



**Impactos de la mecánica del desarrollo del escrutinio y
cómputo de los votos en Casilla Única, en el Programa
de Resultados Electorales Preliminares. Elecciones
concurrentes 2015 en el Estado de México**

**Tesis para optar por el grado de
Maestro en Procesos e Instituciones Electorales**

Presenta:
Matías Chiquito Díaz de León

Director de tesis:
Dr. Rafael Cruz Reyes

Zacatecas, Zac.; 12 de abril de 2017

SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Índice

Introducción	1
Capítulo I	
I. Antecedentes	11
1.1. Breve reseña de los procesos electorales en México	11
1.1.1. Elecciones organizadas bajo el control de los poderes locales	20
1.1.2. Elecciones organizadas bajo el control del gobierno federal	21
1.1.3. Elecciones organizadas por órganos electorales autónomos	22
1.1.4. Elecciones organizadas por órganos electorales autónomos e independientes	23
1.2. Publicación de los resultados de la elección	24
1.2.1. Resultados preliminares a los cómputos definitivos	24
1.2.2. Resultados definitivos	26
Capítulo II	
II. El manejo inadecuado de los resultados electorales preliminares y su impacto negativo en la confianza y credibilidad de los órganos electorales	28
2.1. Elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988	28
2.2. Elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006	30
Capítulo III	
III. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)	36
3.1. Antecedentes	36
3.2. Fundamento constitucional y legal	41
3.3. Reglas de operación	42

3.4. Auditoría a su diseño y operación	44
Capítulo IV	
IV. La Casilla Única	46
4.1. Antecedentes	47
4.2. Fundamento constitucional y legal	49
4.3. Su integración	53
4.4. Reglas de operación	54
4.5. Que la hace diferente a la casilla ordinaria	63
Capítulo V	
V. Elecciones concurrentes en el Estado de México 2015	67
5.1. Casillas instaladas	67
5.2. Selección de la muestra de estudio	67
5.3. Resultados obtenidos	69
5.3.1. Desarrollo del escrutinio y cómputo	80
5.3.2. Clausura de casillas y remisión de las actas al PREP	81
5.3.3. Recepción de las actas en el PREP y publicación de los resultados	82
Capítulo VI	
VI. Elecciones no concurrentes en el Estado de Zacatecas 2015	83
6.1. Casillas instaladas	83
6.2. Selección de la muestra de estudio	83
6.3. Resultados obtenidos	85
6.3.1. Desarrollo del escrutinio y cómputo	95
6.3.2. Clausura de casillas y remisión de las actas al PREP	96
6.3.3. Recepción de las actas en el PREP y publicación de los resultados	97

Capítulo VII

VII. Comparativo del comportamiento de las casillas Única y Ordinarias y su impacto en el PREP	98
7.1. En el desarrollo del escrutinio y cómputo	101
7.2. En los horarios de clausura de casillas y remisión de las actas al PREP	104
7.3. En los tiempos de recepción de las actas en el PREP y publicación de los resultados	117
 Conclusiones	 111
Bibliografía	115

Introducción

Las elecciones en México tradicionalmente fueron un ritual, periódicamente escenificado para justificar (legitimar) el arribo al poder de quien o quienes previamente eran ungido por el sistema elector. No obstante, como bien se apunta en la Radiografía del Fraude: “El 6 de julio de 1988 constituyó no sólo el parteaguas de la vida política del México contemporáneo, por el hecho de que las elecciones dejaron de ser lo que habían sido en el pasado –un problema del gobierno- para convertirse en un asunto de la sociedad. Fue también el principio del fin del sistema...”¹. A partir de los acontecimientos que envolvieron la elección presidencial de 1988, la sociedad, en sus diferentes ámbitos de organización, reclamó su derecho a decidir en la integración del poder público y asumió su responsabilidad en las elecciones, exigiendo procesos imparciales y con claridad suficiente para ser creíbles. Ante la imposibilidad del Estado Mexicano para atender las expectativas generadas en el ámbito de los partidos de oposición y en los ciudadanos mismos, vendría la reforma político-electoral que sienta las bases de un nuevo sistema electoral; en agosto de 1990 se ordenó la liquidación de la vieja Comisión Federal Electoral (CFE), dando paso a la integración de un nuevo órgano electoral, dotado de autonomía en su función y profesional en su desempeño, se trata del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

Debe destacarse que la fundación del IFE está dada en un contexto de desconfianza y amplio desprestigio de los órganos electorales, en específico, de la Comisión Federal Electoral, que vería minada su escasa credibilidad virtud a los incidentes registrados en la elección presidencial del 6 de julio de 1988. Desconfianza al fin desbordada por la forma poco clara para procesar los resultados de dicha elección.

En su fundación, el IFE tuvo dos retos fundamentales que de manera urgente tendría que atender. Uno, fue la construcción del padrón electoral, con el compromiso necesario de integrarlo a partir de cero, empadronando a los

¹ Barberán, José; Cárdenas, Cuauhtémoc; López, M. Adriana; y Zavala, Jorge. *Radiografía del Fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*. México, Nuestro Tiempo, 1988, pág. 7.

ciudadanos casa por casa en todo el territorio nacional. El otro, sería el de lograr confianza y credibilidad en los resultados de la elección; no se trataba solamente de tareas operativas para limpiar los procesos electorales, pues además se requería de acciones políticas adecuadas realizadas de manera oportuna por el órgano electoral, a la luz del día y a la vista de todos los actores políticos.

Previo a la fundación del IFE, la desconfianza no pasaba como accidente, más bien era un propio de las elecciones en México y sube a un nivel de gravedad precisamente por los procedimientos discrecionales implementados para recabar y dar a conocer los resultados de la elección presidencial celebrada el miércoles 6 de julio de 1988; el prolongado espacio de obscuridad transcurrido entre la jornada electoral y la publicación de las cifras dadas como definitivas hacía presumir la posibilidad, difícil de negar, de una alteración de las actas de casilla para favorecer a un candidato determinado. Así, ante la experiencia negativa de la elección referida, el IFE tuvo entre sus primeros retos recuperar la confianza de los actores políticos, mediante la aplicación de procedimientos oportunos, eminentemente traslúcidos, a la vista de todos los interesados.

Además de clarificar la mecánica para recabar y publicar los resultados electorales preliminares, los órganos electorales dependientes del IFE desconcentrados en todo el territorio nacional (300 consejos distritales) tuvieron que implementar medidas explícitas, validadas por los actores políticos, para la recuperación de los expedientes de la elección y asegurar la integridad de los paquetes electorales mediante su resguardo en las bodegas específicamente acondicionadas para ese fin, procediendo a su destrucción solo después de la calificación y clarificación de la elección.

Debe destacarse, en este apartado, que en las modalidades bajo las cuales se operaron los resultados preliminares de la elección del 6 de julio de 1988, sí existió la posibilidad real de alteraciones a las actas de casilla, la duda subsistió y la citada alteración se hizo evidente ante la imposibilidad material de clarificar lo que realmente había ocurrido. En efecto, los estudios que muestran información detalladas de los acontecimientos², con datos levantados en el momento mismo en

² Barberán *et. al.*, op. cit. Págs. 30 a la 47.

el que los hechos ocurrieron, dejan constancia, por ejemplo, que de las 54,642 casillas que fueron instaladas para la jornada electoral de la elección presidencial el 6 de julio de 1988, la CFE entregó resultados a nivel de casilla solamente de 29,999 actas, negándose a publicar los resultados de las restantes 24,643 casillas instaladas. Los resultados de las actas nunca fueron conocidos³, lo que supone la inexistencia de actas que correspondieran y dieran soporte a los resultados de los cómputos distritales que fueron publicados y que estuvieron integrados a nivel de distrito electoral federal, no desagregados por casilla; es decir, las modalidades de operación de los órganos electorales constituyen evidencia de la posibilidad de alteración de las actas, en su caso, de los resultados de casilla que, en consecuencia, no corresponderían a los de las actas de las casillas cuyos resultados no fueron desagregados en la publicación, de ahí la negativa a publicar el estadístico completo. A partir de estos acontecimientos, se evidencia la responsabilidad vital de los órganos electorales, de ofrecer mayor control y absoluta claridad de cada uno de sus actos, no solamente con respecto a la publicación de los resultados electorales preliminares, pues debe asegurar la publicación de las actas con inmediatez a la jornada electoral y resguardarlas con las medidas de seguridad suficientes para garantizar su integridad.

El tema de la confianza/desconfianza viene a ser uno de los elementos más complejos de los procesos electorales, pues ante el mínimo descuido en el desarrollo de los procedimientos, la autoridad electoral puede enfrentarse a trances de incertidumbre, que generan desconfianza y que resultan ser de imposible reparación. Todos aquellos tramos de los que no se tuvo control, en donde la autoridad electoral no tiene evidencia objetiva de haber actuado correctamente, provocan en los actores políticos márgenes de desconfianza que, al final de cuentas, no se logran superar. Me explico (si no hay evidencia de que el diablo no existe, entonces sí existe) si no hay evidencia de que la autoridad electoral

³ El 20 de diciembre de 1991 la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ordenó la destrucción de los paquetes electorales de la elección del 6 de julio de 1988, que estaban bajo su resguardo. El punto de acuerdo fue presentado por el diputado del Partido Revolucionario Institucional, Fernando Ortiz Arana, quien fue apoyado de manera decisiva por la fracción del Partido Acción Nacional. La discusión en torno a este tema puede apreciarse en el Diario de los Debates No. 24, del día 20 de diciembre de 1991.

desarrolló correctamente un procedimiento determinado, en donde materialmente se pudo haber actuado de forma distinta a la legalmente regulada, si en ese tramo no estuvieron presentes los actores políticos y no se generó evidencia suficiente de cómo las cosas realmente ocurrieron, con toda posibilidad los actores políticos entrarán a un estado de incertidumbre que, finalmente, se traduce en desconfianza hacia la autoridad electoral y, por ende, en los procesos electorales⁴.

El IFE logró, en tiempo prudente, superar los retos que le fueron fijados desde su fundación. Los últimos cuestionamientos al padrón electoral se recibieron con motivo de la elección presidencial de agosto de 1994, a partir de entonces, el padrón electoral se ha consolidado como un instrumento esencialmente seguro y confiable; dejó de ser objeto de debate en los procesos electorales⁵. El tema de los resultados electorales preliminares se consolidó en forma suficiente desde las primeras elecciones celebradas bajo el control del IFE, el Programa de Resultados Electoral Preliminares (PREP) se convertiría en uno de los procedimientos de amplio prestigio y de los más reconocidos para el Instituto, aportando amplios márgenes de certeza y confiabilidad en los procesos electorales.

No obstante, aun teniendo un sistema electoral consolidado, los procesos electorales competitivos como el presidencial de 2006 pueden devenir en serias crisis de credibilidad para los órganos electorales. En tales circunstancias y ante la imposibilidad legal⁶ de que se dieran a conocer los resultados del conteo rápido que fue operado para la elección de presidente, los ojos juiciosos de los actores políticos se centraron en el PREP, que, sometido a severas presiones, finalmente no lograría desactivar las descalificaciones externadas hacia la autoridad electoral. El PREP, uno de los procesos que se había consolidado ampliamente bajo la conducción del

⁴ Peor aún puede resultar el cuadro para la autoridad electoral, pues al darse un supuesto como el que se ha descrito, los partidos o actores políticos que nada pierden después de la elección (por que nada han ganado) sabiendo que han perdido, pueden utilizar el descuido de la autoridad electoral para buscar como legitimar sus estrategias encaminadas a descalificarla de forma por demás irresponsable, tal como fue observado en el proceso electoral federal de 2006.

⁵ Previo a la aprobación del padrón electoral y lista nominal definitiva para la elección de 1994, se creó el llamado Consejo Técnico del Padrón Electoral, integrado con destacados científicos de disciplinas diversas, quienes auditaron y dictaminaron como efectos dichos instrumentos electorales. para una mejor referencia, véase Woldenberg, José, 1994: *La Otra Cara*, México, Revista Nexos del día 1 de marzo de 2014.

⁶ El 22 de junio de 2006, el Consejo General del IFE emitió el acuerdo IFE/CG114/2006, en el que se establecen las reglas para difundir los resultados del Conteo Rápido de la elección presidencial.

IFE entró en crisis, generando amplios márgenes de desgaste para el órgano electoral federal.

Después de los acontecimientos de 2006, los esfuerzos de la autoridad electoral federal se han centrado en recuperar el camino ya andado, buscando reconquistar confianza suficiente para asegurar la credibilidad en los resultados de las elecciones. Así, en los procesos electorales de 2009, 2012 y 2015, se logró refrendar la pulcritud observada por el Instituto (antes IFE, hoy INE) en el cumplimiento de sus tareas. Se ha logrado afianzar la credibilidad en las elecciones y el PREP vuelve a ser un baluarte fundamental del sistema electoral democrático. Sin embargo, debe valorarse que aun en condiciones así favorables, el formato de las elecciones concurrentes de 2015 muestra indicadores inequívocos de serias dificultades para el oportuno procesamiento de los resultados preliminares de las elecciones⁷, visibles desde los procesos que deben desarrollarse en las mesas directivas de casilla única, hasta la recolección de las actas para el PREP.

Si bien, el programa de resultados electorales preliminares logró recabar y digitalizar un porcentaje aceptable de actas, un promedio del 98%, debe resaltarse que el PREP procesó las cifras de la elección con lentitud no vista en elecciones anteriores, dando resultados medianamente firmes muy avanzada la madrugada del lunes 8 de junio de 2015. Es decir, aunque puede reconocerse que el PREP funciona en su operativo, debe aceptarse que en las elecciones concurrentes de 2015 resultó ser más pausado que en las elecciones precedentes de 2009 y 2012; aunque no trascendieron señalamientos, debe tenerse en cuenta que la elección

⁷ En las elecciones federales intermedias celebradas el 5 de julio de 2009, el PREP (nacional) recibió el 67% de las actas de escrutinio y cómputo de casilla antes de la media noche del día de la elección; solamente un 33% de las actas se recibió el día siguiente. En esa misma elección, el PREP en el Estado de México recibió el 85% de las actas el mismo día de la elección; solamente el 15% se recibió el día siguiente. Comparativamente, en las elecciones intermedias de 2015, el PREP (nacional) recibió el mismo día de la elección solamente el 23% de las actas, el 77% lo recibió el día siguiente; en el Estado de México (con elección concurrentes y casilla única) el PREP recibió antes de la media noche del día de la elección solamente el 18% de las actas, el 82% se recibió después de la media noche. Para mayor seguridad, véanse las bases de datos del PREP, en: PREP 2009.- http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html y PREP 2015.- <http://prep2015.ine.mx/>.

reportada fue solamente de diputados federales, siendo evidente que la presidencial resulta ser observada con mayor interés y acaloramiento.

De esta manera, es materia de este trabajo de investigación, precisamente, evidenciar cómo la Casilla Única, que es operada en las elecciones concurrentes, observa una mecánica de operación que exige un mayor tiempo en el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos, así como para el armado de los paquetes electorales, lo que provoca el cierre de casilla en un horario más prolongado al observado para la Casilla Ordinaria, generando un impacto negativo en la operación del PREP. Es decir, tratándose de elecciones concurrentes, las mesas directivas de casilla tardarán más en remitir las actas al PREP, en comparación a las elecciones no concurrentes, por lo que en elecciones a celebrarse en lo sucesivo no tendremos ya resultados electorales a la media noche del día de la jornada electoral; tendremos ahora un PREP muy serenado, con resultados ya avanzada la madrugada del día siguiente al de la elección⁸.

Igualmente, se evidencia cómo la lentitud del PREP en el procesamiento de los resultados electorales preliminares genera desconfianza hacia los órganos electorales, analizando, al efecto, los hechos ocurridos en torno a las elecciones presidenciales de 1988 y 2006, teniendo como base los textos que se escribieron en el momento de los acontecimientos o en fechas cercanas a los mismos.

También, se puede advertir que, en las elecciones concurrentes, con la aplicación del Modelo de Casilla Única, el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos requiere más tiempo al utilizado en la Casilla Ordinaria operada en elecciones solo federales o solo locales, no concurrentes. Sobre la base de las actas de jornada electoral, actas de escrutinio y cómputo y las constancias de clausura de casilla y remisión de expedientes, tomadas de una muestra representativa de las elecciones celebradas en el Estado de México y en el Estado de Zacatecas el 7 de junio de 2015, se han podido validar y dar soporte a las variables siguientes:

- a) El tiempo requerido para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos, en elecciones concurrentes con Casilla Única.

⁸ Se podría estimar que el PREP estará dando resultados más/menos firmes, promedio, a las 04:00 horas del día siguiente al de la elección.

- b) El tiempo requerido para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos, en elecciones no concurrentes con Casilla Ordinaria.
- c) El tiempo empleado en el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos en Casilla Única y su impacto en la oportunidad de operación del PREP.
- d) El tiempo empleado en el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos en Casilla Ordinaria y su impacto en la oportunidad de operación del PREP.
- e) El tiempo empleado en la recolección de las actas en el formato de operación de la Casilla Única y su relación con la oportunidad de publicación de resultados en el PREP.
- f) El tiempo empleado en la recolección de las actas en el formato de operación de la Casilla Ordinaria y su relación con la oportunidad de publicación de resultados en el PREP.

Finalmente, en este apartado se aprovecha para precisar una definición de los conceptos que son utilizados en las variables propuestas, en los siguientes términos:

- a) **Acta de jornada electoral.** Se levanta en la casilla, al momento de su instalación. En este documento queda asentada la fecha, hora y domicilio de la casilla, el nombre y firma de los integrantes de la mesa directiva y de los representantes de los partidos políticos presentes; igualmente, queda asentada la hora del cierre de la votación.
- b) **Acta de escrutinio y cómputo.** Se levanta en la casilla, una por cada elección celebrada, una vez concluido el escrutinio y cómputo de la elección correspondiente. En este documento se asientan los resultados de la elección, precisando la cantidad de votos registrados para cada partido, coalición o candidato; igualmente, lleva el registro de los funcionarios de la mesa directiva de casilla que participaron en el escrutinio y cómputo de los votos y de los representantes de los partidos políticos presentes. Las actas PREP, además consignan la hora precisa en que son ingresadas al sistema.
- c) **Casilla Única.** Se instala en los procesos electorales con jornada electoral concurrentes (federal y local) y se integra con un presidente, dos secretarios,

tres escrutadores y tres suplentes generales; en caso de que el día de la elección se registre alguna consulta, se podrá integrar un escrutador más.

