesar eran tres (presidencia, senadurías y diputaciones). En 2018, 13 entidades computaron cinco elecciones y nueve estados hicieron lo propio en cuatro.¹⁶ En los comicios de 2024 serán 17 entidades las que reciban el voto de cinco elecciones distintas y en 12 estados se tendrán que procesar seis (tabla 11). Valga decir que, por ley, las mesas de votación deben cerrar hasta las 18:00 horas y que cada escrutinio y cómputo de una elección se lleva aproximadamente hora y media.¹⁷

¹⁶ En 2018 se procesaron seis elecciones en Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán. Cinco elecciones en Baja California Sur, Colima, Chihuahua, estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Cuatro elecciones en: Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala. Y solo las tres elecciones federales en Baja California y Nayarit.

¹⁷ El artículo 289 de la Legipe establece que el escrutinio y cómputo deberá llevarse a cabo en el siguiente orden: primero la elección de presidencia, después la de senadores y enseguida la de diputados. El mismo orden, comenzando por las gubernaturas, debe respetarse en las elecciones locales. Es por eso que el INE ha interpretado que los funcionarios de casilla pueden hacer el escrutinio y cómputo de las elecciones federales y locales de forma paralela. Es decir, un grupo debe iniciar con las elecciones federales (en el orden establecido en la ley) y otro con las locales. En la práctica no siempre es posible pues los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes presionan para que no se haga así bajo el argumento de que les es más difícil vigilar estas tareas.

Tabla 11. Número de elecciones a procesar en la casilla por número de entidades

Elecciones para procesar en casilla	2000, 2006 y 2012	2003 y 2009	2015	2018	2021	2024
1	0 entidades	32 entidades	0 entidades	0 entidades	0 entidades	0 entidades
2	0 entidades	0 entidades	0 entidades	0 entidades	5 entidades	0 entidades
3	32 entidades	0 entidades	7 entidades	2 entidades	12 entidades	0 entidades
4	0 entidades	0 entidades	9 entidades	8 entidades	11 entidades	3 entidades
5	0 entidades	0 entidades	0 entidades	13 entidades	4 entidades	17 entidades
6	0 entidades	0 entidades	0 entidades	9 entidades	0 entidades	12 entidades

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Públicos Locales. INE.

Asimismo, la cantidad de personas presentes en las mesas de votación se ha incrementado. La casilla única requiere, por ley, un 30 por ciento más de funcionarios de casilla. También se debe acreditar a un importante número de representantes de los partidos políticos nacionales y locales y de las candidaturas independientes de ambos ámbitos (federal y local), con motivo del creciente número de actores políticos que participan en las elecciones. Como se observa en la tabla 12, el número de contendientes que tienen cita en la casilla única ha aumentado considerablemente: de 11 en el 2000 (cuando no había casilla única) a 666 en 2018.

Tabla 12. Número de partidos políticos y candidaturas independientes locales y federales que participaron en las jornadas de los Procesos Electorales Federales 2000-2018

Año de la elección	Número de partidos políticos nacionales	Número de partidos políticos locales	Número de candidaturas independientes nacionales	Número de candidaturas independientes locales	Total
2000	11	N/A	0	0	11
2003	11	N/A	0	0	11
2006	8	N/A	0	0	8
2009	8	N/A	0	0	8

Continuación.

Año de la elección	Número de partidos políticos nacionales	Número de partidos políticos locales	Número de candidaturas independientes nacionales	Número de candidaturas independientes locales	Total
2012	7	N/A	0	0	7
2015	10	9	22	108	149
2018	9	34	46	577	666

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales. INE.

N/A= No Aplica.

Las consecuencias de tener jornadas electorales más largas son diversas: desde una creciente reticencia de la ciudadanía a participar, hasta el aplazamiento en la emisión de los resultados electorales preliminares, punto crucial del éxito de una jornada electoral. No importa lo bien que funcione el sistema y el proceso operativo que permite capturar, verificar y publicar los datos. A mayor tiempo en la casilla, los paquetes electorales se entregan en las sedes de la autoridad electoral más tarde. Basta decir que en 2018 el promedio en que llegaron las actas del PREP a los consejos Distritales fue a las 4:20 de la madrugada.

Sin entrar en detalles de la evolución del PREP,¹⁸ en la tabla 13 se puede observar el impacto que el trabajo de campo ha tenido en este sistema. En 2003, por ejemplo, a las 22:00 horas del día de la elección, la ciudadanía conocía los resultados del 40 por ciento de las actas. En 2018, apenas el 1 por ciento. A la media noche, en 2009, México se fue a dormir conociendo casi el 70 por ciento de los resultados de las actas. En 2012 y 2015 tan sólo se estaba al tanto de lo sucedido en una cuarta parte. En 2018 el número cayó al 11 por ciento. Finalmente, a la mañana siguiente (6:00 horas), en las elecciones de 2003 a 2009, los mexicanos despertaron con información de más del 90 por ciento de los diversos puntos de votación. En 2012 y 2015 este porcentaje se obtuvo a las 8:40 horas y en la última elección (2018) hasta las 18:20 horas del día siguiente a la jornada electoral.

¹⁸ Para mayor explicación sobre esta modificación legal, se puede consultar: "Conteos rápidos, PREP y cómputos distritales: enfrentar el barroquismo electoral" en el libro Murayama (2019).

Las innovaciones que ha puesto en marcha la autoridad electoral en cada proceso electoral son de destacarse: en 1991 utilizó el fax para transmitir la información y no tener que esperar a los resultados oficiales que, por ley, inician tres días después de la jornada electoral. En 1997 se transmitió por primera vez por internet; desde 2012 se escanean y publican no sólo los resultados de las actas sino también una imagen de ésta, y a partir de 2015 se utiliza una aplicación móvil (PREP casilla) para poder enviar los resultados del acta y su imagen desde la casilla, sin esperar a que el paquete electoral sea entregado a la autoridad electoral. La creatividad e ingenio con el que cada año se proponen soluciones ha dado resultados, pero el contexto en el que cada día se opera se torna más complicado. Un PREP lento, en un contexto competido como el de 2006, sin duda sería caldo de cultivo para la desconfianza e inestabilidad en las primeras horas del día siguiente a la jornada electoral.