- d) **Casilla Ordinaria.** Se instala en los procesos electorales no concurrentes, con jornada electoral solo federal o solo local; se integra con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales; en caso de que el día de la elección se registre alguna consulta, se podrá integrar un escrutador más.
- e) **Constancia de clausura de casilla y remisión de expedientes.** Este documento se levanta en la casilla, al finalizar la integración de los paquetes electorales; en esta constancia se asienta la fecha y hora en que la casilla es clausurada y los expedientes de la elección son remitidos al órgano electoral correspondiente y al PREP. Es el documento base para computar el tiempo que transcurre entre el cierre de la casilla y la llegada de las actas al PREP.
- f) **Elecciones concurrentes.** Las que son celebradas en una misma fecha, federales y locales. En una misma casilla (única) se reciben los votos de la elección federal y de la local.
- g) **Elecciones no concurrentes.** Solo federales o solo locales, se operan con la Casilla Ordinaria.
- h) **Escrutinio y cómputo de los votos.** Es el procedimiento realizado por la mesa directiva de casilla, con el apoyo de los escrutadores; consiste, primero, en separar los votos recibidos para cada partido político, coalición o candidato, votos nulos y para candidatos no registrados; posteriormente, se revisa la validez de cada uno de los votos y son computados a favor de quien fueron emitidos. En la Casilla Única, según el modelo de operación, el escrutinio y cómputo de los votos de la elección federal y local, se desarrollan de manera simultánea. Un secretario y uno o dos escrutadores, realizan el procedimiento para la elección federal; en el mismo tiempo, el segundo secretario y uno o dos escrutadores realizan el procedimiento para la elección local.
- i) **PREP.** Es el Programa de Resultados Electorales Preliminares, mecanismo o sistema desarrollado para que los órganos electorales y los partidos

políticos cuenten de manera inmediata con los resultados de las elecciones celebradas.

El presente estudio cuenta con la evidencia histórica del daño causado a la credibilidad de los órganos electorales, en específico, por el manejo inadecuado de la recolección, sistematización y publicación de los resultados electorales. Destacando los elementos de oportunidad y transparencia que deben prevalecer durante el desarrollo de este tipo de tareas. Para este caso, se han tomado en cuenta los referentes que son más perceptibles en la historia reciente de las elecciones en México, a saber: eventos como la llamada “caída del sistema” en las elecciones del 6 de julio de 1988 y las imputaciones referidas, en general, al entonces IFE, por el tratamiento dado a los resultados electorales preliminares en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006.

Asimismo, después de ser analizada la mecánica aplicada para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos en la llamada Casilla Única en las elecciones concurrentes de 2015, se evidencian los riesgos inminentes que tendrá el PREP para asegurar una adecuada operación en las elecciones de 2018, las que también serán concurrentes, con el agregado de al menos dos cómputos más en relación con las de 2015. Los riesgos que se avizoran no implican propiamente mermas a la transparencia en el desarrollo de los procedimientos, más bien, es la oportunidad en la publicación de los resultados la que se verá afectada, por lo que será necesario y urgente que el órgano electoral desarrolle estrategias que permitan control sobre esos riesgos y amortizar sus efectos.

Si bien, para las elecciones presidenciales se han venido aplicando con éxito los conteos rápidos, con un grado de confiabilidad suficiente para minar los propósitos mercantiles de los encuestadores, debe reconocerse que ante una elección competitiva como la presidencial del 2 de julio de 2006, el PREP debe estar fortalecido con radiales refractarios a las críticas maliciosas, que son proferidas sin responsabilidad alguna. El reto inmediato será el PREP 2018. Para reforzar los procedimientos ordinarios o extraordinarios que deban operarse, el INE debe prever un mecanismo de activación de vigilia social, que esté vigente durante el día de la

jornada electoral del 1 de julio de 2018 y durante las primeras horas del día siguiente, al menos hasta que la totalidad de los paquetes electorales estén debidamente resguardados en las bodegas electorales.

Capítulo I

I. Antecedentes

Probablemente el tema de resultados electorales, por sí mismo, no lleva implícita suficiente evocación respecto de las constantes y cruentas pugnas que fueron desahogadas en la sucesión del poder político en México, periodo tras periodo, desde la proclamación de la independencia nacional hasta finales del siglo XX⁹. Referirse simplemente a un programa, como el de los resultados electorales preliminares, no es suficiente para destacar la relevancia que las elecciones han tenido en el país desde su fundación, ni ayuda a clarificar las vicisitudes por las que han pasado los procesos electorales. Resulta entonces necesario hacer, aunque muy general, una remembranza de las elecciones en México, destacando sí, particularidades, principalmente de los casos recientes más complejos que desvirtuaron el espíritu democrático de los comicios, en donde floreció la duda sobre el verdadero sentido de la expresión del ciudadano manifestada en el voto, a causa de un manejo inadecuado de los resultados de las elecciones celebradas.

Destacando la relevancia que tienen las elecciones, como único medio para legitimar el acceso y ejercicio del poder, se pueden deducir las razones que justifican las exigencias de transparencia e imparcialidad, de los actores políticos hacia las autoridades electorales.

1.1. Breve reseña de los procesos electorales en México

Corría el mes de junio de 1808 cuando en la Nueva España se tuvo conocimiento de la abdicación de Carlos IV y de todos sus descendientes, entregando la Corona Española a José Bonaparte; acontecimientos ocurridos en el marco de la invasión del ejército francés al reino español. Es en este contexto cuando en el Ayuntamiento

⁹ La sucesión en la titularidad del poder ejecutivo en México, históricamente fue acompañada de acontecimientos empañados por el humo de la pólvora y de un fuerte olor a sangre. No solo fue así durante el siglo XIX, pues la revolución fue precedida de escandalosas ejecuciones, de las más destacadas se pueden citar los casos como el asesinato del Presidente Carranza en 1920; de los generales R. Gómez y Serrano en 1924; del Presidente (electo) Álvaro Obregón en 1928; y, la más reciente ejecución, Luis Donaldo Colosio en 1994.

de la ciudad de México, en voz de su síndico Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, se hace el primer pronunciamiento político a favor de la independencia nacional, exaltando la necesidad de constituir un gobierno basado en el pueblo: “Habló el licenciado Verdad en nombre del Ayuntamiento; propuso el reconocimiento del rey Fernando como soberano de los Españoles... agregó que al pueblo competía ejercer la autoridad en ausencia del monarca...”¹⁰. Podría decirse que, si bien, aún no se tenían los propósitos claros de la formación de un sistema político perfilado en los términos dados en la primera carta constitucional que fue proclamada 16 años más tarde, sí hay un manifiesto que orienta a la formación de un nuevo estado, de un estado nacional instaurado conforme a los principios liberales, en donde el fundamento del poder político tendría que ser propiamente el pueblo. Aunque de manera incipiente, se sientan las bases ideológicas y conceptuales de soberanía popular, fundamento del estado democrático.

Desahogada la primera etapa de convulsiones políticas y sociales, que desembocarían en la proclamación de la independencia y la promulgación de la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, al fin se daría forma al naciente país que fue nombrado Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 4 de la carta constitucional mencionada, se establecería que: “La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”. Sobre estas bases se iniciaría la ardua tarea de construcción y consolidación de la nación mexicana, en donde, aún en medio de convulsiones políticas y sociales, se reconocería como único fundamento del poder la expresión de la soberanía popular, radicada, como se ha mencionado, solo en el pueblo.

Desde la declaración de la independencia nacional¹¹, hasta la restauración de la república en junio de 1867¹², la transición del poder político estuvo modulado por revueltas, golpes de estado, sediciones, hasta simples motines; no obstante, se

¹⁰ Fuentes M. José, *Historia Ilustrada de México. Desde los orígenes hasta Ernesto Zedillo*. México, Océano, 1998, p. 114

¹¹ El Acta de Independencia está fechada el 28 de septiembre de 1821, Fuentes Mares, J. op. cit. p. 156).

¹² Históricamente se ha reconocido como república restaurada el momento posterior al decaimiento del imperio de Maximiliano de Habsburgo. El 19 de junio de 1867, con la ejecución de Fernando Maximiliano se puso fin al llamado segundo imperio, refrendándose el sistema republicano.

aprecia que la justificación de los incidentes registrados tenía como referente precisamente la exigencia de legitimidad para quienes pretendían acceder y ejercer el poder político; condición basada en la aspiración de la conformación de un gobierno con reconocimiento popular suficiente, medible con arreglo a las normas electorales vigentes.

Después de un amplio análisis de los diferentes cuerpos normativos en materia electoral que han tenido vigencia en México de 1812 a 1988¹³, se puede apreciar la existencia y, de algún modo, aplicación de regulación de los procesos comiciales, desde la constitución misma de la república mexicana. Aún antes de ese momento histórico ya se habían registrado experiencias electivas, pues han de resaltarse los comicios para la elección de los diputados que representarían al nuevo mundo en las cortes de Cádiz, que fueron formalmente instaladas en septiembre de 1810 y que en marzo de 1812 proclamaron la Constitución Gaditana; en poco tiempo, el 23 de mayo de ese mismo año se expidió la convocatoria para la elección de diputados a las primeras Cortes ordinarias de España¹⁴.

Con el triunfo de los alzados de Casamata y desterrado Agustín de Iturbide del territorio nacional, los mandos militares emitieron una convocatoria a elecciones para integrar un congreso constituyente, cuyo único propósito sería regular la elección de un constituyente federal, que sería finalmente el órgano político creador, primero, del Acta Constitutiva de la Federación y, posteriormente, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 de octubre de 1824.

En su origen, las reglas establecidas para la regulación de las elecciones estuvieron inspiradas en los principios liberales consagrados en la Constitución de Cádiz, configurados en torno a la aspiración de un poder legítimo basado en la expresión popular; así, aun en condiciones traumáticas, de “fuego cruzado”¹⁵, la nación estuvo llamada a sufragar para la designación de funcionarios en los

¹³ García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, México, Adeo-Editores, Industrias Gráficas Unidas, 1989.

¹⁴ Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. México, Colegio de México, 1955, p. 22.

¹⁵ González Pedrero, Enrique. *País de un solo hombre: El México de Antonio López de Santa Anna*. México, FCE, 2003, p. XXVI.

diferentes puestos de elección popular. Seguramente los comicios no se registraron de manera periódica y pacífica, como ahora es obligado, no obstante, sí se reconocía la necesidad de las elecciones como una forma regulada de transición del poder político, que le diera significado de legitimidad a quien en su oportunidad le correspondiera ejercerlo.

Aun en condiciones sociales y políticamente complejas, se reconocía la importancia de los procesos electorales como fundamento que daba soporte al gobierno imperante y se fueron asentando como la mejor vía para la renovación de los titulares de los poderes públicos a la conclusión de su mandato. Se tienen registros históricos de elecciones federales en momentos complejos, como ya se ha mencionado, pudiendo citar solo como ejemplo, las jornadas comiciales para la designación de Presidente de la República, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diputados, celebradas al finalizar la llamada guerra de tres años (diciembre de 1857 a enero de 1861).

Concluido el periodo de 4 años para el que fue electo como Presidente de México, el Sr. Juárez se mantendría en esa magistratura, pues el país era víctima de la invasión por parte del ejército francés, bajo cuya fuerza se había instituido el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Expulsado el invasor y ejecutado el joven emperador, Benito Juárez se postuló nuevamente como candidato a la presidencia, ocasionando el descontento de otros legítimos aspirantes al magistral puesto; así, agotadas las esperanzas, en noviembre de 1871 el General Porfirio Díaz proclamó el Plan de la Noria, encabezando el primer movimiento anti-reeleccionista bajo la irónica consigna de “no reelección”, expresada de la siguiente manera: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y esta será la última revolución”¹⁶.

Tómense los acontecimientos referidos como ejemplo de la relevancia que las elecciones revisten en México, pues su aplicación para modular el juego del poder es indispensable a efecto de posibilitar el orden social y la estabilidad política, como responsabilidad del propio estado. Legítimas o no las aspiraciones de quienes se

¹⁶ Madero, I. Francisco. *La sucesión presidencial en 1910*. México, Colofón, 2006, p. 32.

pronunciaron por la no re-elección, lo rescatable es propiamente el hecho de enarbolar la bandera de la legitimidad, que se sustenta en la elección como único medio para el arribo al poder.

A paso forzado, pero la rueda camina al fin, las elecciones fueron sustituyendo balas por votos. En un país en proceso de formación y de integración social, las relaciones se quebrantan de manera insospechada, las instituciones se ven superadas por los hombres fuertes del momento. Los caudillos personifican las posibilidades del poder político, en todos sus ámbitos, vale aquí citar la visión expresada por Luis Mediana Peña, en su texto denominado “Visita guiada a las elecciones mexicanas”, en los siguientes términos: “La historia política del México independiente puede verse como la de los desacuerdos y luchas interelitarias sobre las formas y ritmos para integrar y desarrollar a la nación. Sin embargo, en estas disputas no aparece el tema de las reglas del juego político, sino hasta finales del Porfiriato, con el movimiento de Madero, para caer en el letargo después de 1920, reaparecer en 1945, y luego conservarse fuera del foco de atención hasta 1988”¹⁷. Las elecciones regularmente periódicas se instituyeron en México hasta después de los años treinta del Siglo XX, con excepción de los comicios registrados en 1946 y 1952, finalmente las elecciones se han registrado, como ahora está regulado, en forma pacífica.

De la revisión que se ha hecho a la legislación electoral que históricamente estuvo vigente en el país¹⁸, se puede apreciar que por más de cien años las elecciones estuvieron a merced de los poderes locales. Así sería hasta el mes de enero de 1946. El 7 de enero del mes y año citados se publicó la Ley Electoral, en forma por demás radical, el ordenamiento jurídico concede el control absoluto de

¹⁷ El texto aparece citado en el ensayo sobre “*El caudillismo electoral hasta 1929*”, autoría de Jean Meyer, incluido en la obra denominada: “*Siglo del Sufragio: de la no re-elección a la alternancia*”, coordinada precisamente por Don Luis Medina Peña y publicada por el FCE, en coedición del IFE, CONACULTA y CONACyT; página 82. El mismo ensayo, con la cita referida puede leerse en la obra de Jean Mayer, denominada: “*De una revolución a otra. México en la historia*”, editada por el Colegio de México en 2013. También aparece referida en uno de los apartados del libro “Hablemos de la Democracia”, de la autoría del Dr. Jaime Hernández de la Torre, publicado por la Editorial STAUdeG; es el apartado denominado “Institución gubernamental de control electoral y su legislación”, integrado en colaboración de quien suscribe el presente estudio y publicado en la obra de mérito con el consentimiento expreso del mismo.

¹⁸ García Orozco, Antonio, op. cit.

las elecciones a la Secretaría de Gobernación, a través, primero, de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y de la Comisión Federal Electoral, después; sería hasta el advenimiento de incidentes escandalosos, como los registrados en la elección presidencial del 6 de julio de 1988, cuando al fin se buscó el consenso para una reforma político-electoral que sentaría las bases para la configuración de los órganos electorales autónomos.

El control de las elecciones (federales y locales) estaba centralizado en la Secretaría de Gobernación del gobierno federal y se coordinaba con las secretarías generales de gobierno en las entidades federativas para las elecciones locales. No puede negarse que aun el Instituto Federal Electoral, fundado en agosto de 1990 como órgano electoral autónomo, se integró principalmente con la vieja estructura de la CFE¹⁹ y en sus primeros años de ejercicio (1990 a 1996) tuvo como presidente en su órgano máximo de dirección al titular de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal, esquema vigente hasta la entrada en vigor de las reformas constitucionales y legales publicadas en los meses de agosto y noviembre, respectivamente, de 1996²⁰.

Esta forma de conducir las elecciones, aunado al control político ejercido por el estado mexicano a través del partido dominante, trajo como consecuencia un evidente desprestigio de los procesos electivos con foco de atención en los órganos electorales, los que no lograban construir los márgenes suficientes de confianza para dotar de legitimidad el resultado de las elecciones celebradas. La complejidad de los comicios se vería incrementada con la presencia de un mayor número de partidos políticos, que lograron accionar en la arena electoral a partir de la reforma electoral de 1977; si bien, la reforma atendía más aspectos electorales, su aplicación impactó significativamente en el sistema político, pues paulatinamente

¹⁹ La estructura operativa del IFE en los órganos centrales y desconcentrados se integró con personal del Servicio Profesional Electoral en el mes de junio de 1993, llevando nuevos perfiles al servicio electoral, aunque subsistió una fracción considerable de la vieja burocracia.

²⁰ El día 21 de agosto de 1996 se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman, entre otros, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribiendo que el órgano electoral además de autónomo sería independiente; en consecuencia, el Secretario de Gobernación no presidiría más el órgano máximo de dirección del IFE. Posteriormente, sobre las bases del decreto, en fecha 22 de noviembre de 1996 se publicaron las reformas al Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, regulando la autonomía e independencia plena del órgano electoral.

permitió cierta pluralidad en el ejercicio del poder político, al grado de provocar la escisión en las cúpulas de la clase política imperante, que desembocaría en la ruptura y crisis del sistema hacia mediados de 1988.

La crisis de legitimidad del sistema político generada por los acontecimientos del 6 de julio de 1988, dio lugar a un amplio y prolongado debate en el que se buscó orientar la organización de las elecciones hacia un ámbito de imparcialidad, en donde el gobierno y su partido no tuvieran que ser juez y parte. Se decidió por un órgano electoral que, aun estando presidido por el Secretario de Gobernación, se le dotó de autonomía. Las reformas político-electorales, fruto del debate mencionado, se materializaron en la constitución del Instituto Federal Electoral.

El IFE de 1990 no distó mucho, en su integración, de lo que había sido la vieja CFE, pues su órgano máximo de dirección (el Consejo General) estaba presidido por el Secretario de Gobernación. El 11 de octubre de 1990 Fernando Gutiérrez Barrios anunció el inicio de los trabajos del Instituto Federal Electoral. Además del funcionario mencionado, formaban parte del Consejo General 8 enviados del poder ejecutivo federal denominados consejeros magistrados; los partidos políticos tenían representantes a razón de su peso electoral, quienes concurrían con voz y voto a las sesiones del Consejo, por ejemplo, el PRI contaba con 4 representantes, el PAN con 2 y el resto de los partidos solamente con un representante.

Una nueva crisis política se registró durante el proceso electoral de 1994. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional se levantó en armas en contra del gobierno de la república el 1 de enero, el 23 de marzo fue asesinado Luis Donaldo Colosio, siendo candidato del PRI a la presidencia de México; en esta emergencia, el 19 de mayo se publicó una nueva reforma electoral que sustituye a los consejeros magistrados, representantes del ejecutivo federal, por los llamados consejeros ciudadanos, es el primer intento por ciudadanizar a los órganos electorales; no obstante, el Secretario de Gobernación seguía al frente del IFE.

Pasados los comicios de 1994, el gobierno federal convoca a las diferentes fuerzas políticas para revisar la legislación electoral y generar una reforma suficiente para consolidar a las autoridades electorales; así, en agosto de 1996 se publicó la reforma Constitucional que establece la independencia del IFE, determinando la

salida del Secretario de Gobernación del Consejo General. A partir de esta reforma, el órgano máximo de dirección es presidido por un Consejero Electoral, designado por la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Así pues, sería hasta finales de 1996 cuando el órgano electoral es autónomo e independiente. La reforma no fue en balde, en la primera elección organizada bajo este nuevo esquema el mapa político se pluraliza, de entonces a la fecha ningún partido político, por sí solo, ha logrado mayoría en el Congreso.

Finalmente, la reforma político-electoral de 2014 vendría a generar una transformación profunda. El IFE pasa de federal a nacional y se da paso a la configuración de un sistema electoral nacional, con la encomienda de estandarizar la calidad de las elecciones, federales y locales, en todo el territorio nacional, es precisamente en este contexto en donde toma forma la Casilla Única para las elecciones concurrentes.