**Tabla 13. Porcentaje de captura de las actas del PREP
Jornada de los Procesos Electorales
Federales 2000-2018**

Hora	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
22:00 h. del día de la elección	15	40	21.55	44.9	5.76	10.5	1.11
00:00 h. del día de la elección	40	68	54.56	69.7	26.84	26.26	10.72
06:00 h. del día siguiente a la elección	80	90	93.98	95.83	80.98	79.58	47.56

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Programas de Resultados Electorales Preliminares. INE

Al respecto, el Comité Técnico del PREP de 2018 destacó en su informe final: “Si el modelo de casilla única cambiara, se abren muchas otras posibilidades donde la tecnología podría simplificar procesos: desde el uso de la urna electrónica, voto por internet, contar con centros de votación masiva, o incluso permitir que los funcionarios de casilla puedan repetir en sus cargos. Todas estas variantes requieren cambios de diverso alcance en la Ley. Por otro lado, si el modelo de casilla única se mantiene vigente, hay que explorar la mejor forma en

que la tecnología puede ayudar a aminorar la carga de trabajo para los funcionarios de casilla o bien, revisar los formatos de documentación electoral...” (INE 2018, 55)

Es por ello que no se deben soslayar los problemas logísticos que se han impuesto al modelo electoral mexicano. En elecciones competidas o en las que los candidatos no aceptan los resultados y recurren a la descalificación del árbitro para no aceptar sus propias derrotas, cada eslabón de la cadena es analizado a través de los lentes de la desconfianza. El retraso en los resultados preliminares a causa de las dificultades que se viven en las mesas de votación crea vacíos de información difíciles de llenar con explicaciones técnicas o procedimentales.

Tercer reto: vigilancia de la jornada electoral

Cuando los candidatos descalifican las elecciones se les olvida que en cada una de las casillas sus partidos políticos cuentan con el derecho de acreditar representantes que vigilan cada minuto del desarrollo de la jornada electoral. A lo largo del tiempo, este derecho ha sido ejercido (tabla 14).

La vigilancia que practican los contendientes el día de la elección comienza con la supervisión de la integración de la mesa de votación, la revisión de las boletas electorales (pueden incluso solicitar firmar cada una) y la emisión del sufragio por parte de la ciudadanía. Los representantes pueden registrar incidentes de cualquier tipo, vigilar el conteo y registro de los votos e incluso acompañar a los funcionarios de casilla a regresar los paquetes electorales. Al término de la jornada, cada uno de los representantes de los partidos políticos firma las actas con los resultados de la votación y se lleva una copia para validar que lo que se registra, tanto en el PREP como en los cómputos oficiales, responde íntegramente a lo que ellos atestiguaron.

Del 2000 al 2012 alrededor de medio millón de personas desempeñaron esta función. A partir de 2015 el número se incrementó y en 2018 se contó con más de un millón doscientos representantes. En todos los años, el porcentaje de representantes acreditados contra los que realmente asisten a cuidar la casilla varía entre una cuarta parte y la mitad de los registrados.

**Tabla 14. Representantes de partidos políticos acreditados y presentes
Jornada de los Procesos Electorales
Federales 2000-2018**

Año	Representantes acreditados	Representantes presentes	% Representantes presentes/acreditados
2000	851,168	441,051	51.82
2003	1,062,554	410,699	38.65
2006	1,309,086	393,126	30.03
2009	1,588,490	418,711	26.36
2012	2,065,735	511,326	24.75
2015*	2,311,735	822,807	35.59
2018*	2,950,234	1,232,187	41.77

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Representantes de Partidos Políticos. INE.

* A partir de 2015 se registran a los representantes de partidos políticos locales y a los de candidaturas independientes, ya sean locales o federales.

En cuanto a la cobertura de las casillas, en el 2000 el 97 por ciento de las mesas de votación contaron con la presencia de, por lo menos, un representante de alguno de los candidatos. En 2018 este número se incrementó a 99.3 por ciento. Además, como se puede ver en la tabla 15, aunque la cobertura es un buen indicador de la capacidad de movilización de los contendientes, una mayor representación no está ligada al triunfo en la competencia. Además, la representación de las tres primeras fuerzas en las jornadas electorales presidenciales ha sido equitativa.

Tabla 15. Porcentaje de casillas con la presencia de representantes de los contendientes de las primeras tres fuerzas políticas de la elección presidencial Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000, 2006, 2012 y 2018.

Año	% cobertura de representantes del candidato ganador en la elección presidencial	% cobertura de representantes del candidato que obtuvo el segundo lugar en la elección presidencial	% cobertura de representantes del candidato que obtuvo el tercer lugar en la elección presidencial
2000	53	54	53
2006	81	87	76
2012	93	82	70
2018	82	75	88

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral. INE

*Nota. Se contabilizaron como representantes de candidatos contendientes a los representantes de los partidos políticos que se registraron en coalición. Por ejemplo, en el año 2000 participaron cuatro candidatos a la presidencia: Vicente Fox Quezada por el PAN y PVEM, Francisco Labastida Ochoa por el PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN. Así, si en la mesa asistió un representante del PRI y uno del PVEM se contabiliza como uno sólo pues tenían al mismo candidato.