En los antecedentes descritos, bajo el apoyo de las evidencias que nos han dejado quienes se ocuparon de registrar los hechos, se puede deducir que las elecciones en México, desde el movimiento de independencia hasta la actualidad, representan la vía privilegiada para la sucesión en el ejercicio del poder político; aún de las vicisitudes registradas en los momentos complicados que la patria ha padecido, la exigencia de elecciones legítimas estuvo presente. Puede afirmarse que las convulsiones políticas más relevantes estuvieron preñadas por esa exigencia de legitimidad.

Con los antecedentes que se han narrado, con la referencia de acontecimientos emblemáticos para las elecciones en México, se ha dado soporte a la primera de las pretensiones que se plantearon como finalidades del estudio realizado. Se trata de evidenciar las razones que legitiman las exigencias que son planteadas a la autoridad electoral por los diferentes actores políticos (partidos políticos y ciudadanos) y los riesgos que representa para su credibilidad el desatenderlas.

Así, los textos consultados, de los que se ha dado referencia en el presente apartado, nos muestran cómo desde los orígenes del México independiente se reconoció la residencia de la soberanía en el pueblo y se ha procurado la legitimidad del poder público precisamente en la expresión de lo que se ha denominado

voluntad popular, configurándose así un ámbito de amplia relevancia para los procesos electivos; aún de forma, podríamos decir, rudimentaria, con elecciones indirectas, en el siglo XIX y principios del XX (previo al movimiento revolucionario de 1910) los comicios fueron pieza clave en la transición del poder, no obstante, en forma sistemática se verían empañados, precisamente por la informalidad observada en los procesos electivos desahogados para cubrir la titularidad de los poderes públicos; ya sea que se tratara de la imposición mediante el uso de la fuerza o de procesos electorales preñados de amplia incertidumbre, nunca superada, más bien apaciguada por la resignación.

A partir de los años treinta, si bien, las elecciones se regularizaron y fue el único medio para acceder al poder, los órganos electorales fueron objeto de sospecha por la incertidumbre que permeaba en las fuerzas opositoras, fundada en el hecho de que el gobierno federal o local tenía el control absoluto de la autoridad electoral y, en consecuencia, se favorecía electoralmente al partido del gobierno. El cúmulo de incertidumbre desbordó en la desconfianza insuperable hacia la CFE, virtud al manejo poco claro de los resultados electorales de la elección presidencial de 1988.

Según se aprecia en la bibliografía consultada, a partir de esa fecha, un referente obligado sobre la confiabilidad de los órganos electorales, está en el manejo que se tenga de los resultados electorales; en consecuencia, puede concluirse, el PREP impacta positiva o negativamente en el nivel de la confianza de los actores políticos en los órganos electorales, dependiendo de su adecuado o inadecuado desempeño, medible a partir de la oportunidad o prontitud para ofrecer resultados.

Esta deducción se fortalecerá, pues además de las referencias encontradas respecto de la elección presidencial de 1988, se tienen presentes los registros bibliográficos de los lamentables incidentes en torno a los resultados de las elecciones federales celebradas el 2 de agosto de 2006, en donde el conflicto estuvo centrado básicamente en la elección de presidente de la república. Los hechos ocurren en una etapa de esplendor del IFE, heredera del impacto positivo generado por los resultados de las elecciones del año 2000; aun así, la autoridad electoral vería severamente reducido el nivel de credibilidad que había construido en sus ya 16 años de vida institucional. La racha de 2006 no se ha logrado superar en forma

aceptable como suficiente, lo que nos lleva a la necesidad de velar armas para las elecciones de 2018.

1.1.1. Elecciones organizadas bajo el control de los poderes locales

Como se ha referido anteriormente, en la Constitución de Cádiz encontramos las primeras bases aplicables a la regulación de los comicios, tanto para la elección de diputados como de ayuntamientos y, posteriormente, de senadores. Las elecciones son indirectas en tercer grado y organizadas bajo el control de los poderes locales o regionales, ante la ausencia de un gobierno central²¹. En los antecedentes más remotos, encontramos que las elecciones son organizadas por las llamadas “juntas preparatorias” encabezadas por el jefe político de las provincias reconocidas.

Ya instaurado el sistema federal (gobiernos locales y federal) en los ordenamientos electorales subsecuentes que estuvieron vigentes previo a la publicación de la Ley Electoral del 7 de enero de 1945, las elecciones siguieron bajo el control de los poderes locales, los cambios sobresalientes durante ese periodo básicamente están referidos a la modalidad del voto, que pasa de ser indirecto en tercer grado a indirecto en segundo grado a partir de la Constitución de 1857, directo para la elección de diputados y senadores con la Ley Electoral de 1911 y finalmente directo en todas las elecciones a partir de la Constitución de 1917²².

Se requiere de una amplia adjetivación para referirse a los diversos acontecimientos, ahora no imaginables, que han ocurrido en torno a los procesos electorales; van desde la simple simulación, hasta el destierro de candidatos o ejecución de los mismos; no obstante, centrados en el tema que nos ocupa, la

²¹ En la forma de organización política prevista por la Constitución de Cádiz para el territorio del nuevo continente bajo su jurisdicción desaparece la figura del virrey, dando paso a la figura de los jefes políticos con mando en las provincias de lo que había sido la Nueva España. Así, durante la vigencia intermitente de la carta constitucional referida el virreinato pasó a conformarse por 6 provincias, autónomas e independientes entre sí. Para mayor precisión, puede consultarse la obra de la Dra. Lee Benson, Nettie, op. cit.

²² En apego a los compromisos (implícitos) derivados del Plan de la Embajada (véase Fuentes Mares, José. *Historia de dos Orgullos*. México, Océano, 1984, págs. 23 y 27) en el periodo de gobierno del Presidente Victoriano Huerta se publicó la ley electoral que regularía los comicios extraordinarios en los que se elegiría al sustituto del Presidente Madero; en este ordenamiento legal se estableció por primera vez el voto directo para la elección de presidente.

bibliografía consultada nos orienta a colegir que, en todo caso, el manejo poco claro de los resultados electorales no se debe propiamente a la falta de capacidad técnica de los órganos electorales para procesarlos y darlos a conocer de forma aceptable, más bien, en los incidentes comentados que hacen referencia a las elecciones de 1988 y de 2006, se aprecia implícito un ingrediente común, con mayor y menor connotación, la interferencia del gobierno federal en las elecciones²³. Si bien, en las de 2006 no fue determinante para el resultado de la elección, sí contribuyó en forma determinante en la consolidación de la desconfianza hacia el IFE.

1.1.2. Elecciones organizadas bajo el control del gobierno federal

Consolidado el sistema presidencial, aún corporativizada y sectorizada la población nacional, para prever los riesgos de la sucesión (presidencial) el gobierno federal transforma sustancialmente la estructura y operación de su partido político, cerrando toda posibilidad de éxito a la disidencia; una de las estrategias implementadas sería la centralización absoluta del sistema electoral.

El 7 de enero de 1946, año de cambio en el mando del ejecutivo federal, se publicó una nueva Ley Electoral, entre otros contenidos, destacan aquellos que llevarían a transformar radicalmente el sistema electoral, pues pasa de estar bajo el control de los gobiernos locales, a depositarse en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal; el órgano electoral cambió de nombre con la reforma electoral de 1951, para denominarse Comisión Federal Electoral, igualmente sujeta al gobierno central.

²³ El proceso electoral federal de 2006, aún previo a su inicio, fue enturbiado por los hechos y procedimientos derivados de la actitud caprichosa del titular del ejecutivo federal, empeñado en eliminar a uno de los contendientes y lograr el triunfo para su partido político. Además, es posible que el titular del órgano electoral federal no fuera ajeno a las consignas del presidente; como indicio, solo indicio, sin llegar a la indiscreción, referiré que en septiembre de 2007, en el marco de la presión social y política hacia la autoridad electoral, a escasos días de la renuncia del Dr. Ugalde al IFE, reunidos con los directivos del periódico “El Norte”, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, una dama del grupo directivo del citado medio le preguntó, textualmente, previo a decir “of the record”: “Luis Carlos, te sientes traicionado...”, el Dr. Ugalde simplemente contestó “Sí”. En efecto, fue notorio, por evidente, que los agentes del partido ganador lo abandonaron a su suerte, al fin, renunció.

Este esquema de órganos electorales subsistió hasta agosto de 1996. Fue hasta la reforma electoral publicada en ese año cuando el IFE además de autónomo logró su independencia respecto de los poderes federales.

En los términos perfilados en el apartado anterior, sobre la base del material bibliográfico que se ha revisado, en el manejo poco claro de los resultados electorales ha estado presente la influencia irresponsable, determinante o no, del gobierno federal, como un elemento que contribuye a consolidar la desconfianza en la autoridad electoral.

Puede afirmarse que en la experiencia del desempeño operativo del IFE ahora INE, como órganos electorales autónomos e independientes, se logró construir y consolidar en un periodo relativamente reducido, no obstante el 2 de julio de 2006, la confianza perdida. Eliminar toda posibilidad de intervención del gobierno en las elecciones, así como la implementación de mecanismos operativos previamente conocidos, acompañados y vigilados por los partidos políticos, resultó ser la fórmula idónea para la confiabilidad de los resultados de la elección y, en consecuencia, la confianza en la autoridad electoral.

1.1.3. Elecciones organizadas por órganos electorales autónomos

Se puede afirmar que durante los primeros 172 años del México independiente²⁴, las elecciones federales y locales estuvieron bajo el control directo de los gobiernos locales y, en su oportunidad, del gobierno federal²⁵. Hasta el 15 de agosto de 1990, es cuando se publica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se consideró la creación del Instituto Federal Electoral como órgano electoral autónomo; aunque, no obstante, como se ha mencionado en párrafos precedentes, la autonomía plena y su independencia las lograría hasta la publicación de las reformas constitucional y legales de 1996.

²⁴ Contados desde la promulgación de la Constitución del 4 de octubre de 1824, hasta la reforma político-electoral de noviembre de 1996.

²⁵ Estuvieron controladas por los gobiernos locales hasta antes del 7 de enero de 1946. A partir de la entrada en vigor de la Ley Electoral publicada en la fecha mencionada, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que después pasaría a denominarse Comisión Federal Electoral, que estuvo en operación hasta el mes de agosto de 1990.

Con la fundación del IFE en 1990, deviene la necesidad para las entidades federativas de configurar su propio régimen de autoridades electorales, con perfiles similares a los del IFE, entes autónomos e imparciales. Durante la vigencia de la CFE la burocracia electoral, como ya se ha dicho previamente, venía siendo la misma, solo cambiaba el nombre en la fachada de los edificios, pasando de Comisión Local (que operaba para las elecciones federales) a Comisión Estatal Electoral, para los procesos locales. Ya en funciones, el IFE se encargó solamente de las elecciones federales, dejando a las entidades del país la potestad de crear su propio régimen electoral.

De esta manera, es de concluirse que los órganos electorales, tanto federal como locales, son constituidos en calidad de autónomos a partir de las reformas político-electorales de 1989-1991; en el proceso de consolidación del sistema federal de elecciones, en 1996 es publicada una nueva reforma en esa materia, para fortalecer a la autoridad electoral, dotándola de independencia.

1.1.4. Elecciones organizadas por órganos electorales autónomos e independientes

En el presente apartado puede arribarse a la conclusión, sobre las premisas asentadas en los textos que fueron revisados²⁶, que el supuesto de mayor confianza en las autoridades electorales se funda en la posibilidad de que éstas funcionan al margen de los poderes instituidos; es decir, cuando son autónomas e independientes logran mayor confiabilidad, que, no obstante, puede no ser suficiente para soportar el impacto negativo de un manejo inadecuado de los resultados de las elecciones celebradas²⁷.

En efecto, la autonomía e independencia debe acompañarse de la implementación de mecanismos contruidos con la participación constante de los

²⁶ Woldenberg José, Salazar Pedro y Becerra Ricardo. *La mecánica del cambio político en México*. 2ª. Edición, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

²⁷ Después de las elecciones del 2 de julio de 2006, en un intento por clarificar el proceder del árbitro, el IFE editó los llamados *Libros Blancos* de la elección; dedicó el Tomo 5 al tema de “Encuestas y resultados electorales”, en donde se enfatiza que los números sobre posibles resultados de la elección conocidos previamente a la jornada electoral, coinciden con los resultados finalmente dados como definitivos.

actores políticos, aplicados en un marco de absoluta transparencia y dejando constancias objetivas suficientes y pertinentes para una verificación exhaustiva.

Estas condiciones se lograron con la ya citada reforma político-electoral de 1996. A partir de ese año, las elecciones en México, federales y locales, están a cargo de órganos electorales autónomos e independientes. No obstante, como la aplicación de las reglas del juego dieron pie a la configuración de un sistema electoral federalizado, las elecciones locales tomaron rumbos tan variados como variadas son las entidades de la república, ocasionando desasosiego en el sistema político imperante, pues los partidos políticos nacionales no lograban visualizar la eficacia esperada con la independencia de los órganos electorales locales.

Ese desencanto vendría a desembocar en la producción de la reforma político-electoral de 2014, que traería consigo la configuración un sistema nacional de elecciones, limitando la participación de los órganos electorales locales en los comicios de las entidades federativas, sujetando su actuación a una ley general y a las determinaciones del INE, con el propósito, entre otros, de erradicar en forma definitiva toda posibilidad de injerencia de los gobiernos locales en las elecciones.

1.2. Publicación de los resultados de la elección

1.2.1. Resultados preliminares a los cómputos definitivos

Conforme a los textos consultados²⁸, se sabe que con anticipación a las elecciones federales de 1985 ya existía la exigencia de los partidos políticos llamados de oposición, para que la CFE implementara un mecanismo que les permitiera conocer los resultados electorales con oportunidad, evitando que un mayor tiempo transcurrido entre el cierre de las casillas y la publicación de resultados pudiera permitir a los agentes del gobierno alterar las actas.

Es de entenderse, que la exigencia en la oportunidad de los resultados electorales preliminares no se funda propiamente en la necesidad de saber quién gana o quién pierde, más bien, tiene su razón de ser en las previsiones que debe

²⁸ González Casanova, P. (Coord). *Segundo informe sobre la democracia: el 6 de julio de 1988*. México, Siglo XXI, 1990, p. 77.

tomar la autoridad electoral para evitar que las actas sean alteradas en el trayecto de la casilla al órgano electoral que debe computarlas; previniendo, igualmente, que no sean alteradas en el periodo que va de los resultados preliminares del día de la jornada electoral, a los resultados definitivos que son emitidos en los cómputos distritales el miércoles siguiente a la elección.

Conforme a la legislación electoral, los resultados preliminares de los comicios celebrados se publican en dos momentos, eminentemente cercanos a la jornada electoral, a saber: a) Aunque la exhibición resulta ser realmente aislada, desarticulada para un conteo general, está ordenado que previo a la clausura de las casillas, en su exterior, visible a todo interesado, se debe colocar un cartel que contenga los resultados de las elecciones registrados en la propia casilla, desagregada para cada partido político; y, b) Posteriormente, está previsto que el órgano electoral correspondiente, en un tiempo prudente que no implica más de 24 horas posteriores a la clausura de casilla, debe recabar la totalidad de los paquetes electorales que contienen los expedientes de las elecciones, que son integrados por las mesas directivas de las casillas instaladas, concentrándolos de manera ordenada en los consejos distritales o municipales; en el exterior de los paquetes electorales, en un sobre adherido al mismo, se deposita una copia del acta de escrutinio y cómputo de cada elección celebrada, de esta manera, en el orden en que los paquetes son recibidos en el órgano electoral, el titular del mismo extrae las copias de las actas y procede a darles lectura en voz alta para que los representantes de los partidos políticos puedan llevar su propio conteo, a efecto de un mejor control y para una posterior verificación de los resultados; esta tarea debe realizarse de manera ininterrumpida hasta la lectura de la última de las actas recabadas, la lectura en voz alta va aparejada al registro de los votos computados, que es realizado por el propio órgano electoral y al finalizar el cómputo preliminar, generalmente en las primeras horas del día posterior al de la elección, el órgano electoral ordena la publicación de los resultados en el exterior del local en donde se encuentra instalado.

De esta manera, se puede asegurar que los partidos políticos tienen constancia de los resultados electorales, si no de todas, de la mayoría de las casillas instaladas,

a más tardar en la madrugada del día siguiente al de la elección. Son resultados preliminares, obtenidos de la copia de las actas recabadas y que vienen por fuera del paquete electoral. Eventualmente habrá paquetes que no contengan copia del acta en su exterior, por lo que sus resultados serán considerados hasta el cómputo definitivo que es celebrado a partir del miércoles siguiente al día de la elección.

La pertinencia de los resultados preliminares está fundada en la necesidad de darle seguridad al resultado final, generando constancias objetivas que sellan un resultado previo, que servirá de control para el resultado final. Es decir, se previenen de esta manera los efectos perniciosos de una posible manipulación de las actas que se quedaron bajo el resguardo de la autoridad electoral durante los días lunes y martes, previos a los cómputos definitivos. Se cumplen dos propósitos, dar a conocer de forma relativamente rápida las tendencias en los resultados de la elección y generar constancias documentales que sirvan de control en el cotejo de las actas durante el cómputo definitivo.

1.2.2. Resultados definitivos

Conforme a la legislación electoral reciente consultada²⁹, con excepción del Código Federal Electoral de 1986, los resultados definitivos son emitidos una vez celebrados los cómputos distritales, cuyas actividades deben iniciar a las ocho horas del día miércoles siguiente a la elección. Como se puede apreciar, son casi tres días los que transcurren entre la fecha de la elección y la emisión de los resultados definitivos, existiendo la necesidad de asegurar la integridad de los resultados consignados en las actas levantadas en las casillas, siendo el mecanismo adecuado el sistema de resultados electorales preliminares, pues permite sellar los resultados de la elección y generar un instrumento de control para el día del cómputo definitivo. De no existir este tipo de controles, la posibilidad de confianza se esfuma.

²⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y sus reformas, COFIPE de 2008 y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014.

El miércoles siguiente al día de la elección, los consejos distritales y municipales proceden a la celebración de los cómputos definitivos de las elecciones celebradas, en un procedimiento que implica las acciones siguientes:

- a) El presidente del órgano electoral debe asegurarse que todos los representantes de los partidos políticos cuenten con una copia de las actas de escrutinio y cómputo levantadas en las casillas, que son tomadas de la copia del acta que venía en el sobre adherido al exterior del paquete electoral;
- b) En el orden numérico de las casillas, en presencia de los integrantes del consejo, se extraen del paquete electoral las actas originales de escrutinio y cómputo, sus resultados son cotejados con los asentados en la copia que obra en poder del presidente del órgano electoral y de los representantes de los partidos políticos;
- c) Si los resultados son coincidentes, son integrados al cómputo final; de haber discrepancias o signos de alteración de los resultados, se ordena un nuevo escrutinio y cómputo de la casilla correspondiente, levantando una nueva acta en el consejo electoral, cuyos resultados, ya validados son integrados al cómputo definitivo.

Desahogadas estas tareas básicas, computadas las actas de la totalidad de las casillas instaladas, se tiene el cómputo final de la elección. De subsistir errores o inconsistencias no atendidas por el órgano electoral, los partidos políticos estarán en posibilidad de impugnar el cómputo de la elección, adquiriendo definitividad hasta que el tribunal electoral emita la resolución final, que será inatacable.