Ahora bien, es importante la calidad de la vigilancia y los contrapesos que ejercen las distintas fuerzas políticas en el punto de votación. Por ello, resulta interesante observar que a lo largo del tiempo la pluralidad en la representación de las fuerzas políticas ha aumentado. En el 2000 sólo en la mitad de las casillas hubo representantes de más de tres candidatos opositores. En 2006 el porcentaje subió al 72 por ciento de las casillas y en 2018 llegó al 80 por ciento. Es necesario resaltar que estas cifras contabilizan como una representación a las personas que fueron acreditadas por los partidos de una misma coalición. Es decir, si en la casilla existió presencia del PRI y del PVEM en el 2012, al tener el mismo candidato, Enrique Peña Nieto, se contó como uno sólo.

Esto es, en la elección de 2018, en el 80 por ciento de las casillas de todo el país estuvieron presentes representantes de tres o más contendientes que supervisaron el trabajo de los funcionarios de casilla y entre ellos mismos. Este es uno de los indicadores más robustos sobre transparencia, certeza y legalidad de los comicios en México.

Tabla 16. Porcentaje de casillas con la presencia de representantes de los candidatos contendientes a la elección de presidencia Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000, 2006, 2012 y 2018.

Año	% casillas sin ningún representante de candidatos	% casillas con un representante de candidato	% casillas con más de tres representantes de candidatos contendientes*
2000	3	7	54
2006	2	7	72
2012	1	6	71
2018	0.7	2	80

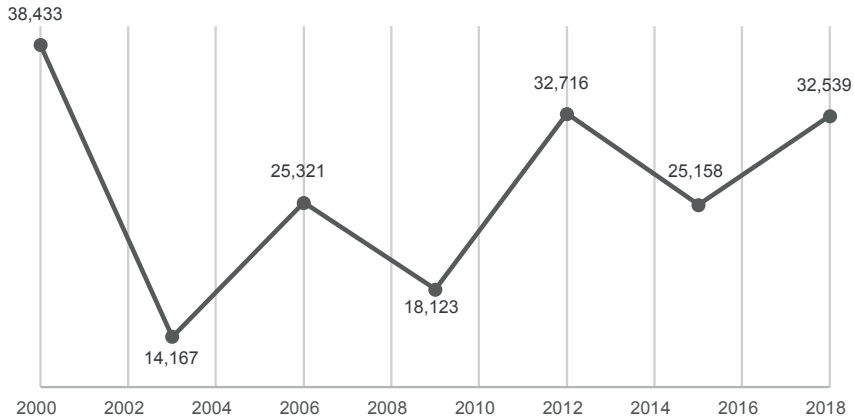
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral. INE

*Nota. Se contabilizaron como representantes de candidatos contendientes a los representantes de los partidos políticos que se registraron en coalición. Por ejemplo, en el 2000 participaron cuatro candidatos a la presidencia: Vicente Fox Quezada por el PAN y PVEM, Francisco Labastida Ochoa por el PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN. Así, si en la mesa asistió un representante del PRI y uno del PVEM se contabiliza como uno sólo pues tenían al mismo candidato.

Ahora bien, los ojos vigilantes en las jornadas electorales también son complementados por ciudadanos mexicanos y extranjeros que deciden atestiguar el desarrollo de los comicios. En México, la figura de observador electoral se reserva a los ciudadanos de este país mientras que los visitantes extranjeros realizan la función de “observaduría” provenientes de otras latitudes.

Vale la pena resaltar que la primera vez que estas figuras atestiguaron una jornada electoral en México fue en 1994. En esa ocasión, el número de observadores ascendió a 81,629; cifra nunca más alcanzada pues con la creciente consolidación de la organización electoral en México el interés ha decrecido hasta estabilizarse en alrededor de 30,000 observadores en elecciones presidenciales (gráfica 8).

Gráfica 8. Número de observadores electorales registrados en los Procesos Electorales Federales 2000-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2000-2018. INE

En cuanto a los visitantes extranjeros, 2003 resultó ser la elección con menor veeduría internacional pues sólo asistieron 180 figuras de 30 países. En 2018 se registró la cifra más alta con 907 visitantes de 60 países.

Tabla 17. Número de visitantes extranjeros y países representados por ellos Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018.

Año	Visitantes extranjeros	Países representados
2000	860	58
2003	180	30
2006	693	60
2009	424	51
2012	696	66
2015	401	61
2018	907	60

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales. INE.

Entre los visitantes extranjeros acreditados se encuentran los que pertenecían a alguna de las Misiones Internacionales de Observación Electoral. En los distintos informes que estas misiones presentaron al Consejo General del INE, en su sesión del 18 de julio de 2018,¹⁹ todos reconocieron el papel desempeñado por la autoridad electoral nacional. El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), por ejemplo, señaló: “la evidencia técnica demuestra que el INE cumple y ha cumplido ampliamente con las tareas que le fueron encomendadas [...] ha enfrentado con seriedad y dedicación el reto que representa la nueva legislación. En ese contexto, el INE es considerado en el plano internacional como una administración electoral muy profesional y competente” (IDEA 2018, 3 y 4).

Por otra parte, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) reconoció la calidad del listado nominal y aseguraron que: “es el más grande de la América Latina castellanohablante y el tercero de América, con casi 90 millones de inscritos y un aumento de casi 10 millones con respecto a 2012. Esas cifras implican que alrededor del 98 por ciento de la población en edad de votar que vive en México está registrada: un porcentaje muy elevado que manifiesta la ambición incluyente de la institucionalidad electoral.” (UNIORE 2018, 6)

Un tema coincidente en la evaluación de la veeduría internacional tuvo que ver con algunas de las principales consecuencias de la reforma de 2014: la relación INE-Ople y la casilla única. De la revisión de estos informes se desprende que existe una percepción generalizada de la sobrecarga en funciones que recibió el INE. IDEA señaló: “las sucesivas reformas electorales añadieron una excesiva complejidad que parece haber jugado en contra de la imagen del Instituto” (IDEA 2018, 2). Lo anterior, según su reporte, ha provocado una percepción errónea del INE como única autoridad responsable de todo lo electoral, sobrerregulación, multiplicidad de funciones y “des-responsabilización” de diferentes actores frente al proceso electoral. UNIORE, por su parte, advirtió que “existe una sensación de que el equilibrio institucional INE-Ople definido por la reforma es precario, incluso provisional. Esa perspectiva genera incertidumbre institucional y complica el trabajo con perspectivas de largo plazo” (UNIORE 2018, 3).

¹⁹ Se pueden consultar los informes en: <https://centralectoral.ine.mx/2018/08/22/presentan-misiones-internacionales-informes-sobre-las-elecciones-2018/>.

La OEA, por otro lado, reportó que la nueva modalidad provocó retrasos en la instalación de casillas y confusión de los electores respecto a la urna en que debían depositar cada una de las boletas, situación que, resaltan, fue disminuida por el trabajo de los mismos funcionarios de casilla. Además, se atestiguó un PREP lento, así como dificultad para encontrar espacios que den cabida a los materiales electorales, funcionarios de casilla, votantes y representantes de partidos y candidatos independientes. En este último punto coincidieron el Consejo de Expertos Electorales de América Latina (CEELA), así como la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL). Esto ha sido, quizá, la principal inquietud de los visitantes extranjeros en relación con lo observado el día de la jornada.

Cuarto reto: participación ciudadana y voto nulo

En una democracia representativa, la participación ciudadana y el voto nulo son dos caras de la misma moneda: ambos reflejan el consenso o disenso sobre el régimen democrático. Si los ciudadanos acuden mayoritariamente a votar (a favor de una opción política o simplemente para no pronunciarse por alguna de ellas), se asume que ellos tienen confianza en los mecanismos institucionales para renovar el mandato ciudadano o, en su defecto, si ninguna opción política le convence, abstenerse de votar.

México cuenta con un sistema electoral robusto y eficaz para procesar las distintas expresiones políticas y, sobre todo, canalizar las manifestaciones de protesta, inconformidad o desencanto ciudadanos. La participación ciudadana (o si se quiere, abstencionismo) y el voto nulo, son buenos indicadores para acreditar la solidez del actual régimen electoral mexicano. A continuación, se aborda cada uno de ellos.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es la acción voluntaria de las personas a ejercer su derecho a votar para elegir a sus gobernantes y representantes (PNUD, 2018). ¿Qué características tiene la participación ciudadana en

México? Se tienen tres elementos observables: nivel de votantes por elección, distribución de participantes por grupos de edad, y electores por sexo (INE-DEOE 2019).

La participación ciudadana registrada en las elecciones federales desde 2000 a 2018 es, en promedio, de 54.7 por ciento.²⁰ Se observa un comportamiento dual de los votantes. Cuando las elecciones son para renovar la Cámara de Diputados, el nivel de votación oscila entre el 41.3 y el 63.2 por ciento; si se observa el nivel de participación en los comicios para renovar el Poder Ejecutivo Federal, los niveles de votación son más elevados, oscilan entre el 58.6 y el 64.0 por ciento.

De acuerdo con la gráfica 9, se aprecia que hay más interés por participar en aquellos años en que se elige al presidente de la República que cuando hay elecciones intermedias para renovar sólo a las diputaciones federales.

Durante las elecciones federales celebradas de 2000 a 2018 el abstencionismo fluctuó entre 36.0 (elección presidencial de 2000) y 58.7 por ciento (elección intermedia de 2003); es un fenómeno normal en las democracias liberales, ya que los ciudadanos no están forzados a votar—incluso cuando la Constitución señala que votar es una obligación, como en el caso de México.

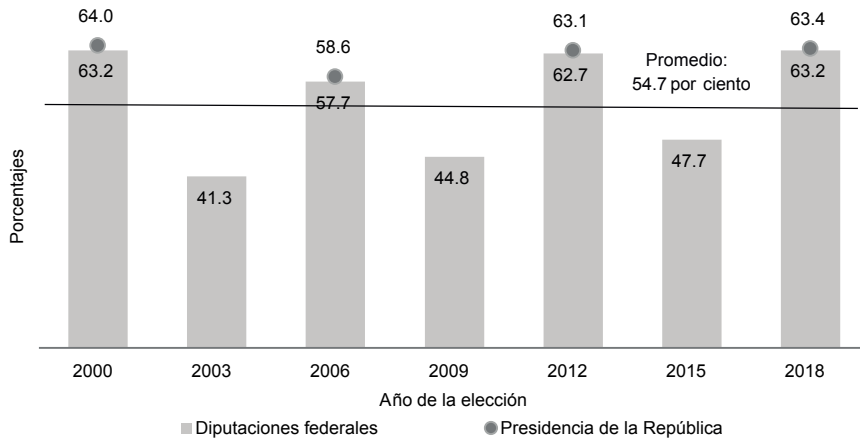
En perspectiva comparada, México es uno de los países con mayor abstencionismo; supera a Grecia, Paraguay, Brasil o Argentina. A pesar de ello, el régimen electoral mexicano ha logrado brindar legitimidad a los gobiernos electos y a los integrantes de los órganos de representación política.

Imponer alguna sanción cuando el voto no se ejerce podría ser una solución para elevar el nivel participativo de los ciudadanos.²¹ Sin embargo, el abstencionismo es una forma de manifestación: las personas, voluntaria o involuntariamente, encuentran en no ejercer su voto una forma más de inconformidad contra el sistema o la clase política.

²⁰ El promedio se calculó con el porcentaje de la participación ciudadana de la elección intermedia (diputaciones federales) y de la participación registrada en la elección presidencial.