Capítulo II

II. El manejo inadecuado de los resultados electorales preliminares y su impacto negativo en la confianza y credibilidad de los órganos electorales

Para este apartado, conforme al material bibliográfico disponible, se revisarán dos acontecimientos históricos recientes en el país, que dan muestra del tamaño de la responsabilidad que deben asumir los órganos electorales para integrar y hacer públicos los resultados de una elección.

2.1. Elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988

La forma en cómo se procesaron los resultados de la elección presidencial celebrada el 6 de julio de 1988³⁰ exacerbó la desconfianza de los ciudadanos y de los propios partidos políticos en el sistema político nacional, con énfasis en la suspicacia en torno al sistema electoral vigente en ese momento. En un contexto evidente de deslegitimación del poder político, se abrió el debate en torno a la reforma electoral que vendría a desaparecer a la añeja CFE, autoridad electoral operada de manera centralizada desde la Secretaría de Gobernación, sustituyéndola por el IFE que ya apuntaba a la llamada ciudadanización de los órganos electorales del país.

Sobre la jornada electoral de 1988, los autores consultados coinciden en señalar las causas que vendrían a provocar los desencuentros:

[...la pugna original no estuvo centrada en los resultados, sino en las irregularidades que fueron evidentes al denunciar, Diego Fernández de Cevallos del PAN, que se había “caído el sistema de cómputo”, lo que precipitó una dinámica de confrontación abierta entre la oposición y el PRI. Este anuncio suscitó interrogantes y especulaciones, sobre si éste era un indicador de que

³⁰ Woldenberg, *et al*, op. cit. p. 200.

los resultados no favorecían al candidato de este partido. La lentitud con la que fluyeron los resultados operó como reafirmadora de la desconfianza]³¹.

Como ya se ha expresado previamente, hay evidencias que desde 1977 en los debates polemizados por los partidos políticos representados en la vieja CFE, se había pugnado por la implementación de mecanismos que permitieran la publicación de los resultados preliminares de la elección, sin que esas exigencias se vieran favorecidas en modo alguno³². Aunque sí, sin acuerdo previo, la Secretaría de Gobernación implementó un mecanismo de información con motivo de las elecciones intermedias de 1985, al que no tendrían acceso los partidos políticos. Finalmente, los reclamos de los actores políticos para lograr la publicación de resultados electorales de forma expedita se verían colmados en la reforma electoral de 1986³³, pues se ordenó la implementación de un sistema que estuvo a cargo del otrora Registro Nacional de Electores; no obstante, en su único ejercicio, se tuvieron resultados desalentadores como ya se ha expresado, pues lejos de contribuir a la generación de confianza en las elecciones, la interrupción (caída del sistema) en el procesamiento de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988 sembró dudas que no lograrían solventarse; materialmente no sería posible conocer la veracidad de los resultados de la elección, ya que las actas fueron destruidas. Este acontecimiento ha quedado perenemente sellado en la historia reciente de elecciones en México, siendo un explotado pretexto para estigmatizar a los órganos electorales por aquellos a quienes no acomoda el resultado de la elección.

Las modalidades en las que se operó el procedimiento para la emisión de los resultados preliminares de la elección del 6 de julio de 1988, provocaron amplia incertidumbre, pues fue patente la posibilidad efectiva de alteraciones a las actas de casilla, posibilidad que subsistió y se hizo evidente ante la imposibilidad material

³¹ Campuzano Montoya, Irma. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. México, ISSN 0185-2620, enero-junio 2002, p 226.

³² González Casanova, Pablo, op. cit. págs. 76-80.

³³ González Casanova, Pablo, op. cit. págs. 77.

de clarificar lo que realmente había ocurrido. En efecto, los estudios que muestran información detalladas de los acontecimientos³⁴, con datos levantados en el momento mismo en el que los hechos ocurrieron, dejan constancia, por ejemplo, que de las 54,642 casillas que fueron instaladas para la jornada electoral de la elección presidencial del 6 de julio de 1988, la CFE entregó resultados a nivel de casilla solamente de 29,999 actas, negándose a publicar los resultados de las restantes 24,643 casillas instaladas. Como ya fue expresado anteriormente, los resultados de las actas nunca fueron conocidos, lo que supone la inexistencia de actas que correspondieran y dieran soporte a los resultados de los cómputos distritales que fueron publicados, integrados a nivel de distrito electoral federal, no desagregados por casilla; es decir, las modalidades de operación de los órganos electorales constituyen evidencia de la posibilidad de alteración de las actas, en su caso, de los resultados de casilla que, en consecuencia, no corresponderían a los de las actas de las casillas cuyos resultados no fueron desagregados en la publicación.

A partir de estos acontecimientos, se evidencia la responsabilidad vital de los órganos electorales, de ofrecer mayor control y absoluta claridad de cada uno de sus actos, no solamente con respecto a la publicación de los resultados electorales preliminares, pues debe asegurar la publicación de las actas con inmediatez a la jornada electoral y resguardarlas con las medidas de seguridad suficientes para garantizar su integridad. Responsabilidad que constituye uno de los primeros retos que tuvo en el IFE en su fundación.

2.2. Elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006

Los efectos de los incidentes del 6 de julio de 1988 se hicieron evidentes en el proceso de reforma electoral desarrollado entre 1989 y agosto de 1990. La novedosa legislación electoral incluyó contenidos más precisos para regular mecanismos que permitieran mantener oportunamente informados a los partidos políticos sobre los resultados de la elección; así, entre las innovaciones del código

³⁴ Barberán *et. al.*, op. cit.

electoral publicado el 15 de agosto de 1990, se prescribió la necesidad de implementar mecanismos objetivos y seguros para procesar los resultados electorales preliminares de la elección, a efecto de que los órganos electorales pudieran ofrecer a los actores políticos y al ciudadano indicadores firmes respecto del sentido del voto recibido en las casillas. Un mecanismo que permitiera fijar una tendencia segura sobre el resultado de las votaciones, en tanto se llevaran a cabo los cómputos definitivos de la elección. En efecto, el código electoral³⁵ dispuso, como atribución del Director General del IFE, la de establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al que tendrían acceso permanente los partidos políticos.

De esta manera, en las elecciones federales de 1991 se operó por primera vez un sistema de informática para recabar y sistematizar los resultados preliminares provenientes de las casillas, conocido como “Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares” (SIRE) que pasaría a denominarse Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) a partir de las elecciones presidenciales celebradas el 21 de agosto de 1994.

La implementación del PREP, desde sus inicios, cobró fama de procesar con rapidez los resultados contenidos en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, ofreciendo tendencias firmes a partir de la media noche del día en que se celebraba la jornada electoral, eliminando gradualmente la incertidumbre de los actores políticos y dando confianza aceptable en los resultados de las elecciones aún antes de la celebración de los cómputos definitivos.

De esta manera, se formó una expectativa positiva generalizada en los ciudadanos y en los partidos políticos en torno a un PREP, que ofrece resultados preliminares alrededor de la media noche del mismo día en que las elecciones son celebradas, deviniendo en los tiempos recientes a una exigencia pronunciada para los órganos electorales, que de no atenderse conforme a las expectativas instituidas, se provocan amplios márgenes de desconfianza en los procesos

³⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de agosto de 1990, artículo 89, párrafo 1, inciso I).

electorales, al grado de ponerse en riesgo severo el resultado de la elección, con impactos negativos para los órganos electorales y para quienes finalmente son declarados ganadores en la contienda.

El PREP se ha constituido como un factor de confianza o desconfianza en la autoridad electoral, dependiendo propiamente de su adecuada o inadecuada operación, afirmación que encuentra sustento en los registros de los acontecimientos ocurridos en las elecciones del 2 de julio de 2006; con razón o sin ella, el mejor perdedor de los comicios celebrados en esa fecha logró implantar en la opinión pública, aún en quienes habían votado por candidato distinto, sus tesonerías descalificaciones hacia el IFE, señalando precisamente un supuesto desempeño inadecuado en el procesamiento y publicación de los resultados preliminares de la elección. Habían pasado ya 18 años desde la llamada caída del sistema, si acaso se había medianamente borrado ese tatuaje del espectro comicial, los resultados de las elecciones presidenciales de 2006 reavivaron el fervor de los detractores de las autoridades electorales, exigiendo la verificación de los documentos fuente de los resultados electorales, teniendo al PREP como objeto principal de imputación.

Puede afirmarse que la calidad de los procesos electorales federales organizados por el IFE, ahora INE, se viene incrementando de forma progresiva de una elección a otra; en consecuencia, es de considerarse que la elección presidencial de 2006 adoleció de mayores estándares de calidad en su organización y en el desarrollo mismo del proceso electoral, en comparación con la elección presidencial del año 2000; no obstante, también es más que evidente que ésta le suministró altos índices de reconocimiento público al árbitro de la elección, caso absolutamente contrario el que resultó con la primera de las elecciones mencionadas. Pero cómo llega a ocurrir que una mejor elección, bien ordenada, genera dudas, en relación a otra organizada y desarrollada en condiciones de control más escasos. Veamos.

Sin mencionar los indicadores que mediaban en el clima político en torno a una y otra elección, referiré algunas de las complicaciones operativas que estuvieron presentes. En las elecciones presidenciales de 2000, la diferencia entre el primero

y el segundo lugar fue de 2´409,918 votos, con 113,423 casillas instaladas; en 2006, la diferencia fue de 243,934 votos, con 130,488 casillas instaladas.

En la elección de 2000, con los resultados preliminares publicados inmediatamente después de las ocho de la noche del día de la elección, a partir de los datos aportados por las encuestadoras y confirmados más tarde por la autoridad electoral, el presidente de la república reconoció públicamente la derrota de su partido y tiró línea firme a la militancia, en consecuencia, en cosa de minutos el candidato del PRI reconoció públicamente su derrota electoral. La elección presidencial no fue impugnada. El 2 de julio de 2000 ganó la oposición, hecho que genera el mejor de los escenarios para el órgano electoral.

En las elecciones de 2006, el presidente de la república se había exacerbado en su obstinación de impedir el triunfo de Andrés Manuel López Obrador³⁶, convirtiéndose en el operador directo de la campaña del candidato del PAN. Determinante o no la acción del ejecutivo federal, en los resultados de la elección el candidato del PAN logra superar a Andrés Manuel con tan solo 243,934 votos. Es decir, una cifra realmente reducida para definir la elección, lo que vendría a generar amplias presiones para el árbitro de la contienda, por lo que no obstante de haber cumplido escrupulosamente las disposiciones legales aplicables para el procesamiento y publicación de los resultados preliminares, las críticas hacia el PREP fueron, aunque, a la postre, pretensiosas e infundadas, sí muy devastadoras.

Los resultados publicados por el PREP en la noche de la jornada electoral del 2 de julio de 2006 fueron confirmados por los cómputos distritales (resultados definitivos) celebrados entre el miércoles 5 y jueves 6 de julio de 2006. No obstante, las descalificaciones proferidas no lograron ser contenidas.

Se acusaba al PREP de haber manipulado el archivo de inconsistencias³⁷, dejando de capturar, deliberadamente, actas en las que se favorecía el candidato

³⁶ Solo por mencionar un referente, como ejemplo, está una entrevista concedida por Vicente Fox a Telemundo Chicago, visible en YouTube (https://www.youtube.com/watch?v=0hnO79-z_48) cargada el 21 de septiembre de 2007, en la que admite expresamente, que "era importante" detener a Andrés Manuel López Obrador. Sus acciones, así encaminadas desde el poder ejecutivo, fueron evidentes, con afirmaciones de esta naturaleza es indudable su intromisión abusiva en el proceso electoral.

³⁷ El archivo de Inconsistencias se integró con las actas PREP provenientes de las casillas, cuyos resultados no eran susceptibles de ser capturados por falta de datos, por inconsistencia de los

de la coalición; se llegó a denunciar que el PREP habría manipulado el orden en la captura de las actas³⁸, para que los resultados preliminares publicados favorecieran al candidato del PAN.

Las imputaciones que se hicieron al PREP resultaban por demás inocuas, pues al final de cuentas se trata solo de un resultado preliminar, el resultado definitivo estaba asegurado, pues el IFE había logrado recolectar la totalidad de los expedientes de las elecciones integrados en las 130,488 casillas instaladas y bajo la vigilancia permanente de los partidos políticos los tenía resguardados en las bodegas electorales de los 300 consejos distritales, con medidas de seguridad explícitas y mecanismos de control aceptados como suficientes para garantizar la integridad de las actas. Las auditorías al PREP no lograron integrar datos objetivos para desacreditarlo, no obstante, el daño ya estaba causado. Las acusaciones en contra de la autoridad electoral habían logrado impactarla, con afectaciones no reparables. No importó que solo se trataba de conjeturas, el daño fue devastador.

Cosa curiosa, nadie (autoridad electoral, partidos políticos, candidatos, medios de comunicación, críticos bien o mal pagados, etc.) reparó en la amplia diferencia observada en los resultados de la votación registrados a favor del Partido Nueva Alianza. En el concentrado nacional de los resultados, se puede observar que el partido mencionado tiene 401,804 votos en la elección de presidente, 1'872,283 votos en la elección de diputados y 1'677,033 votos en la elección de senadores; en consecuencia, se aprecia una diferencia de 1'470,479 de votos en la elección de presidente, respecto a la de diputados y de 1'275,229 de votos, respecto de la elección de senadores. ¿A dónde fueron los votos faltantes³⁹? Misteriosamente, la

mismos o por ilegibilidad de las propias actas. Fue un archivo controlado y a la vista de todos los actores políticos. Las actas con inconsistencias, en todo caso, fueron repuestas durante los cómputos distritales, mediante la apertura de los paquetes electorales y el recuento de los votos. El voto por voto y casilla por casilla se desarrolló en los Consejos Distritales en la medida y tamaño que la ley vigente lo permitió.

³⁸ Las actas son capturadas en el PREP en el orden (horario) en que son recibidas. Se deja constancia del horario de recepción de cada acta, para su cotejo con la hora en que el resultado es capturado y publicado en el PREP.

³⁹ Recuérdese el lema de campaña del PNA en 2006, vota 2 de 3. Públicamente se había anunciado que no les interesaba la elección de presidente, pues más bien irían por el parlamento; así, al menos, es de presumirse que la dirigencia (dirigente) del PNA orientó a la militancia para que el tercer voto fuera emitido a favor de un candidato distinto. El efecto de una perversidad de esta naturaleza no es perceptible por las encuestadoras, por eso es que aun en fechas muy cercanas a la elección Andrés

votación para senadores y diputados del PAN en 2006 es de 13'889,459 y 13'753,633, respectivamente; en la elección de presidente el partido mencionado registró 15'000,248 votos, observándose una diferencia promedio de 1'180,000 votos de la elección de presidente, respecto de los resultados de las elecciones de diputados y senadores del propio Partido Acción Nacional⁴⁰. Con igual misterio, se pudo apreciar que una señora aparentemente ajena al partido ganador sentó sus reales en el sexenio 2006-2012.

Fundadas o no, las críticas pervertidas en contra de la operación del PREP en las elecciones presidenciales de 2006, surtieron efectos devastadores en la credibilidad del Instituto Federal Electoral, provocando, inclusive la renuncia de quien fuera el Consejero Presidente de su órgano máximo de dirección. En todo caso, al final de cuentas, el problema está en la posibilidad de provocar la debilidad de las instituciones democráticas, con fines eminentemente pervertidos, pues al final los actores políticos terminan acarreándose beneficios, que de otra forma no tendrían.

En las elecciones subsecuentes, celebradas en 2009, 2012 y 2015, el sistema de los resultados electorales preliminares se ha refrendado, restaurando la confianza perdida. No obstante, de no tomarse providencias adecuadas y suficientes, la Casilla Única que será operada en las elecciones concurrentes de 2018 podría reavivar los agravios pasados.

Manuel se mantenía firme en las preferencias electorales. Luego entonces, como entender la actitud absurda de los detractores del IFE, a menos que sean tontos o les quieran ver la cara de tal a otros; puede que sí lo lograron.

⁴⁰ Los datos sobre resultados electorales están publicados por el IFE/INE en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales, en la siguiente dirección electrónica: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/.

Capítulo III

III. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

Puede afirmarse que, en su origen, las razones que tuvieron los actores políticos para exigir a la autoridad electoral la publicación de resultados preliminares de las elecciones, no están asociadas propiamente a la urgencia en conocer al ganador y perdedores de la contienda; más bien, se fundaban en la necesidad de contar con indicadores mínimos de control, para asegurar que el resultado parcial de la votación de cada casilla, visto aislado y antes de conocer el resultado final, se mantuviera inalterado y respetado en el cómputo final y definitivo de los comicios. Es decir, se trataba de evitar toda posibilidad de alteración de los resultados electorales, fijando indicadores de control.

3.1. Antecedentes

Los efectos de la reforma político-electoral de 1977 se habían manifestado en los años ochenta siguientes, con una mayor presencia de partidos políticos en la arena electoral, con posibilidades reales de ganar en la contienda; luego entonces, el partido en el poder siente los primeros síntomas que produce la sola idea de perder en las elecciones, dirían los jóvenes de la época, le empieza a sonar el cambio. Es el momento en el que sanamente se llega a dudar del resultado de la elección⁴¹, la oposición exige mayor transparencia y la reacción inmediata del poder va en sentido contrario a las exigencias, pues su impulso es cuidar (ocultar) el resultado parcial desagregado a nivel de casilla, hasta en tanto tuviera conocimiento del resultado final. Este impulso es perceptible a los actores políticos ubicados en la oposición, configurando la sospecha fundada sobre la posibilidad de la alteración de las actas de escrutinio y cómputo de casilla, por lo que buscan presionar con mayor fuerza a la vieja CFE, para generar resultados preliminares el mismo día de

⁴¹ Tradicionalmente se había mantenido la certeza firme respecto de quién sería el ganador en las elecciones; la duda en el resultado de la elección, es un síntoma inequívoco de la pluralidad, de competitividad y ejercicio democrático en los comicios.

la elección o en la madrugada del día posterior, previniendo, en la medida de las posibilidades, la alteración de los resultados definitivos.

La exigencia de un mecanismo previsible por la autoridad electoral para asegurar el procesamiento y publicación de los resultados electorales preliminares se había manifestado por los diferentes partidos políticos, llamados de oposición (al PRI) desde la preparación de las elecciones intermedias celebradas el 3 de julio de 1985. Como ya se ha mencionado anteriormente en el presente estudio, en su obra Pablo González Casanova⁴² nos informa que desde 1977 en los debates polemizados por los partidos políticos representados en la vieja CFE, se había pugnado por la implementación de mecanismos que permitieran la publicación de los resultados preliminares de la elección, sin que esas exigencias se vieran favorecidas en modo alguno. Aunque sí, sin acuerdo de por medio con los actores políticos, la Secretaría de Gobernación implementó un mecanismo de información con motivo de las elecciones intermedias de 1985, al que no tendrían acceso los partidos políticos.

Finalmente, los reclamos de los actores políticos para lograr la publicación de resultados electorales de forma expedita se verían colmados en la reforma electoral de 1986, que contenía las primeras regulaciones formales para la implementación de un programa de resultados preliminares, el que estaría a cargo del otrora Registro Nacional de Electores. Se logró cierto avance en la materia, no obstante los resultados obtenidos con la aplicación de esas nuevas disposiciones fueron desalentadores, pues lejos de contribuir a la generación de confianza en las elecciones, la interrupción (caída del sistema) en el procesamiento de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988 sembró dudas que no lograrían solventarse nunca jamás; materialmente no sería posible conocer la veracidad de los resultados de la elección, ya que las actas fueron destruidas.

Las modalidades en las que se operó el procedimiento para la emisión de los resultados preliminares de la elección del 6 de julio de 1988 provocaron amplia incertidumbre; no se publicó la totalidad de los resultados a nivel de casilla, al menos el 45% de las casillas se consolidaron en totales distritales, sin conocer el detalle

⁴² González Casanova, Pablo, op. cit., p. 77.

casilla por casilla⁴³. Para los contendientes opositores fue patente la posibilidad efectiva de alteraciones a las actas de casilla, posibilidad que subsistió y se hizo evidente ante la imposibilidad material de clarificar lo que realmente había ocurrido.

Ha quedado de manifiesto en párrafos anteriores, que una de las razones que motivaron la desaparición de la vieja CFE, tiene que ver precisamente con el desaseado procedimiento implementado para recolectar y publicar los resultados electorales preliminares, circunstancias colmadas en torno a las elecciones del 2 de julio de 1988; luego entonces, la reforma político-electoral que dio vida al otrora IFE fijaría, entre otros, sus propósitos en fortalecer estos procedimientos, ordenando la implementación de mecanismos diáfanos y acompañados en su desarrollo por los diferentes actores políticos.

En efecto, como también ya quedó asentado, en las primeras elecciones organizadas por el entonces IFE (hoy INE) celebradas el 18 de agosto de 1991, se operó por primera vez un sistema de informática para recabar y sistematizar los resultados preliminares provenientes de las casillas, conocido como “Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares” (SIRE) que pasaría a denominarse Programa de Resultados Electorales Preliminares a partir de las elecciones presidenciales celebradas el 21 de agosto de 1994.

Aun de manera rudimentaria, en las elecciones intermedias de 1991 la operación del Sistema permitió al órgano electoral recabar y publicar poco más del 70% de los resultados consignados en las actas de casilla, en un ámbito de apertura a los diferentes partidos políticos. El operativo se desarrolló mediante la instalación de aparatos que permiten la recepción y transmisión de información gráfica (imágenes) a través de la vía telefónica conocidos como Fax, se instalaron 100 en las oficinas centrales del IFE y un fax más en cada uno de los 300 Consejos Distritales. Resultó ser un sistema seguro, aunque un tanto limitado, pues la transmisión de los datos se realizó desde los consejos distritales hasta después de que el Presidente del Consejo cantaba los resultados asentados en las actas⁴⁴.

⁴³ Barberán *et. al.*, op. cit., p. 30.

⁴⁴ Cantar los resultados electorales en los consejos electorales, es la lectura en voz alta de los datos asentados en las actas de casilla; conforme se van recibiendo los paquetes electorales, el titular del

Para las elecciones del 21 de agosto de 1994, la operación del PREP se llevó a cabo con un mayor número de líneas telefónicas (promedio 22 por distrito) y con la implementación de aparatos llamados “terminales de captura remota” (TCR). No se utilizó el sistema de Fax; no se transmitía en imagen el resultado de la elección, pues los datos consignados en las actas fueron capturados a través de las TCR y enviados de inmediato al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares. Fue más rápido el procedimiento y se logró capturar el 92% de las actas. Conforme a los datos registrados⁴⁵, el PREP 1991 utilizó 6,600 TCR y 7,347 líneas telefónicas, distribuidas en los 300 consejos distritales y en las oficinas centrales del IFE.

Para las elecciones de 1997, por primera vez el PREP transmitió en tiempo real a través de la Internet los resultados preliminares. Si bien, su operación estuvo apoyada con la implementación de líneas telefónicas, las TCR fueron conectadas a la red que estaba administrada y controlada por el IFE, con protocolos de seguridad conocidos y aceptados por los actores políticos. El uso de la tecnología vendría a revolucionar la operación del PREP en su oportunidad, seguridad, transparencia y confianza.

En las elecciones del 2 de julio de 2000, el PREP se vería fortalecido con la implementación de la Red interna del IFE (Red-IFE). Por primera vez en la historia nacional de elecciones, los órganos electorales estaban interconectados a través de una red informática, los 300 consejos distritales, los 32 consejos locales y los órganos centrales del IFE compartían información de manera oportuna, cierta y absolutamente segura. La plataforma informática del IFE sirvió de base para la operación del PREP, logrando una mayor prontitud en la publicación de los resultados preliminares. Así, el programa vendría a cobrar su amplia y buena fama, al lograr el procesamiento rápido y seguro de los datos contenidos en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, ofreciendo tendencias firmes de los resultados a partir de la media noche del día en que se celebraba la jornada electoral.

órgano electoral extrae, del sobre que viene por fuera del paquete, la copia del acta de casilla y procede a darle lectura en voz alta, canta los resultados de la elección.

⁴⁵ Instituto Federal Electoral, *Memoria del PREP*, México, 2000, p. 18.

Se fue eliminando gradualmente la incertidumbre que asolaba a los actores políticos, dando confianza aceptable en los resultados de las elecciones inmediatamente después de la jornada comicial y aún antes de la celebración de los cómputos definitivos.

En las elecciones subsecuentes, el PREP fue operado sobre la plataforma informática del IFE, en su tiempo, ahora del INE; con absoluta transparencia y seguridad, propiciando la confianza tan buscada. El programa fue fortalecido a partir de las elecciones presidenciales de 2006 con la digitalización y publicación de las actas de escrutinio y cómputo levantadas en casilla; además de los datos capturados en los CEDAT y publicados en el PREP, el público interesado puede visualizar y descargar una copia de las actas de casilla que son recabadas durante la noche de la elección y en la madrugada del día siguiente, teniendo la posibilidad de generar el cómputo integral de la elección. De esta manera, la autoridad electoral ofrece absoluta transparencia y acceso a los mecanismos aplicados para recabar y publicar los resultados preliminares de la elección, eliminando toda posibilidad de duda. Subsistirán sí, las dudas intencionadas o subsidiadas, aunque sin soporte objetivo y que valen solo en el discurso político de los actores fallidos.

Es preciso aquí un breve paréntesis. La amplia publicidad de la información electoral genera riesgos, me explico, lamentablemente existe cierto desconocimiento de los procedimientos desahogados en las diferentes etapas del proceso electoral y al calor de las pasiones ya subidas de tono al finalizar la jornada electoral, la información expuesta en forma franca ante todo público se llega a mal interpretar, dando pie a duras críticas para el órgano electoral; puede ocurrir, por ejemplo, que los errores evidentes en algunas actas publicada por el PREP provoquen en los distraídos innecesarias duda e irritación, quienes sin previa reflexión se desbordan en sórdidas acusaciones de fraude electoral.

Como se trata de resultados electorales preliminares, que necesariamente son revisados en los cómputos distritales, en donde todo error o inconsistencia son solventados a suficiencia por el órgano electoral, los señalamientos de alguna manera resultarían inocuos, no obstante, sus efecto masificado sí logran hacer mella en la credibilidad de la elección, a menos que el órgano electoral sea didáctico

y muy diligente en sus estrategias de comunicación. En estos casos, cuando solo es reactivo, el golpe ya está dado y sus aclaraciones le hacen perder más terreno frente a una opinión pública que suele ser por naturaleza pasional e inquisitiva.

3.2. Fundamento constitucional y legal

Las bases constitucionales del PREP se encuentran previstas en las disposiciones del artículo 41, Base V, Apartados B, inciso a), numeral 5; y C, numeral 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde textualmente se ha establecido que para los procesos electorales federales y locales, corresponde al INE emitir las normas reglamentarias, entre otras, en materia de resultados preliminares. Asimismo, se ha dispuesto que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de los llamados organismos públicos locales, los que ejercerán funciones, entre otras, en materia de resultados preliminares, conforme a los lineamientos que al efecto sean emitidos por el INE.

Para mayor seguridad, a continuación se transcriben las disposiciones relativas del artículo 41 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“... **Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:*

a) Para los procesos electorales federales y locales:

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares []

***Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:*

8. Resultados preliminares...”.

De forma por demás detallada la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) contiene las regulaciones aplicables al PREP. El Capítulo IX,

Título Primero, del Libro Quinto, está dedicado a esta materia, aunque de manera enunciativa, como referencia a las reglas generales aplicables a los procesos electorales federales y locales. Más adelante, en el Capítulo II, del Título Cuarto del propio Libro Quinto, dedica los artículos que van del 305 al 308 a la regulación del Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Previamente, la propia LGIPE establece en su artículo 32, que una de las funciones del INE está orientada a la regulación de los resultados preliminares; en este mismo sentido, el artículo 51, párrafo 1, inciso m), establece que una de las atribuciones del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, es la de establecer un “... *mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, obtenidos por los partidos políticos y candidatos...*”; atribución que debe ser ejercida en apego a las disposiciones de la LGIPE, que ya fueron referidas en este mismo apartado.

3.3. Reglas de operación

El PREP se ha establecido con el propósito de que la autoridad electoral, en el ámbito federal, cuente con mecanismos que le permitan asegurar la oportuna difusión de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, obtenidos por los partidos políticos y candidatos; en el ámbito local, se trata de ofrecer resultados inmediatos de las elecciones de ayuntamientos, diputados y gobernador.

Los mecanismos previsibles deben disponer de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares de la elección, debiendo difundirlos ampliamente con anticipación, inclusive, a los resultados preliminares emitidos por los consejos distritales a la conclusión de la recepción de las actas y su lectura en voz alta en el seno del propio órgano electoral. Además, la autoridad electoral debe asegurar que los partidos políticos cuenten con acceso permanente al sistema utilizado para recibir y publicar la información proveniente de las casillas.

El PREP se ha consolidado como el mecanismo idóneo de información electoral, encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos, es de carácter

estrictamente informativo a través de la captura, digitalización y publicación de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, que se reciben en los CEDAT autorizados para cada proceso electoral, ya sea federal o local.

Se ha insistido mucho en la esencia del PREP como ventana a los resultados preliminares, porque en efecto, los datos así publicados son previos a los resultados definitivos, consolidados solamente con la celebración de los cómputos desarrollados a partir del miércoles siguiente al día de la elección. Su objetivo consiste en informar oportunamente, garantizando la seguridad, transparencia, confiabilidad, credibilidad e integridad de los resultados de la elección, con acceso en todas sus fases para los partidos políticos, coaliciones, candidatos, medios de comunicación y ciudadanos interesados. La información oportuna, veraz y pública de los resultados preliminares es una función de carácter nacional que el INE tiene bajo su responsabilidad, en cuanto a su regulación, diseño, operación y publicidad; atribución regida por los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia y máxima publicidad.

Las reglas de operación del PREP son emitidas por el Consejo General del INE con obligatoriedad para sus órganos y para los Organismos Públicos Locales. Previo a cada proceso electoral (concurrente) a más tardar en el mes de abril del año de la elección, con auxilio del Comité Técnico Asesor para el Programa de Resultados Electorales Preliminares, se aprueban los lineamientos a que se sujetarán los consejos locales y distritales para los simulacros y la ejecución del programa en las elecciones federales.

La operación del PREP comprende los mecanismos para recabar de manera rápida, cierta y segura las actas de casilla que contiene los resultados de la elección, así como el sistema informático para la captura de los resultados y la digitalización de las actas y una plataforma virtual que facilite su publicación en la Internet, con acceso libre a todo público interesado. El operativo comprende un Centro Nacional de Recepción de los Resultados Electorales Preliminares instalado en la sede central del INE, un Centro de Acopio y Transmisión de Resultados (CEDAT) equipado en cada uno de los 300 consejos distritales del INE.

De manera integral, implica el despliegue de acciones en las diferentes áreas del INE, centrales y desconcentradas; no solo es una tarea informática, pues comprende providencias que deben tomarse desde el diseño de la documentación y materiales electorales (actas con copia PREP y sobre PREP que va por fuera del paquete electoral) elementos conocidos oportunamente y validados por los partidos políticos. La capacitación de funcionarios de casillas lleva un apartado específico para el llenado de las actas, con la distinción de aquellas que deben colocarse por fuera del paquete electoral, precisamente en el llamado sobre PREP. La logística diseñada por los consejos distritales para la recepción de los paquetes electorales en sus respectivas sedes, comprende un apartado especialmente dedicado al acopio de los sobres PREP que contiene las actas de escrutinio y cómputo.

Está previsto, igualmente, un espacio y equipamiento necesarios para el CEDAT en cada Consejo Distrital. El personal que realiza las tareas de acopio de actas, captura de resultados y clarificación de los mismos, es ampliamente capacitado con oportunidad a la jornada electoral. Los centros de acopio y transmisión de datos son instalados al menos dos meses antes del día de la elección, realizando pruebas de conectividad a la red y simulacros de captura y transmisión de datos.

En general, como se ha descrito en los párrafos previos, así operan los mecanismos implementados para asegurar la funcionalidad del PREP, las reglas específicas para cada elección, como ya se ha mencionado, las emite el Consejo General del INE a más tardar en el mes de abril del año en el que las elecciones deban celebrarse.

3.4. Auditoría a su diseño y operación

Dentro de las reglas de operación del PREP se tiene previsto la participación de un Comité Técnico, integrado con expertos en disciplinas diversas relacionadas con los procesos electorales y procesamiento e interpretación de datos. Quienes conforman el comité, es personal externo a la institución y tienen bajo su responsabilidad la vigilancia y verificación de cumplimiento de los procedimientos legales y técnicos aplicables a los resultados preliminares. Es un primer ámbito de auditoría al diseño y operación del PREP.

En todo caso, la auditoría es un proceso de verificación y análisis de los sistemas informáticos que son utilizados en la implementación del PREP, con la finalidad de evaluar la integridad en el procesamiento de la información y la generación de los resultados conforme a la normativa aplicable y vigente. Como referencia, tomando los criterios contenidos en los Lineamientos aprobados por el INE para las elecciones de 2015, según el acuerdo INE/CG260/2014, las auditorías deberán cubrir, como mínimo, los siguientes puntos:

- a) Planificación de la auditoría, identificando claramente su alcance, así como los recursos materiales y técnicos necesarios para llevarla a cabo;
- b) Metodología de la auditoría, incluyendo procedimientos y enfoque para verificar y comprobar los controles a revisar, así como formato y contenido de los reportes que se deriven de ésta;
- c) Revisión del sistema informático y todos los aplicativos desarrollados específicamente para el PREP, en términos de funcionalidad;
- d) Prueba de calidad, de todos los aplicativos desarrollados específicamente para el PREP, en términos de funcionalidad;
- e) Análisis de vulnerabilidades en la infraestructura tecnológica del PREP, incluyendo pruebas de negación de servicio, pruebas de inyección de código malicioso y pruebas de acceso a los diversos recursos del sistema informático;

Conforme a los Lineamientos ya citados, los responsables de llevar a cabo la auditoría deberán contar con experiencia en auditorías a sistemas informáticos. Se dará preferencia a instituciones académicas o de investigación con reconocimiento probado a nivel nacional o internacional.

Finalmente, está previsto en los citados lineamientos, el formato y contenido para el informe de auditoría.

Como fue expuesto previamente en el presente apartado, las reglas específicas, para la operación del PREP son emitidas por el INE a más tardar durante el mes de abril del año en el que la elección es celebrada; no obstante, existen reglas generales de operación derivadas de la LGIPE, que han dado materia al desarrollo de la temática expuesta en el capítulo que nos ocupa.

Capítulo IV

IV. La Casilla Única

Las mesas directivas de casilla, desde los antecedentes más remotos de elecciones en México⁴⁶ se habían integrado tradicionalmente con un presidente, un secretario y un número definido de ciudadanos que apoyarían en la clasificación y conteo de los votos recibidos en la casilla, funcionarios conocidos como escrutadores; el formato se ha mantenido de entonces a la actualidad, la mesa directiva de casilla ordinaria se integra con un presidente un secretario y dos escrutadores, aplicable para la celebración de elecciones específicamente locales o federales. Hasta antes de las elecciones registradas el 7 de junio de 2015, aun tratándose de elecciones concurrentes, fue éste el modelo de casilla implementado por los órganos electorales, tanto el federal como locales.

A partir de la reforma político-electoral de 2014, por lo general, las elecciones serán concurrentes y operadas con la llamada Casilla Única, cuya mesa directiva se integra con un presidente, dos secretarios, tres escrutadores y tres suplentes generales; pudiendo ser hasta cuatro escrutadores para el caso de registrarse alguna consulta popular.

Uno de los propósitos calculados por el legislador en la implementación de la Casilla Única, según la exposición de motivos de la reforma mencionada, está en racionalizar los recursos que las autoridades electorales invierten en las elecciones, pues con una sola casilla necesariamente se reducen los operativos implicados en los procesos electorales, aprovechando de mejor manera los esfuerzos institucionales y, en consecuencia, reduciendo los costos de operación; en una sola jornada electoral, en una sola casilla, se reciben los votos de comicios locales y federales. Seguramente la implementación de este formato de casilla sí reduce los costos de la elección, pero viene a provocar modificaciones sustantivas en la forma

⁴⁶ El Capítulo III, del Título Tercero, de la Constitución Política de la Monarquía Española, proclamada el 19 de marzo de 1812, mejor conocida como Constitución de Cádiz, al establecer las reglas para la elección de los diputados a Cortes, reglamentó las llamadas “Juntas Electorales de Parroquia”, presididas por el jefe político, alcalde o regidor; previo al inicio de las elecciones, se oficiaba una misa, inmediatamente después, de entre los electores presentes se designaba un secretario y dos escrutadores, para proceder a recibir la votación.

y tiempos ordinariamente observados en las elecciones, impactando significativamente en la oportunidad calculada para el cumplimiento de determinadas tareas, por ejemplo, para la publicación de los resultados electorales preliminares; impactos que deben medirse y administrarse en términos de la afectación política que puede acarreararse para las autoridades electorales.

4.1. Antecedentes

Ya se ha mencionado en el presente estudio (Capítulo I, numeral 1.1.3.) que al inicio de sus funciones el IFE se encargó solamente de las elecciones federales. La legislación electoral vigente en ese momento dejó a las entidades del país la potestad de crear su propio régimen electoral. En esa coexistencia de sistemas electorales variados, algunas entidades del país⁴⁷ celebraban sus elecciones locales en la misma fecha de la elección federal, entonces el IFE y los órganos electorales locales decidieron, a través de convenios de apoyo y colaboración, que siendo concurrentes la votación se pudiera recibir en una sola casilla; destacan al efecto entidades como Colima, Guanajuato, Nuevo León, Jalisco y San Luis Potosí.