²¹ El 3 de noviembre de 2019, la senadora Nadia Navarro Acevedo, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó una iniciativa de reforma para disminuir el abstencionismo en las elecciones. Propone como sanción la suspensión de derechos electorales y el impedimento para realizar trámites gubernamentales.

Gráfica 9. Porcentajes de participación ciudadana, según tipo de elección federal, por año de la elección (2000-2018)



Fuente: *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federal de 2018*. Con información del Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015 en la página de internet del INE: <http://siceef.ine.mx> e información de los Cómputos Distritales del Proceso Electoral 2017-2018 en <http://computos2018.ine.mx/>.

¿Qué grupo de edad participa más en las elecciones federales? Según el *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, “los electores con 50 años en adelante participan más que los de otros grupos de edad, considerando hasta la edad de 74 años” (INE-DEOE 2019, 20). Este comportamiento muestra, con ligeras variaciones, una forma estructural similar en todas las elecciones celebradas entre 2003 a 2018.

Según la gráfica 10, es evidente que, independientemente del mayor o menor grado de participación que se registra entre elecciones presidenciales e intermedias, las tendencias de votación de cada uno de los grupos de edad no muestran variaciones significativas. Así, en todos los procesos electorales se identifica que la población de 19 a 34 años y de 80 o más representan los grupos menos participativos.

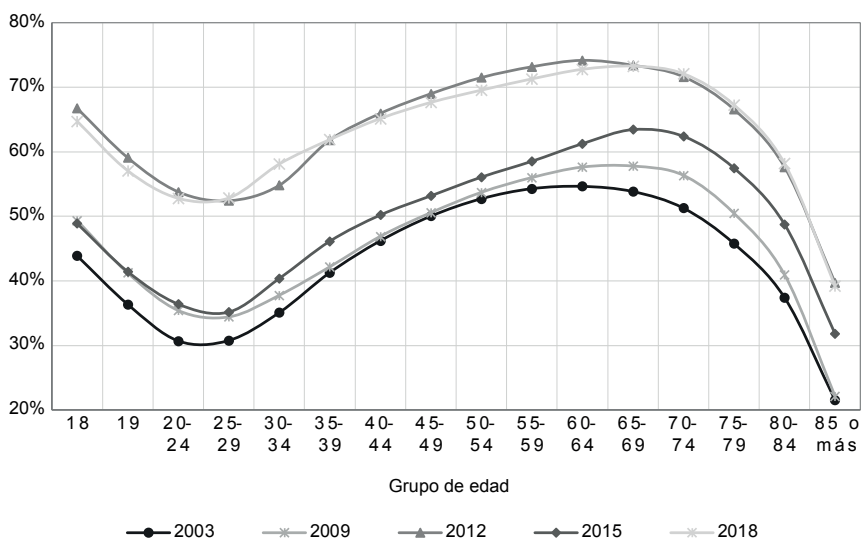
El comportamiento de la participación, por grupos de edad, es similar en todas las elecciones.²² Mientras que los grupos de edad más

²² La curva de la participación ciudadana por grupos de edad es similar en otros países. Los datos disponibles permiten suponer que es un comportamiento normal de los electores. Ver OEA-Université Laval (2014).

productivos (35 a 74 años) tienden a participar más, los más jóvenes y los adultos mayores participan menos. Aquí se detecta un reto para la autoridad electoral nacional, en el sentido de construir estrategias para propiciar que los jóvenes, principalmente, voten.

Sin embargo, también es un reto para los actores políticos (candidatos y partidos). Mientras el INE no puede hacer mucho mientras haya desencanto y postración con relación a la esfera pública.

Gráfica 10. Porcentajes de participación ciudadana, según grupo de edad, por año de la elección federal (2003-2018)



Fuente: *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federal de 2018*. Elaborado por la Dirección de Planeación y Seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, con base en datos de los Estudios muestrales de la Participación Ciudadana de las elecciones federales de los años 2003, 2009, 2015 y 2018, así como el de tipo censal del año 2012.

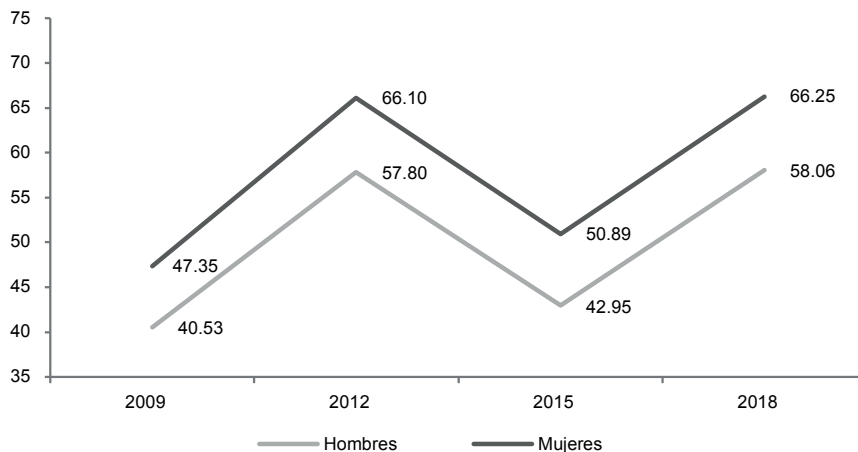
Con relación a la participación según el sexo de los electores, se observa que, en términos generales, la participación de las mujeres es superior a la de los hombres. Según estudios elaborados por el INE, las mujeres votan, en promedio, casi ocho puntos porcentuales más que los hombres. Ver gráfica 11.

De acuerdo con los datos disponibles, la elección intermedia de 2009 para renovar la Cámara de Diputados, registra la menor diferencia

en la votación por sexo: 6.8 puntos porcentuales (las mujeres tuvieron una participación de 47.3 por ciento, mientras la de los varones fue de 40.5). En el otro extremo, la elección presidencial de 2012 registra la diferencia más amplia de participación por sexo, con 8.3 puntos (ellas representaron el 66.1 por ciento de la votación y ellos sólo el 57.8).

Algunas razones que pueden explicar este fenómeno electoral es que las mujeres tienen más tiempo para votar (es más probable que los hombres trabajen en domingo); y también porque hay más mujeres que hombres en la lista nominal de electores (es más probable que voten ellas por su densidad poblacional).

Gráfica 11. Porcentajes de participación según sexo, por año de la elección (2009-2018)



Fuente: Elaboración propia, con datos de los estudios de participación ciudadana elaborados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE. Varios años.

Nota: En las elecciones de 2012 y 2018, se consideró la participación registrada en la elección presidencial.

Voto nulo

El voto nulo es aquella boleta depositada en la urna que no tiene marcado ningún emblema de partido político o de candidatura independiente (boleta en blanco), y aquella que el elector marca en dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados (voto inválido).

En los resultados definitivos de las elecciones federales realizadas de 2000 a 2018 el voto nulo representa entre el 2.1 y el 5.5 por ciento de la votación total. En términos absolutos, la cantidad de votos nulos fluctúa de 788,157 a 2,755,674. La tabla 18 permite comparar el comportamiento del voto nulo, agrupando los datos por tipo de elección federal.

Tabla 18. Votos nulos, por año y tipo de elección federal, 2000-2018 (Porcentaje de votos nulos con relación a la votación total)

Año de elección	Presidencia de la República		Senadurías		Diputaciones federales	
	Votos nulos	%	Votos nulos	%	Votos nulos	%
2000	788,157	2.1	851,271	2.3	862,885	2.3
2003	n/a		n/a		896,649	3.4
2006	904,604	2.2	1,016,997	2.5	1,033,665	2.5
2009	n/a		n/a		1,867,729	5.4
2012	1,236,857	2.5	2,755,674	5.5	2,471,004	5.0
2015	n/a		n/a		1,892,059	4.8
2018	1,602,578	2.8	2,316,781	4.1	2,226,781	4.0

Fuente: Elaboración propia con información del Atlas de Resultados Federales Electorales 1991-2015; Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Diputados Federales por el principio de Mayoría Relativa del 2015 por Entidad Federativa; y del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. INE.

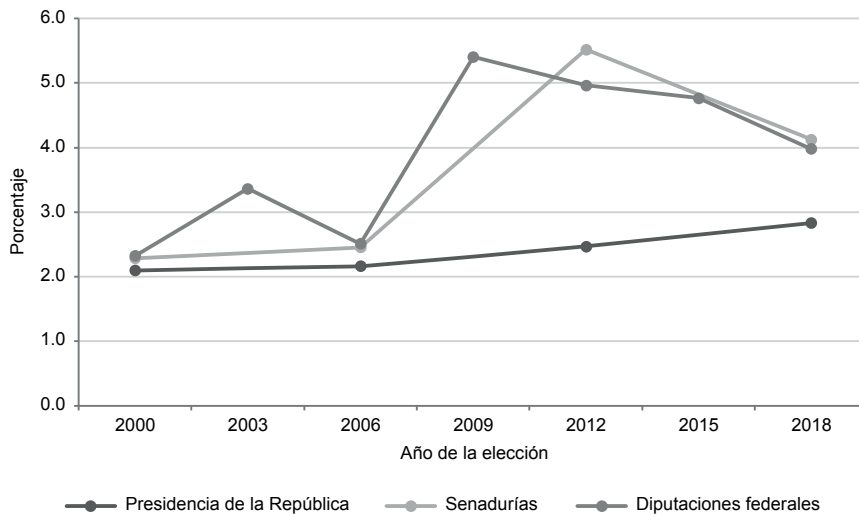
n/a=no aplica.

En retrospectiva, se aprecian dos facetas en el comportamiento del voto nulo (gráfica 12). Una, comprende el periodo de 2000 a 2006. En este ciclo, la curva registra una tendencia relativamente estable que se interrumpe en 2009, cuando inicia la segunda etapa, año en el que se dispara el voto nulo como nunca desde que el IFE/INE organiza las elecciones.

El punto de inflexión de 2009 estuvo precedido por dos situaciones que pudieron influir en el aumento de sufragios anulados: la primera, como ya se mencionó, se refiere al tratamiento en la boleta electoral de las coaliciones. Desde 2009, la multiplicidad de formas de votar origina confusión entre el electorado al momento de marcar las boletas. La segunda se explica por el surgimiento de movimientos ciudadanos e in-

telectuales que utilizaron a los medios de comunicación para promover la anulación del voto, semanas previas a la jornada electoral de 2009.²³

Gráfica 12. Porcentaje de votos nulos, por año y tipo de elección federal (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia con información del Atlas de Resultados Federales Electorales 1991-2015; Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Diputados Federales por el principio de Mayoría Relativa del 2015 por Entidad Federativa; y del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. INE.

La etapa de los cómputos distritales²⁴ es crucial para determinar el número definitivo de votos nulos. En caso de recuento de votos, se

²³ Denise Dresser fue una de sus más visibles promotoras. En uno de sus más emblemáticos artículos publicado en el diario Reforma (“Anular es votar”), el 15 de junio de 2009, escribió: “anular es votar. Es participar. Es ir a la urna y depositar una boleta para expresar el descontento con un sistema democrático mal armado, que funciona muy bien para los partidos pero muy mal para los ciudadanos”.