Se había intentado un modelo de casilla única⁴⁸, aunque la mesa directiva estaba conformada con el número ordinario de funcionarios. Se implementó en Colima desde 1991 hasta 2012; en los procesos electorales celebrados en los años 1997, 2000 y 2003 entidades como Guanajuato, Nuevo León, Jalisco y San Luis Potosí intentaron operar las elecciones concurrentes con ese modelo de casilla única, pero

⁴⁷ Conforme al estudio denominado Estadísticas Históricas de los Procesos Electorales Federales 1991-2000, publicado por el Instituto Federal Electoral en <http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/estadhis.htm>, las entidades que históricamente celebraron elecciones concurrentes con la federal, son las siguientes: 1991: Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. 1994: Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. 1997: Campeche, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. 2000: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. 2003: Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

⁴⁸ Los antecedentes de casilla única son tomados del Modelo de Casilla, que es el anexo del acuerdo INE/CG114 de fecha 13 de agosto de 2014.

resultó complicado, poco funcional y costoso. En la práctica, puede afirmarse, eran pocos funcionarios y la elección representaba cargas de trabajo excesivas a la hora del escrutinio y cómputo, para el llenado de las actas y para la integración de los expedientes de cada una de las elecciones celebradas. Tan solo es valorar que en jornadas electorales de elecciones completas: presidente, senadores, diputados federales, gobernador, ayuntamientos y diputados locales, los funcionarios de casilla se veían oprimidos ante el rigor que representa el desarrollo del escrutinio y cómputo de 6 elecciones, el llenado de las actas de 6 elecciones y la integración de los expedientes respectivos; actividades realizadas después de una jornada de trabajo iniciada antes de las ocho horas de un día domingo (su día de descanso) probablemente mal alimentados y, por si algo hiciera falta, pendía sobre de ellos, como espada de Damocles, la actitud luego beligerantes de los representantes de los partidos políticos.

En la parte operativa los costos resultaban elevados, pues los órganos electorales, federal y locales, contaban con su propia plantilla de capacitadores electorales; doble elección, doble capacitación y doble plantilla de personal. Sin incluir los costos políticos que se llegaron a pagar virtud a los conflictos suscitados por las diferencias que tuvieron los órganos desconcentrados del IFE con los órganos electorales locales⁴⁹.

Las dificultades así ocurridas llevaron a la necesidad de separar las casillas en elecciones concurrentes. Salvo en el Estado de Colima⁵⁰, las últimas elecciones concurrentes operadas con una sola casilla fueron las celebradas en 2003. En los procesos electorales subsecuentes, en 2006, 2009 y 2012, en las entidades con

⁴⁹ En este caso, me permito citar, como experiencia propia, el caso de Guanajuato. En la elección de 2000 se registraron pleitos absurdos (propios de niños) entre la estructura desconcentrada del IFE y la estructura del órgano electoral local, virtud a que los funcionarios federales no aceptaban que el material electoral tuviera el logo del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; para solucionar el entuerto, se requirió de la intervención del entonces Director Ejecutivo de Organización Electoral. En las elecciones de 2003, la Junta Local del IFE no entregó oportunamente al Instituto electoral el estadístico de la Listan Nominal definitiva para la elección, provocando que se incluyeran boletas de más en los paquetes electorales, hecho que generó un gran escándalo político en la entidad y diferencias enconadas entre los institutos Federal y local.

⁵⁰ En Colima, seguramente por ser una entidad con un número reducido de ciudadanos, tradicionalmente las elecciones fueron concurrentes con la federal, operadas con una sola casilla, sin dificultades operativas hasta 2012. A partir de 2015 son operadas a nivel nacional con el modelo de Casilla Única.

elecciones concurrentes se implementó la llamada casilla espejo, doble casilla, una para la elección federal y la propia para la local. Resta solo destacar el caso de Guanajuato en donde se operó la elección concurrente en 2009 con casilla única, con la modalidad de dos secretarios; fue un ejercicio, al parecer, desafortunado, pues luego de ser aplicado se trató con mucha insistencia de implementarlo en otras entidades, pero la experiencia no logró convencer a los órganos electorales locales.

A su vez, las elecciones operadas con casilla espejo, en poco tiempo fueron objeto de señalamientos por el doble gasto que erogaban las autoridades electorales. Resultaba muy funcional, no obstante, sí había un gasto duplicado.

En consecuencia, la reforma político-electoral de 2014 configuró el modelo de la Casilla Única para elecciones concurrentes, incrementando el número de los funcionarios de la mesa directiva y dejando todo el operativo de la elección en manos del INE. Dos elecciones, un solo operativo, un solo gasto.

4.2. Fundamento constitucional y legal

Un día después de haber asumido la titularidad del poder ejecutivo federal el actual presidente de la república, firmó el documento denominado “Pacto por México”⁵¹, en el que participaron tres de los siete partidos políticos que en ese momento contaban con registro nacional; aun cuando el citado pacto fue objeto de defecciones y adhesiones posteriores, finalmente surtió sus efectos, sino los esperados, al fin sí los tuvo. El documento contiene los compromisos básicos para la configuración de una agenda legislativa encaminada a la integración, discusión y aprobación de las reformas constitucionales y legales que, a juicio de los actores firmantes, eran las más apremiantes para el país. Contiene 5 grandes apartados que engloban los asuntos a los que se les ha reconocido prioridad y que conforman, además de la agenda legislativa, el programa de gobierno del ejecutivo federal.

Uno de los temas planteados en el documento, de interés para nuestro estudio, refiere a los “*Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática*”, en los que se asientan

⁵¹ Pacto por México, apartado V; documento publicado en la dirección electrónica siguiente (versión disponible el 6 de mayo de 2014): <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-cuerdos.pdf>

compromisos para introducir en la legislación modificaciones al sistema político, al sistema de partidos y al sistema electoral. Así, por ejemplo, precisa que los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto; de igual forma, refiere que los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes y, finalmente, se concluye que para lograr estos objetivos se deben impulsar acciones, entre otras, como las siguientes:

- a) Impulsar una Reforma Electoral que atienda a reducir y dotar de mayor transparencia el gasto de los partidos;
- b) Reducir el costo de los procesos electorales, federales y locales; y,
- c) **Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.**

Los compromisos contraídos en el “Pacto por México” fueron el marco político de las tareas reformadoras a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas del país, para la aprobación de las reformas constitucionales en materia político-electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; posteriormente, el 23 de mayo del mismo año se publicaría la reforma legal, en los términos previstos por la reforma constitucional previa.

Las reformas constitucionales y legales que se han referido contienen modificaciones sustantivas a los sistemas político, electoral y de partidos políticos; no obstante, sin desconocer la importancia y trascendencia que de manera integral engloban los temas de la reforma, para efectos del presente estudio se toman específicamente los contenidos que refieren al sistema electoral, en específico, a las atribuciones de las autoridades electorales en los comicios y a los cambios sustanciales que se introducen en la parte operativa de los procesos electorales.

Con el fin de no perder las motivaciones de la reforma en comento, que orientaron a la configuración del sistema nacional electoral, es preciso referir a los prolegómenos de la misma; en efecto, en el pacto se dice que:

“La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad

muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático”⁵².

En esa visión política, la posibilidad de que un gobierno electo logre generar acuerdos con las fuerzas opositoras para una mejor orientación en el ejercicio del poder público, lógicamente supone que los actos precedentes, es decir, los comicios en donde resultan electos los integrantes del Congreso y el titular del Poder Ejecutivo, se desarrollaron con estándares aceptables de legalidad, imparcialidad y de certeza, como premisas básicas que permitan amortiguar los efectos de las pasiones generadas con motivo de cada elección; condiciones dadas, que permiten y obligan a los actores políticos a la aceptación de los resultados sin agravios o resentimientos que puedan afectar la relación y el trato en el desempeño de la función pública. Luego entonces, se requiere de asegurar que el sistema electoral funcione con integridad en todos sus ámbitos, desde las elecciones de Presidente de la República hasta la de ayuntamientos. Así, los acuerdos previos a la reforma perfilaron las bases para la constitución de un sistema electoral nacional, que vendría a garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales y locales, con los mismos parámetros de eficacia organizativa e independencia de partidos y/o poderes públicos en todo el territorio nacional.

De esta manera, con las reformas y adiciones a los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se logró perfilar desde la norma fundamental la consolidación de un sistema electoral nacional, con posibilidades efectivas de estandarizar la calidad de los procesos electorales federales y locales en todo el país. El Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral, con atribuciones expresamente reconocidas que deberá

⁵² Pacto por México, apartado 5, Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática, p. 19.

ejercer para la regulación de actividades sustantivas de los procesos electorales federales, estatales y municipales.

Ahora, previene el artículo 41 en su Base V, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales. En el Apartado B, de la Base V, se establecieron las atribuciones que el INE debe ejercer para los procesos electorales locales y federales, entre otras, están las de ubicar los lugares para la instalación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

Debe precisarse que, si bien, el párrafo primero del artículo octavo transitorio, del decreto del 10 de febrero de 2014, determinó que las referidas atribuciones del INE serían delegadas a los órganos públicos locales una vez publicada la legislación secundaria; el párrafo segundo del mismo transitorio octavo, previno que, en todo caso, el INE podría reasumir dichas funciones, por acuerdo (mayoría simple) de su órgano máximo de dirección. En efecto, una vez publicada la legislación secundaria, el 24 de mayo de 2014 se instaló formalmente el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; en uno de sus primeros acuerdos⁵³, tomado en el mes de julio de ese mismo año, decidió reasumir las atribuciones de mérito. En consecuencia, de entonces y para siempre, en tanto el INE esté en operaciones, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios que integran las mesas directivas correspondientes será asunto del INE, tanto en elecciones federales, como en las estatales y municipales.

En esta línea normativa, el artículo 82 de la LGIPE establece que las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales. En los procesos electorales en los que se celebre una o varias consultas populares, se designará un escrutador adicional quien será el responsable de realizar el escrutinio y cómputo de la votación que se emita en dichas consultas.

En los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes se deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección.

⁵³ Acuerdo INE/CG100/2014, aprobado en la sesión del Consejo General celebrada el 14 de julio de 2014.

Para estos efectos, la mesa directiva se integrará, además de los funcionarios ya referidos, con un secretario y un escrutador adicionales. En términos similares, el artículo 253, párrafo 1, de la citada LGIPE, determina que, para el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal, se deberá integrar una casilla única de conformidad con lo dispuesto por la propia ley y según las determinaciones y los acuerdos que emita el Consejo General del INE.

Sobre estas premisas normativas, el 13 de agosto de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/114/2014, “... *por el que se aprueba el modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año 2015*”. Posteriormente, a través del acuerdo INE/CG112/2015, aprobado el día 25 de marzo de 2015, se introdujeron ajustes al modelo, fortaleciendo el apartado correspondiente a la acreditación de los representantes de los partidos políticos y su desempeño en la Casilla Única.

De esta manera, los órganos electorales responsables de la preparación y operación de la jornada electoral contaron con reglas específicas, oportunas y funcionales, para la implementación de la Casilla Única, con su primer ejercicio en los Procesos Electorales Federal y Locales 2014-2015, con jornada electoral concurrente el 7 de junio de 2015.

4.3. Su integración

Ya se ha mencionado en el apartado precedente, conforme a los artículos 81 y 253 de la LGIPE la casilla única se integra con un presidente, dos secretarios, tres escrutadores y tres suplentes generales. De haber una o más consultas populares se podrá integrar un escrutador adicional.

Cabe mencionar, que la designación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla se lleva a cabo mediante un procedimiento cargado en su mayor amplitud de medidas de seguridad y control, con el que se garantiza, a toda prueba, que los ciudadanos que reciben los votos en la casilla son electores sin interés mezquino, residentes en la misma sección en donde se instala la mesa directiva, que fueron doblemente seleccionados al azar y capacitados por el Instituto Nacional Electoral;

es decir, se trata de ciudadanos responsables, honorables, de buena voluntad y comprometidos con su comunidad.

Para mayor precisión, se puede consultar el Capítulo V, del Título Segundo, Libro Quinto de la LGIPE. En todo caso, el procedimiento para la designación de los funcionarios de casilla que integran la mesa Única, está bajo la responsabilidad directa del INE, exhaustivamente cuidado por los representantes de los partidos políticos acreditados ante los órganos electorales locales y nacional.

4.4. Reglas de operación

El desarrollo de los procedimientos en la Casilla Única durante la jornada electoral concurrente puede describirse, en parte, tomando como referente el tipo de actividades que, conforme a sus atribuciones, cada uno de los funcionarios de la mesa directiva están llamados a realizar; a partir de las tareas que la Ley asigna a cada funcionario se puede configurar la operación de la Casilla Única. Una descripción de tareas en estos términos planteada nos permite distinguir los actos relevantes o procesos que requieren de mayor atención, pudiendo deducir que algunos de ellos no tienen posibilidad de ser realizados con la prontitud que es observada en las casillas ordinarias; es decir, aun teniendo funcionarios adicionales, existen actividades que llevarán un desarrollo más lento y no se les puede dar mayor agilidad con el solo hecho de contar con personal adicional.

Por ejemplo, el tiempo requerido para el desarrollo del escrutinio y cómputo en la Casilla Única no será menor por la sola operación de dos secretarios y tres escrutadores en la casilla, que deben realizar las actividades en paralelo, teniendo la posibilidad de realizar de manera simultánea el escrutinio y cómputo de la elección federal y el de la elección local; dependerá también, a querer o no, de la presencia de representantes de los partidos políticos acreditados, pues no necesariamente cada partido logra contar con la asistencia de dos representantes en cada casilla. En esta misma lógica, sin importar cuál de los dos procedimientos termina primero, al final de cuentas, para la remisión de los paquetes electorales al finalizar la jornada electoral, se tendrá que hacer en un solo envío; luego entonces, la ventaja de realizar actividades paralelas en la casilla al final desaparece, pues la

clausura de casilla y remisión de expedientes necesariamente se hace a un tiempo; quien, en su caso, termine primero con sus tareas, al final tendrá que esperar a que termine el otro grupo, pues la casilla cierra a un tiempo, al igual que la remisión de paquetes, todos salen a un tiempo.

Si en obviedad es posible deducir que en la Casilla Única se duplican los procedimientos para el desarrollo del escrutinio y cómputo, pues son más tareas por realizar; aunque no sea tan obvio, en el presente estudio se mostrará que aun teniendo funcionarios de casilla adicionales, necesariamente la ejecución de dichas tareas llevará más tiempo, será un proceso más tardado en comparación con el tiempo que es requerido para el mismo fin en las casillas ordinarias; la fórmula que definió el modelo de Casilla Única, que es igual: a más tareas, más funcionarios, no necesariamente se traduce en: más, sumado a más, puede resultar sumado a igual, inclusive, a menos; en los apartados siguientes se evidenciará la razón de esta afirmación. Hay acciones cuya complejidad no se reduce sólo a su ejecución, pues además requieren observar cuidados adicionales, como puede ser el asegurar que durante su realización estén presentes los representantes de los partidos políticos acreditados en la casilla.

Ahora, siguiendo el tema que nos ocupa en el presente apartado, con el propósito de describir las reglas de operación de la Casilla Única, se ha tomado como referencia la asignación de responsabilidades para los funcionarios de la mesa directiva, atendiendo las disposiciones de los artículos (273 al 299) comprendidos en el Título Tercero del Libro Quinto de la LGIPE. Además, buscando una mayor correspondencia entre las disposiciones normativas referidas y el modelo operado en las elecciones concurrentes de 2015, se retoma, en lo que es aplicable para efectos del estudio, el contenido del Modelo de Casilla Única, anexo del acuerdo INE/CG114/2014, aprobado por el Consejo General del INE el 13 de agosto de 2014, con ajustes aprobados el 25 de marzo de 2015.

Previo a la descripción de la asignación de tareas en la casilla, es pertinente precisar que el modelo aprobado aplica para todos los tipos de casilla conocidos: básicas, contiguas, especiales y extraordinarias; y que su aplicación estuvo direccionada a los Procesos Electorales Federal y Locales concurrentes celebrados

en 2015. Para las elecciones de 2018 se aplicarán las reglas contenidas en el Reglamento de Elecciones y, en su caso, las que se deriven de los acuerdos que al efecto emita el Consejo General del INE.

A continuación, se describen las actividades asignadas a los funcionarios de casilla en cada una de las etapas de la jornada electoral, desde la instalación de la mesa directiva, hasta la clausura de casilla y remisión de los paquetes electorales; tomando como referencia, en los términos ya mencionados, las disposiciones legales y el modelo aprobado por el Consejo General del INE.

A. Preparación e instalación de la casilla

Presidente:

- a) Lleva la documentación y el material electoral a la casilla y revisa que estén completos.
- b) Revisa el nombramiento de los funcionarios de casilla, de los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes y la acreditación de los observadores electorales.
- c) En su caso, pega el aviso del cambio de ubicación de la casilla, en el cual indica el nuevo domicilio.
- d) Revisa que la documentación y el material estén completos.
- e) Junto con los escrutadores arman las urnas, muestra que están vacías y las colocan en un lugar a la vista.
- f) Junto con los escrutadores, arma y coloca el cancel electoral en un lugar que garantice la libertad y el secreto del voto.
- g) El presidente saca los aplicadores de líquido indeleble y muestra que tienen el cintillo de seguridad.

Secretario 1:

- a) Cuenta una por una las boletas de la elección federal ante los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes que se encuentren presentes, conforme a lo establecido en el artículo 86, inciso b) de la LGIPE.
- b) Llena el apartado de instalación del acta de la jornada electoral federal.

- c) En su caso, llena las hojas de incidentes.

Secretario 2:

- a) Cuenta una por una las boletas de las elecciones locales ante los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes que se encuentren presentes, conforme a lo establecido en el artículo 86, inciso b) de la LGIPE.
- b) Llena el apartado de instalación del acta de la Jornada Electoral local.
- c) En su caso, llena las hojas de incidentes.

Escrutadores:

Ayudan al presidente a armar las urnas y el cancel electoral.

B. Desarrollo de la votación

Presidente:

- a) Anuncia el inicio de la votación.
- b) Identifica al elector.
- c) Desprende de los blocs una boleta de cada elección.
- d) Entrega las boletas al elector.
- e) Mantiene el orden en la casilla.
- f) En su caso, solicita el auxilio de miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública para mantener el orden en la casilla.

Secretario 1:

- a) Revisa que el nombre de cada elector aparezca en la lista nominal o en la lista adicional.
- b) Marca con el sello “VOTÓ 2015” junto al nombre de cada elector en la lista nominal o en la lista adicional.
- c) En su caso, llena las hojas de incidentes y los registra en el acta de la jornada electoral federal.
- d) Recibe los escritos de incidentes de la elección federal, de los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes.

- e) Llena el apartado de cierre de la votación del acta de la jornada electoral federal.

Secretario 2:

- a) Llena la “Relación de ciudadanos que no se les permitió votar por no encontrarse en la lista nominal de electores definitiva con fotografía”.
- b) En su caso, llena las hojas de incidentes y los registra en el acta de la jornada electoral de las elecciones locales.
- c) Recibe los escritos de incidentes para las elecciones locales, de los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes.
- d) Junto con los escrutadores: marca la credencial de elector, pone líquido indeleble en el dedo pulgar derecho del elector y regresa su credencial para votar a cada elector.
- e) Llena el apartado de cierre de la votación en el acta de la jornada electoral de las elecciones locales.

Escrutadores:

- a) Ayudan al secretario 2 a marcar la credencial de elector, poner líquido indeleble en el dedo pulgar derecho del elector y regresar su credencial para votar a cada elector.
- b) Orientan al elector sobre el lugar donde está el cancel y las urnas donde deben depositar sus votos.