²⁴ El cómputo distrital es el procedimiento establecido en la ley para obtener los resultados definitivos de la elección, con el fin de determinar al ganador. Consiste en sumar los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas. Durante este proceso se cotejan cada acta recibida con los representantes de los partidos, por lo que, en caso de que las cifras no coincidan, se deberá abrir el paquete electoral para hacer un recuento voto por voto. Los cómputos tienen validez oficial y al final del conteo se entrega la constancia de mayoría al ganador de la contienda. El cómputo distrital inicia a las 8:00 horas del miércoles siguiente al día en el que se celebró la jornada electoral.

pueden reservar boletas que, por sus características en la marcación hecha por el ciudadano, genera dudas sobre su validez. El recuento de votos permite rectificar aquellos votos que fueron erróneamente clasificados como nulos por los ciudadanos que recibieron y contaron los votos, cuando en realidad eran válidos, y viceversa (sufragios válidos que debieron ser nulos).²⁵ Por tal motivo, el IFE/INE ha emitido reglas que orientan los criterios para determinar la validez de algunos tipos de marcas plasmados en la boleta.²⁶

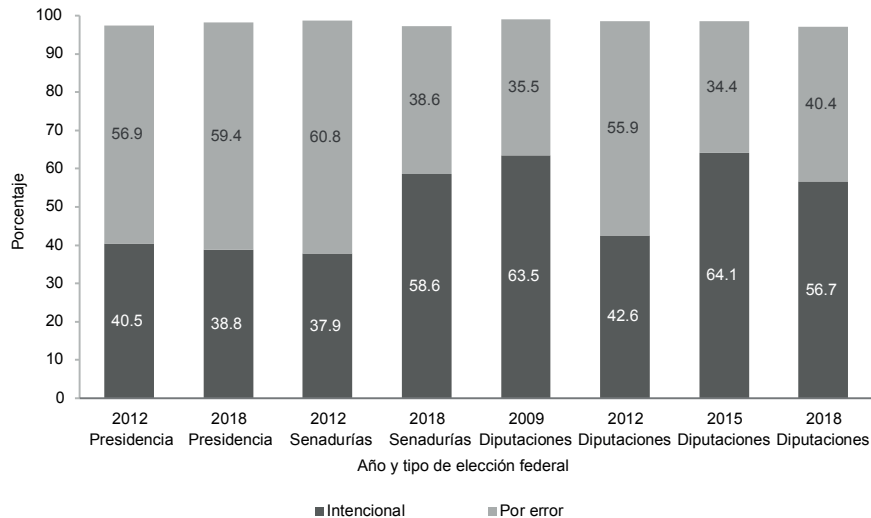
¿En qué proporción los ciudadanos anulaban involuntariamente su voto al momento de marcar la boleta? Con base en estudios muestrales realizados por el INE (INE-DEOE Varios años), se acredita que cada elección tiene su propia dinámica en cuanto a la intencionalidad del voto nulo; incluso cuando se celebran simultáneamente todas las elecciones federales (presidencia, senadurías y diputaciones) no hay entre ellas un comportamiento homogéneo. (Ver la gráfica 13.)

En las elecciones federales en que se elige al titular de la Presidencia de la República y los cargos para renovar el poder legislativo, la evidencia registrada en los estudios citados muestra que los votos nulos ocurren en mayor medida por confusión de la ciudadanía, particularmente derivado de los efectos de las coaliciones entre partidos. En 2018, por ejemplo, existieron 25 formas válidas de votar por las distintas combinaciones de los partidos que formaban coalición.

²⁵ Los cómputos distritales y los recuentos de votos siempre han existido desde que el IFE/INE organiza las elecciones federales; sin embargo, fue hasta la reforma constitucional de 2007-2008 que se introdujo en la ley las causales para celebrar obligatoriamente el recuento parcial o total de votos.

²⁶ Los ejemplos más recientes fueron los acuerdos INE/CG466/2017, mediante el cual se establecieron los lineamientos para la preparación y el desarrollo de los cómputos distritales y de entidad federativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018; así como INE/CG463/2018, por el que se aprobaron el manual para la preparación y el desarrollo de los cómputos distritales y de entidad federativa y el cuadernillo de consulta sobre votos válidos y votos nulos para la sesión especial de cómputos del Proceso Electoral Federal 2017-2018.

Gráfica 13. Distribución porcentual de votos nulos según condición de voluntad, por tipo y año de la elección federal (2009-2018)



Fuente: Elaboración propia con información de los estudios muestrales sobre las características de marcación del voto nulo de los procesos electorales federales 2009 a 2018.

Nota: Los porcentajes no suman 100, ya que la diferencia corresponde a las boletas que no pudieron clasificarse.

En 2009, el 35.5 por ciento de los votos nulos fue resultado del error de los votantes al momento de emitir el sufragio, debido a una posible confusión respecto de las coaliciones válidas en determinado distrito o por no conocer la forma correcta de marcar las boletas en el caso de partidos políticos coaligados (INE 2011).

Con relación a las elecciones presidenciales de 2012 (año con el mayor nivel de votos nulos marcados por error), el común denominador en la anulación de los votos fue la confusión o equivocación por parte de los ciudadanos al momento de emitir su sufragio. El 56.9 por ciento de los votos nulos, fueron marcados por el ciudadano por error o de manera involuntaria. Ver gráfica 13.

En las elecciones intermedias de 2015 se detectó que la mayor proporción de votos nulos fue intencional. Un factor que contribuyó a que se generara esta situación se debió a que, en la mayor parte de las entidades federativas, su población no se enfrentó a tener que elegir

diversos cargos de elección, ya que sólo hubo una boleta de la elección federal (diputaciones) y en 17 entidades hasta tres boletas de la elección local. En otras palabras, a menor cantidad de elecciones y menor número de coaliciones, proporcionalmente mayor será el número de boletas anuladas por decisión del elector.

En las elecciones de 2018, la anulación del voto presentó diferencias importantes en su intencionalidad, según el tipo de cargo a elegir. En el caso de la elección presidencial, los datos no mostraron diferencias sustanciales con respecto a la misma elección del año 2012: se mantuvo la tendencia mayoritaria a anular los votos de manera involuntaria o por error. Sin embargo, el voto nulo intencional se incrementó en la elección de senadurías y bajó en la elección de diputaciones.