C. Conteo de los votos y llenado de las actas

Esta etapa refiere propiamente al desarrollo del escrutinio y cómputo, es justo aquí en donde se registrarán las complicaciones, en cuanto al tiempo para su ejecución. Las actividades previamente descritas revisten complejidades similares a las que son propias de las casillas ordinarias, por lo que se realizan sin mayores dificultades; en todo caso, en elecciones concurrentes y no concurrentes está previsto que el cierre de la votación debe registrarse a las 18:00 horas, procediéndose luego al escrutinio y conteo de los votos y al asentamiento de las cantidades resultantes en las actas correspondientes.

De esta manera, será a partir de las 18:00 horas del día en que se celebre la elección cuando se dará inicio a las siguientes tareas:

El Presidente de la casilla:

- a) Abre, una por una, las urnas, extrae los votos y muestra que quedaron vacías.
- b) Supervisa la clasificación y el conteo de los votos.

Primer escrutador:

- a) Cuenta en la lista nominal la cantidad de ciudadanos que votaron y proporciona el dato resultante a los secretarios de la casilla, para que sea asentado en el apartado correspondiente del acta.
- b) Cuenta en la “Relación de los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes ante la mesa directiva de casilla”, el número de representantes que tienen la marca “VOTÓ X⁵⁴”; igualmente, proporciona los datos resultantes a los secretarios de la casilla, para que sea asentado en el apartado correspondiente del acta.
- c) Ayuda al segundo y/o tercer escrutador en la clasificación de los votos.

Segundo escrutador:

- a) Cuenta los votos que sacaron de la urna federal.
- b) Clasifica y cuenta los votos válidos y los votos nulos de la elección federal.

Tercer escrutador:

- a) Cuenta los votos que sacaron de las urnas de las elecciones locales.
- b) Clasifica y cuenta los votos válidos y los votos nulos de las elecciones locales.

El registro de las cantidades de votos recibidos, obtenido como resultado de los conteos realizados por los escrutadores, es proporcionado a los secretarios de la

⁵⁴ En el registro respectivo la Lista Nominal, de cada ciudadano que acude a votar, se asienta la palabra “VOTÓ ...” más el año de la elección; en las elecciones de 2015 el asentamiento corresponde a “VOTÓ 2015”. Para las elecciones del 2018, será “VOTÓ 2018”. Es una misma Lista Nominal, para las elecciones locales y federales, solo un cuadernillo para las dos elecciones.

casilla, para el llenado de los apartados correspondientes en las actas de escrutinio y cómputo.

El Secretario 1:

- a) Inhabilita las boletas sobrantes de las elecciones federales que no se usaron, las cuenta y realiza el asentamiento correspondiente en el acta.
- b) Llena el cuadernillo para hacer las operaciones y el acta de escrutinio y cómputo de la elección federal.
- c) En su caso, registra los incidentes que se presentaron durante el escrutinio y cómputo para el expediente de la elección federal.
- d) Recibe los escritos de protesta de los representantes de partido político y de candidatos independientes para el expediente de la elección federal.
- e) Entrega a los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes una copia de las actas levantadas en la casilla.
- f) Llena el “Recibo de copia legible de las actas de casilla entregados a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes”.

El Secretario 2:

Realiza exactamente actividades similares a las del Secretario 1, pero de las elecciones locales.

Como se podrá apreciar, las actividades comprendidas en el procedimiento de escrutinio y cómputo en la casilla están definidos con precisión, en la ley y en el Modelo de Casilla Única. No obstante, la mecánica seguida ya en la práctica para su ejecución, depende de múltiples causalidades; por ejemplo, habría que valorar si efectivamente se encuentran los dos secretarios y los tres escrutadores; considerando, también, si efectivamente la casilla cuenta con la presencia de dos representantes de cada uno de los partidos políticos contendientes.

Debe tenerse en cuenta que, según el modelo, el escrutinio y cómputo de la elección federal lo realiza el Secretario 1 y el primero y segundo escrutador, a su vez, el secretario 2 y el tercer escrutador, en paralelo, estarían realizando el escrutinio y cómputo de las elecciones locales. ¿Qué pasará en la ausencia de uno

o más de los funcionarios? En su caso, teniendo en cuenta que la mecánica prevista orienta a que, de manera simultánea, en un tiempo, a la vez se desarrolla el escrutinio y cómputo de las elecciones federales y de las locales ¿Qué ocurrirá si solamente está presente un representante de cada uno o de algunos de los partidos políticos? Cómo un solo representante podría atender al desarrollo en paralelo de los cómputos. Mayor complejidad tendremos en elecciones competidas, difícilmente los partidos podrían aceptarse ausentes en el conteo de los votos.

D. Integración del expediente de casilla y del paquete electoral.

Presidente:

- a) Integra los expedientes de casilla.
- b) Guarda en sobres los votos válidos, los votos nulos, las boletas sobrantes y el resto de la documentación electoral.
- c) Integra el paquete electoral.

Secretario 1:

- a) Ayuda al presidente en la integración de los expedientes y sobres de la elección federal.
- b) Ayuda a integrar el paquete electoral de la elección federal.

Secretario 2:

- a) Ayuda al presidente en la integración de los expedientes y sobres de las elecciones locales.
- b) Ayuda a integrar el paquete electoral de la elección local.

En esta fase los escrutadores apoyan al Presidente y a los secretarios en la integración de los expedientes y los sobres de la elección federal y las elecciones locales; colaborando también en armar los paquetes electorales que contienen los expedientes de las elecciones.

E. Publicación de resultados y clausura de casilla

Presidente:

Firma los carteles de resultados.

Secretario 1:

- a) Llena el cartel de resultados de la votación federal en la casilla.
- b) Llena la constancia de clausura de casilla de la elección federal.
- c) Entrega el paquete electoral de la elección federal.

Secretario 2:

- a) Llena el cartel de resultados de la votación local en la casilla.
- b) Llena la constancia de clausura de casilla de las elecciones locales.
- c) Entrega el paquete electoral de la elección local.

Escrutadores:

Desarman el cancel y las urnas.

F. Traslado de los paquetes de resultados a los órganos electorales respectivos:

Presidente:

Bajo su responsabilidad hará llegar los paquetes y los expedientes de casilla a los órganos electorales, ya sea en forma personal o a través de los mecanismos de recolección acordados por los órganos electorales. Para ello podrá designar a cualquiera de los funcionarios de la casilla, para que efectúen la entrega de los paquetes con los expedientes de las elecciones a los órganos electorales competentes y responsables de la recepción de los mismos, pudiendo hacer llegar los paquetes mediante el mecanismo de recolección⁵⁵ respectivo.

⁵⁵ Previo a la jornada electoral los consejos distritales del INE elaboran los estudios (técnicos) de factibilidad, valorando las condiciones geográficas, políticas, sociales y climatológicas, para diseñar los mecanismos a través de los cuales se recolectarán los paquetes electorales integrados en las casillas, al finalizar la jornada electoral. Cada casilla instalada, necesariamente, tendrá un mecanismo definido para recolectar los paquetes: ya sea que el presidente u otro funcionario de la

4.5. Que la hace diferente a la casilla ordinaria

Más que en su integración, la diferencia que se evidencia entre las casillas Única y la Ordinaria, tiene que ver con las tareas por realizarse y, por consecuencia, el tiempo de operación de una y de la otra.

Está lo evidente. En la Casilla Ordinaria es procesada solamente un tipo de elecciones, ya sea federal o local; en la Única, van las elecciones locales y federales, registrándose mayor complejidad en los comicios en los que hay renovación del titular del ejecutivo federal. En este caso, además de presidente de la república, se vota por diputados federales y senadores; sumando al menos dos elecciones locales más, que sería la de ayuntamiento y la de diputados locales, pudiendo ser celebrada, igualmente, la elección de gobernador. En este supuesto, se trata de 6 elecciones, 3 federales y 3 locales, es el presupuesto mayor de complejidad para la Casilla Única; en el mejor de los casos, serían 3 elecciones, una federal (diputados) y dos locales (ayuntamientos y diputados)⁵⁶.

El presupuesto de mayor complejidad de la Casilla Ordinaria implica la celebración de tres elecciones, ya sea federales o locales, que vendría a coincidir con el mejor presupuesto de la Casilla Única.

Una diferencia más se observa en el procedimiento desarrollado para la recolección de los paquetes electorales, ya que los órganos electorales en donde deben ser entregados, en tiempos legalmente definidos, están ubicados en diferentes puntos geográficos; las rutas de recolección son dispersas y el tiempo para recorrerlas es, por lo mismo, más prolongado.

Los paquetes que contienen los expedientes de la elección federal tienen un mismo destino, que es el Consejo Distrital; lo de la elección local, unos van al

casilla, por sus propios medios, lo traslade al consejo electoral correspondiente; ya sea que el traslado se realice con el apoyo de un funcionario del INE (capacitador asistente electoral). Para mayor precisión en cuanto al tema de los mecanismos de recolección, puede revisarse el Capítulo I, del Título III, del Libro Tercero del Reglamento de Elecciones.

⁵⁶ De subsistir el criterio aplicado para el ejercicio del sufragio de los ciudadanos designados como representantes de los partidos políticos acreditados ante casilla, se tendría que realizar adicionalmente el escrutinio y cómputo de representación proporcional, para diputados (federales y locales) y para senadores. El Modelo de Casilla Única (en sus ajustes) de 2015, indebidamente vinculó el alcance del derecho mencionado, al domicilio del representante de partido, tal como si estuviera votando en una casilla especial. Circunstancia que tardará aún más la operación de la casilla, después del cierre de la votación y hasta su clausura.

Consejo Municipal y otros al Consejo Distrital local; para 2018 son necesariamente 3 destinos diferentes para los expedientes de las elecciones, luego entonces, el tiempo de entrega se verá en extremo prolongado, circunstancias que afectarán directamente al PREP, pues las actas se recibirán con retraso evidente.

En la Casilla Única los procedimientos se duplican, las tareas son más, el tiempo para realizarlas será más prolongado. Su impacto en el PREP será evidente.

Haciendo énfasis en el número de veces que deberá realizarse el procedimiento de escrutinio y cómputo, distinguiendo la Casilla Única de la Ordinaria, en los dos cuadros siguientes se pueden apreciar la diferencias; se destaca, igualmente, el número de rutas que se deben cubrir para la entrega de los paquetes que contienen los expedientes de las elecciones, a los consejos electorales competentes para recibirlos y que son, además, la sede del PREP.

Cuadro IV-1
Elecciones Concurrentes con Casilla Única
mecánica de operación después del cierre de la votación

Federal	Local	Número de procesos de escrutinio y cómputo por realizar	Rutas a recorrer para la entrega de los paquetes electorales	Observaciones
Presidente Diputados Senadores	Gobernador Ayuntamientos Diputados	6	1. Consejo Distrital del INE, con los 3 paquetes de las elecciones federales; 2. Consejo Distrital Local, con los paquetes de las elecciones de diputados y de gobernador; y, 3. Consejo Municipal, con el paquete de la elección de ayuntamientos (en su caso, de la elección de gobernador).	Las sedes de los consejos, generalmente, están ubicadas en domicilios diferentes; en consecuencia, los paquetes electorales van dirigidos a tres lugares distintos
Presidente Diputados Senadores	Gobernador	4	1. Consejo Distrital del INE, con los 3 paquetes de las elecciones federales; y, 2. Consejo Distrital, con el paquete de la elección de gobernador.	Son dos domicilios en donde los paquetes serán entregados

Federal	Local	Número de procesos de escrutinio y cómputo por realizar	Rutas a recorrer para la entrega de los paquetes electorales	Observaciones
Presidente Diputados Senadores	Ayuntamientos Diputados	5	1. Consejo Distrital del INE, con los 3 paquetes de las elecciones federales; 2. Consejo Distrital Local, con el paquete de la elección de diputados; y, 3. Consejo Municipal, con el paquete de la elección de Ayuntamientos.	Tres domicilios distintos para la entrega de los paquetes
Presidente Diputados Senadores	Diputados	4	1. Consejo Distrital del INE, con los paquetes de las elecciones federales; y, 2. Consejo Distrital Local, con el paquete de la elección de diputados.	Dos domicilios distintos para la entrega de los paquetes
Presidente Diputados Senadores	Ayuntamientos	4	1. Consejo Distrital del INE, con los paquetes de las elecciones federales; y, 2. Consejo Municipal, con el paquete de la elección de ayuntamientos.	Dos domicilios distintos para la entrega de los paquetes

Cuadro IV-2
Elecciones no Concurrentes con Casilla Ordinaria
mecánica de operación después del cierre de la votación

Federal	Local	Número de procesos de escrutinio y cómputo por realizar	Rutas a recorrer para la entrega de los paquetes electorales	Observaciones
Presidente Diputados Senadores		3	Consejo Distrital del INE, con el paquete electoral de las tres elecciones. Un solo paquete, solo una sede.	Los tres paquetes van a una misma sede
Diputados		1	Consejo Distrital del INE, con el paquete electoral de la elección de diputados federales	Una sola sede para la entrega del paquete
	Gobernador Ayuntamientos Diputados	3	1. Consejo Distrital Local, con los paquetes de las elecciones de diputados y de gobernador; y, 2. Consejo Municipal, con el paquete de la elección de ayuntamientos.	Dos domicilios distintos para la entrega de los paquetes

Federal	Local	Número de procesos de escrutinio y cómputo por realizar	Rutas a recorrer para la entrega de los paquetes electorales	Observaciones
	Gobernador	1	Consejo Distrital Local, con el paquete de la elección de gobernador	Es una sola sede
	Ayuntamientos Diputados	2	1. Consejo Distrital Local, con el paquete de la elección de diputados; y, 2. Consejo Municipal, con el paquete de la elección de ayuntamientos.	Dos sedes distintas para la entrega de los paquetes
	Gobernador Diputados	2	Consejo Distrital Local, con los paquetes de las elecciones de diputados y de gobernador	Solo una sede
	Ayuntamientos	1	Consejo Municipal, con el paquete de la elección de ayuntamientos	Solo una sede

Cabe mencionar, que, de acuerdo a los calendarios electorales locales y su acoplamiento a las elecciones federales, en lo sucesivo, las elecciones serán concurrentes; eventualmente tendremos elecciones solo locales. Elecciones solo federales, escasamente se podrían registrar en dos o tres entidades del país. La lógica del sistema electoral nacional orienta a consolidar el calendario electoral, para tener elecciones concurrentes cada 3 años en todo el país.

Capítulo V

V. Elecciones concurrentes en el Estado de México 2015

Acorde a los calendarios electorales para los comicios federales y locales en el país, el 7 de junio de 2015 fue celebrada la jornada electoral concurrente, correspondiente a los Procesos Electorales Federal y Local 2014-2015. En el Estado de México se votó para la elección de 40 diputados federales de mayoría relativa, 45 diputados locales de mayoría relativa y 30 de representación proporcional, también, para la elección de ayuntamientos de los 125 municipios que conforman la entidad.

5.1. Casillas instaladas

El Estado de México es la entidad con mayor población en el país, poco más de 15 millones de habitantes, en correspondencia, la geografía electoral está conformada por 6,439 secciones electorales y 40 distritos electorales federales; en el ámbito local, se integra por 45 distritos electorales.

Para las elecciones concurrentes celebradas el 7 de junio de 2015 la entidad contaba con una lista nominal de electores conformada por 11'023,636 ciudadanos en efectiva posibilidad de votar; de esta manera, a partir del número de electores en cada una de las secciones electorales de la entidad, los consejos distritales del INE determinaron la instalación de 18,181 casillas, de las cuales: 6,439 fueron casillas básicas, 11,104 contiguas, 569 extraordinarias y 69 especiales.

Durante la jornada electoral del 7 de junio de 2015 se logró la instalación del 100% de casillas aprobadas, asimismo, finalizada la jornada electoral se logró recuperar la totalidad de los paquetes electorales.

5.2. Selección de la muestra de estudio

El estudio realizado lleva el propósito de sistematizar información útil respecto de la o las formas en que fue desarrollado el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en las casillas, en su versión de Casilla Única, que fueron instaladas para la jornada

electoral concurrente (elección federal y elecciones locales) celebrada el 7 de junio de 2015 en el Estado de México; para conocer el tiempo promedio empleado en la ejecución de la actividad referida, compararlo con el tiempo que es empleado para similares tareas en las casillas ordinarias instaladas en jornadas electorales no concurrentes y determinar, en consecuencia, el impacto que tiene en el PREP la operación de la Casilla Única, en cuanto al tiempo que transcurre desde el cierre de la votación en casilla, hasta la publicación de los resultados preliminares.

Considerando que el propósito de la investigación fue el de observar, analizar y explicar hechos ocurridos en un momento determinado, pues se trata de generar información valiosa respecto de lo ocurrido durante la jornada electoral del 7 de junio de 2015, específicamente de los procesos desarrollados a partir del cierre de la votación (18:00 horas) hasta la recepción de las actas en el PREP, el diseño seguido fue no experimental, transversal correlacional.

Se utilizó el método cuantitativo para hacer la valoración pertinente de los datos recabados a partir de la revisión de las actas levantadas en las casillas comprendidas en la muestra, tanto de casillas instaladas en elecciones concurrentes (Casilla Única) como de las instaladas en elecciones no concurrentes de 2015 (Casilla Ordinaria). Información suficiente para medir el tiempo promedio de operación de los procesos que tienen que ver con: a) el escrutinio y cómputo de los votos; y, b) con la recolección de las actas levantadas en casilla y su entrega al PREP; también se revisó el tiempo transcurrido entre la recepción de las actas y la publicación de los resultados preliminares en el sistema.

Debe destacarse, que la muestra fue tomada de un universo de casillas con características similares de ubicación, es decir, se tomaron casillas tipo urbanas instaladas en la misma localidad en donde se encuentra la sede del PREP, con la finalidad de que el tiempo de traslado de la casilla al PREP sea similar en todos los casos. De manera específica, para la selección de la muestra de las casillas cuyas actas fueron objeto de análisis, se procedió de la manera siguiente:

- a) De las 18,181 casillas que fueron instaladas en el Estado de México para la elección concurrente del 7 de junio de 2015, a partir del Listado de Ubicación de Casilla publicado por el Instituto Nacional Electoral para la

elección de mérito, se determinó el universo de casilla que fueron instaladas en la localidad sede del PREP; es decir, se consideró a todas aquellas casillas instaladas en las zonas urbanas que son la sede de los consejos distritales del INE, que corresponden igualmente a la sede del PREP, ya que el Centro de Acopio y Transmisión de resultados electorales preliminares, se instala precisamente en las oficinas de los citados consejos. Las casillas susceptibles de la muestra resultaron ser de un sub-universo de 11,848, no obstante, revisadas las actas se logró constatar que solamente las de 4,652 casillas contenían información suficiente para ser valoradas; esto es, las actas de 7,196 casillas adolecen de omisiones en el registro de información respecto al cierre de la votación, en su caso, la constancia de clausura de casilla y remisión de expedientes no contiene información. Como resultado, la muestra aleatoria simple fue tomada del sub-universo de casillas, cuyas actas sí contienen información suficiente.

- b) Una vez definidas cuántas y cuáles son las casillas susceptibles de estudio, se determinó el tamaño de la muestra utilizando el software auxiliar denominado “Decisión Analista” STATS™ 2.0, con un nivel de confianza deseada del 99%. Una vez alimentado el sistema con los datos correspondientes a los elementos susceptibles de la muestra, el resultado fue de 582 casillas.