El reto de la autoridad electoral (y también de los partidos políticos) es impulsar acciones para evitar que se registren votos inválidos por error del ciudadano.

Recomendaciones

La calidad técnica y operativa con la que actúa el INE se ha convertido en un referente internacional de la logística comicial. Sin embargo, la complejidad que entraña el sistema electoral mexicano, producto de la desconfianza, ha obstaculizado un entendimiento adecuado de su operación, sobre todo para su propia ciudadanía. Conceptos más simples y mucho más atractivos como el de fraude electoral se han convertido en mensajes más fáciles de transmitir y de implantar en el imaginario colectivo, especialmente en una época proclive a la postverdad y al desprecio de las instituciones.

Es por ello que este capítulo ha pretendido contribuir a una mejor comprensión del perfeccionamiento de la logística electoral, así como a demostrar la imposibilidad de que hoy en día los comicios se realicen alejados de la norma. Sin embargo, este trabajo también ha expuesto los signos de alerta y saturación que el modelo mexicano comienza a experimentar. Por ello, en primer lugar, resulta inevitable revisar la carga de atribuciones con las que hoy se ha recargado al organismo electoral nacional, así como garantizar que cuente con los recursos necesarios para poder cumplir con sus obligaciones. Esto debe ir más allá

de las estrategias propagandísticas de algunos actores políticos. En la autoridad electoral descansa, en buena parte, la normalidad democrática de México. Asimismo, es necesario valorar y retomar la destreza técnica que ha desarrollado el INE a lo largo de treinta años. Las propuestas de reforma electoral deben tener como objetivo eficientar el trabajo de los órganos electorales, no debilitarlos. Para ello, la opinión y experiencia de los funcionarios electorales es clave.

Por otro lado, como evidencia este documento, la casilla única ha expuesto efectos negativos que no se advirtieron cuando se redactó la norma. Si bien ha demostrado impactos positivos como el aumento en la participación electoral y mayor facilidad en la emisión del voto para los electores, también ha afectado la oportunidad con la que se conocen los resultados electorales, complicando el trabajo en campo, en la mesa de votación, además de extender la jornada de los funcionarios de casilla. Todo esto en un contexto de creciente desafección política y reticencia a participar en la vida pública. En este sentido, habría que analizar la forma de contrarrestar estos efectos, o bien, analizar la pertinencia de regresar a un esquema de casillas separadas (una que procese las elecciones federales y otra las locales), aunque coexistan en el mismo espacio.

Es tiempo de que los legisladores y diversos actores políticos consideren la pertinencia de integrar mecanismos de votación electrónica. No sólo se trata de la posibilidad de contar con urnas electrónicas (experiencia que podrá ser evaluada por primera vez en las elecciones locales de Hidalgo y Coahuila de 2020 donde se desarrolló una prueba piloto), sino también del voto por Internet (las elecciones intermedias de 2021 podrían ser las primeras elecciones en las que se utilice esta modalidad de sufragio para mexicanos residentes en el extranjero). Nuestros connacionales podrán participar para elegir a nueve gobernadores, una diputación migrante y otra más de representación proporcional. El sistema podrá seguir siendo utilizado y perfeccionado en las elecciones locales de 2022 y 2023 con miras a las elecciones federales y locales de 2024, año en la que se renovará la Presidencia de la República.

Estas experiencias tendrían que ser valoradas por los legisladores a fin de alcanzar un acuerdo político que permita incluir nuevas formas de votación. Más aún, con experiencias como la reciente contingencia

sanitaria en donde más de cincuenta países han visto ya afectados sus comicios y procedimientos electorales, reflexionar desde otro lugar la operación de los comicios se antoja indispensable.

En cuanto a la colaboración de la ciudadanía como funcionarios de mesa directiva de casilla, se pueden valorar otras formas de participación que pueden adicionarse, tales como las convocatorias abiertas – con ciertos candados de seguridad–, figuras como el servicio social universitario, o estableciendo la obligatoriedad –con sanción expresa en la ley para quien se niegue de forma injustificada– de desempeñarse como funcionario de casilla. Estas medidas harían más fácil, eficaz y efectivo el proceso de capacitación. De igual forma, los legisladores podrían evaluar la posibilidad de cambiar la fecha de la jornada electoral para que no tenga lugar en época de lluvias, lo que lejos de ser una nimiedad, afecta el trabajo de campo.

Finalmente, se podría evaluar la posibilidad de contar con centros de votación, lo que sin duda eficiente muchos de los procesos de la logística electoral y disminuye costos, así como implementar la obligatoriedad del sufragio, ya que si bien actualmente la Constitución lo establece en su artículo 35, fracción I, al no existir ninguna sanción, en realidad no se toma como tal.

Ninguna de estas opciones descubre el hilo negro. Todas son implementadas con éxito en otros países y muchas de ellas ya han estado sobre la mesa en distintas discusiones y análisis de reforma a nuestro modelo electoral. Sin embargo, todas ellas se enfrentan a un obstáculo que en ocasiones parece insalvable: la desconfianza. Desconfianza en la autoridad electoral, en los partidos y candidatos, entre las distintas fuerzas políticas, en los funcionarios de casilla, en los observadores y en los electores.

México podría transitar a un sistema menos saturado, más eficiente, más flexible y más austero. Un sistema que se base en la responsabilidad política de los contendientes y en el respeto a las instituciones, invariablemente conllevará a un entramado más ligero y menos complejo. De otra forma, no importa lo complicada que sea la logística electoral, los candados que se diseñen o los contra pesos que se instauren. La pregunta es: ¿estaremos preparados? ¶