De esta manera, para el Estado de México se definió una muestra aleatoria simple de 582 casillas, cuyas actas fueron objeto de estudio.

5.3. Resultados obtenidos

Definida la muestra, se procedió a recabar la información directamente de las actas levantadas en las mesas directivas de casilla y de la base de datos del PREP operado para la elección federal de 2015; los datos recabados son los siguientes: horario de cierre de la votación en las casillas, horario de la clausura de casilla y remisión de los expedientes electorales, horario de recepción de las actas en el PREP y de publicación de los resultados.

Para la medición de las variables que fueron definidas como parte del estudio realizado, los datos obtenidos de las actas de casilla (de jornada electoral, de escrutinio y cómputo y de las constancias de clausura de casilla y remisión de los expedientes) fueron integrados en una hoja electrónica (Excel) para su fácil manipulación e interpretación. Con el apoyo de herramientas que proporciona la estadística se interpretaron los datos obtenidos y se logró generar conclusiones de apoyo a las hipótesis planteadas.

La información recabada en cada caso, fue la siguiente:

- a) De las actas de jornada electoral, se obtuvo la hora en que se decretó el cierre de la votación en la casilla correspondiente.
- b) De las actas de escrutinio y cómputo recibidas en el PREP, se obtuvo la hora de recepción de las mismas.
- c) De la constancia de clausura de casilla y remisión de expedientes, se obtuvo la hora de cierre de la casilla; igualmente, se conoció el registro de la hora precisa en que fueron remitidas las actas de casilla al PREP.

Con la revisión de las actas y procesamiento de la información que se ha referido, se conoció el tiempo promedio transcurrido desde el cierre de la votación hasta la clausura de las casillas, determinando así el tiempo estimado utilizado para desarrollar el escrutinio y cómputo de los votos. Igualmente, con los datos obtenidos acerca de la hora de la clausura de la casilla y sobre la recepción de las actas en la sede del PREP, se determinó el tiempo estimado utilizado para la recolección de las actas y el tiempo transcurrido entre la recepción y el registro y publicación de los resultados preliminares.

La información obtenida, una vez sistematizada, permitió obtener datos cuantificables, logrando al fin contrastar los tiempos promedio dedicados al desarrollo del escrutinio y cómputo; así como los tiempos empleados para la recolección de las actas en la Casilla Única y su comparación con los tiempo empleados en la Casilla Ordinaria.

Se ha podido hacer un comparativo del formato de operación de las casillas, en cuanto al tiempo para el desarrollo los procesos mencionados, logrando deducir que la lentitud en el procesamiento de los datos en el PREP de 2015, está relacionado

con la mecánica, en su conjunto, de operación de la Casilla Única; y no únicamente con los mecanismos de recolección de los paquetes, que fueron operados por el INE en el Estado de México al finalizar la jornada electoral concurrente (federal y local) de 2015.

En todo caso, son dos procedimientos (escrutinio y cómputo de los votos y recolección de las actas) que son desarrollados tanto en la Casilla Única, como en la Casilla Ordinaria, para los que el INE ha considerado que deben desahogarse en una cantidad de tiempo similar para uno y el otro caso. En el estudio se midieron los tiempos realmente empleados en las casillas Única y Ordinaria del 7 de junio de 2015, logrando constatar que la Casilla Única, no obstante, a contar con un mayor número de funcionarios que la Ordinaria, requiere de mayor tiempo para el desarrollo de esos procedimientos, hecho que necesariamente impacta de manera negativa en la operación del PREP.

Los datos recabados: horario de cierre de la votación en las casillas, horario de la clausura de casilla y remisión de los expedientes electorales, horario de recepción de las actas en el PREP y de publicación de los resultados, se capturaron en una matriz elaborada en una hoja de Excel, que facilita su sistematización, considerando las categorías siguientes:

- a) De 0 a 1 hora
- b) De 1 a 1.5 horas
- c) De 1.5 a 2 horas
- d) De 2 a 2.5 horas
- e) De 2.5 a 3 horas
- f) De 3 a 3.5 horas
- g) De 3.5 a 4 horas
- h) Más de 4 horas

Las citadas categorías fueron utilizadas para recabar y procesar la información que permitió medir, en su ámbito, las variables planteadas, a saber:

- a) Tiempo requerido para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos, aplicando el Modelo de Casilla Única en elecciones concurrentes.

- b) Tiempo empleado en el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos en Casilla Única y su impacto en la oportunidad de operación del PREP.
- c) Tiempo empleado en la recolección de las actas en el formato de operación de la Casilla Única y su relación con la oportunidad de publicación de resultados en el PREP.

Como se podrá apreciar, las categorías previstas para la medición de los tiempos implicados en las variables de estudio están calculadas, promedio, en lapsos de media hora, con excepción de la primera categoría que está prevista para la primera hora de los trabajos de escrutinio y cómputo en las casillas, contando a partir del cierre de la votación. Esta primera categoría se ha calculado de esta manera, en un lapso de una hora, considerando que dichos trabajos, por rápidos que puedan ser desarrollados, difícilmente podrían estar concluidos antes de 60 minutos después del cierre de la votación, luego entonces, dejamos una hora de arranque de los trabajos y valoramos su posible conclusión en lapsos de 30 minutos posteriores a la primera hora de actividades.

El promedio de las categorías se calculó en lapsos de 30 minutos y hasta un máximo de 4 horas, valorando que, en general, el escrutinio y cómputo de una elección en las casillas puede desarrollarse, promedio, en una hora, pudiendo ser menos; habiéndose celebrado 3 elecciones en el caso del Estado de México y 1 en el caso del Estado de Zacatecas, se consideró prudente establecer la medición en los términos señalados, con el propósito de contar con datos más desagregados a efecto de una mejor medición en el universo de casillas muestreadas.

El instrumento cuantitativo diseñado para la sistematización de los datos obtenidos, que nos permitió disponer de información útil y objetiva para la medición de las variables, está contenido en una hoja electrónica de Excel, tiene tres apartados, con los elementos y categorías que a continuación se mencionarán:

- a) Primer apartado.** Refiere al tiempo empleado para el escrutinio y cómputo (horas o fracción) contando en horas desde el cierre de la votación, hasta la

clausura de casilla y remisión de expedientes. Este apartado contiene 12 columnas, en las que se capturó la información siguiente:

Cuadro V-1
Instrumento cuantitativo, Primer Apartado

Casilla	Municipio	Hora en que cerró la votación	Hora de clausura de casilla y remisión de expedientes	Tiempo empleado para el escrutinio y cómputo (horas o fracción) (contando en horas desde el cierre de la votación, hasta la clausura de casilla y remisión de expedientes)							
				A	B	C	D	E	F	G	H
				De 0 a 1	De 1 a 1.5	De 1.5 a 2	De 2 a 2.5	De 2.5 a 3	De 3 a 3.5	De 3.5 a 4	Más de 4

En este formato se capturó la información requerida de las 582 casillas de la muestra, con los resultados siguientes:

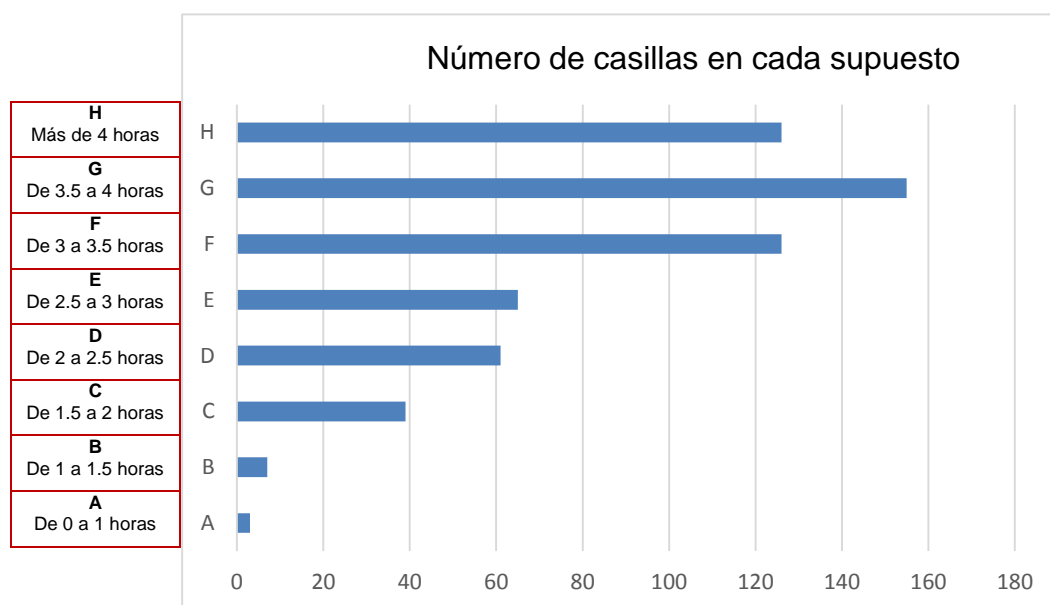
Cuadro V-2
Tiempo requerido en Casilla Única para desarrollar el escrutinio y cómputo
Horario promedio de clausura de casilla

Categoría	Número de casillas en el supuesto	Hora promedio de clausura de casilla
A De 0 a 1 hora	3	A más tardar a las 19:00 horas
B De 1 a 1.5 horas	7	Entre las 19:00 y 19:30 horas
C De 1.5 a 2 horas	39	Entre las 19:30 y las 20:00 horas
D De 2 a 2.5 horas	61	Entre las 20:00 y 20:30 horas
E De 2.5 a 3 horas	65	Entre las 20:30 y las 21:00 horas
F De 3 a 3.5 horas	126	Entre las 21:00 y 21:30 horas
G De 3.5 a 4 horas	155	Entre las 21:30 y las 22:00 horas
H Más de 4 horas	126	Después de las 22 horas
Total	582	

El horario promedio en el que fue clausurada la casilla corresponde al día de la jornada electoral concurrente celebrada el 7 de junio de 2015; es el horario que se

toma como referencia para calcular el tiempo empleado para el traslado de los expedientes de la elección a la sede del PREP.

Gráfica V-1
Esquema del tiempo requerido en Casilla Única
para desarrollar el escrutinio y cómputo



Con los datos obtenidos, se puede concluir que en las casillas objeto de estudio el tiempo promedio destinado a realizar el escrutinio y cómputo de los votos e integrar los expedientes de la elección, fue el ubicado en la categoría G, que corresponde al rango de 3.5 a 4 horas; es decir, un 26%, equivalente a 155 casillas, dedicaron de 3.5 a 4 horas para el desarrollo de ese procedimiento; el 22%, que corresponde a 126 casillas, dedicaron más de 4 horas. En el 22%, que son 126 casillas, la misma actividad fue realizada entre 3 y 3.5 horas; solamente el 30%, 175 casillas requirieron menos de 3 horas para su desarrollo; el 70% de las casillas, es decir, 407, requirieron más de 3 horas para desarrollar el escrutinio y cómputo de los votos.

b) Segundo apartado. Refiere al tiempo requerido para el traslado de las actas, de las casillas al PREP, contado en horas desde la clausura de casilla y remisión de expedientes, hasta la recepción del acta PREP. Este apartado contiene 12 columnas, en las que se capturó la información siguiente:

Cuadro V-3
Instrumento cuantitativo, Segundo Apartado

Casilla	Municipio	Hora de clausura de casilla y remisión de expedientes	Hora de recepción del acta PREP	Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP (contado en horas desde la clausura de casilla y remisión de expedientes, hasta la recepción del Acta PREP)							
				A	B	C	D	E	F	G	H
				De 0 a 1	De 1 a 1.5	De 1.5 a 2	De 2 a 2.5	De 2.5 a 3	De 3 a 3.5	De 3.5 a 4	Más de 4

En este formato se capturó la información requerida de las 582 casillas de la muestra, con los resultados siguientes:

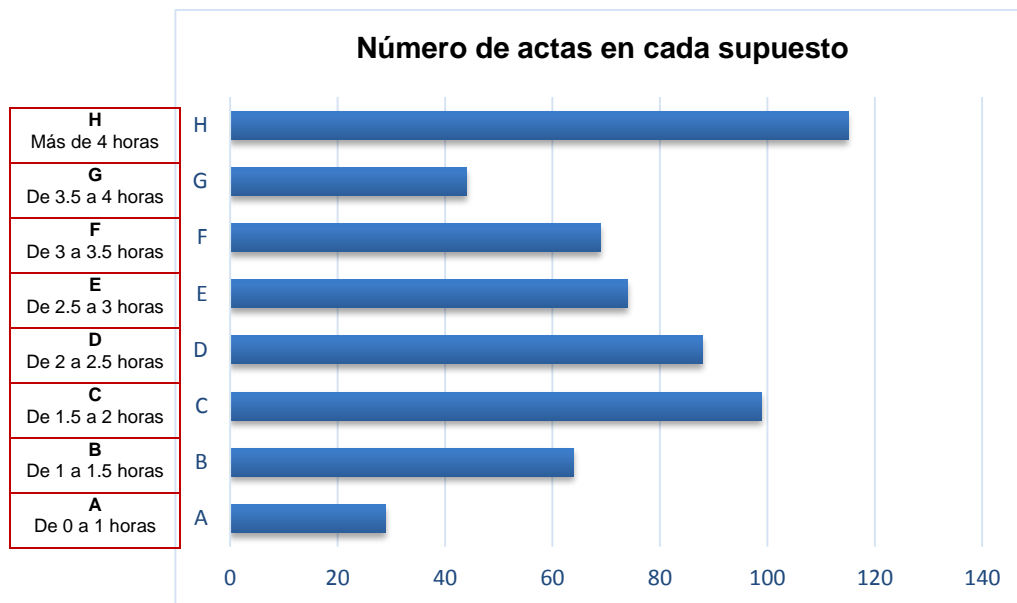
Cuadro V-4
Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP

Categoría	Número de actas en el supuesto
A De 0 a 1 hora	29
B De 1 a 1.5 horas	64
C De 1.5 a 2 horas	99
D De 2 a 2.5 horas	88
E De 2.5 a 3 horas	74
F De 3 a 3.5 horas	69
G De 3.5 a 4 horas	44
H Más de 4 horas	115
Total	582

En este cuadro no es posible precisar el horario real promedio de recepción de las actas PREP en el CEDAT para cada una de las categorías, pues resulta que las casillas cuyas actas están comprendidas en una misma categoría cerraron sus operaciones en horario diverso. En este caso, se mide solamente el tiempo

promedio destinado al trayecto de las actas, desde la casilla a la sede del PREP. No obstante, en el cuadro V-5 y en la gráfica V-3 se pueden apreciar los horarios de recepción de las actas en el PREP.

Gráfica V-2
Esquema del tiempo requerido para el traslado de las actas,
de la casilla a la sede del PREP



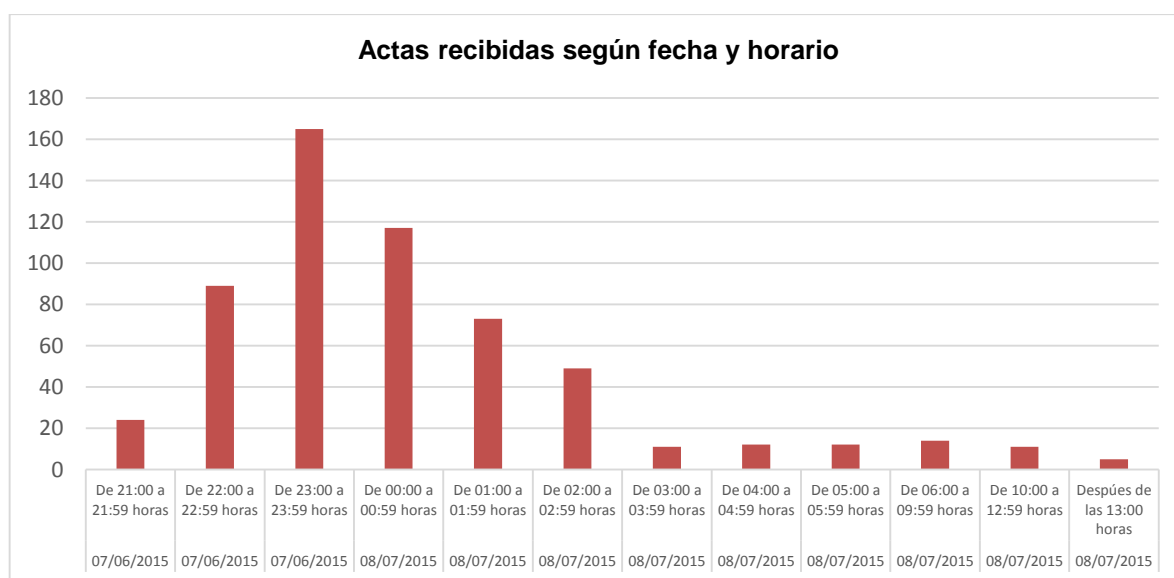
Con los datos obtenidos, se puede concluir que las actas de las casillas objeto de estudio, fueron trasladadas de la casilla a la sede del PREP en un tiempo promedio mayor a 2 horas. Solamente un 16%, equivalente a 93 actas, fueron recibidas en el rango de 0 a 1.5 horas. El 17%, 99 actas, se tardaron entre 1.5 y 2 horas. El 77% de las actas, que corresponde a 390, llevó más de 2 horas en ser trasladadas de la casilla a la sede del PREP. Cabe destacar que la “H” es la categoría con mayor número de actas; 115 actas tardaron más de 4 horas para ser trasladadas de la casilla a la sede del PREP. Con los datos integrados al cuadro No. V-5 y en la gráfica V-3, se puede apreciar que un número considerable de actas fueron recibidas en el PREP después de la media noche del día de la jornada electoral. Son al menos 187 actas, de las 582 casillas muestreadas, las que se recibieron después de las 00:00 horas, lo que representa un 32% de total de la muestra.

El horario de recepción de las actas en la sede del PREP, fue tomado directamente de la base de datos generada por el sistema que es operado por el propio programa; del que se obtuvieron los resultados siguientes, para las casillas objeto de estudio:

Cuadro V-5
Horario de recepción de las actas de la casilla a la sede del PREP

Fecha de Recepción	Rango de horario	Cantidad de actas recibidas
07/06/2015	De 21:00 a 21:59 horas	24
07/06/2015	De 22:00 a 22:59 horas	89
07/06/2015	De 23:00 a 23:59 horas	165
08/07/2015	De 00:00 a 00:59 horas	117
08/07/2015	De 01:00 a 01:59 horas	73
08/07/2015	De 02:00 a 02:59 horas	49
08/07/2015	De 03:00 a 03:59 horas	11
08/07/2015	De 04:00 a 04:59 horas	12
08/07/2015	De 05:00 a 05:59 horas	12
08/07/2015	De 06:00 a 09:59 horas	14
08/07/2015	De 10:00 a 12:59 horas	11
08/07/2015	Después de las 13:00 horas	5
Total		582

Gráfica V-3
Horario de recepción de las actas de la casilla a la sede del PREP



Si tomamos en cuenta que todas las casillas objeto de estudio fueron instaladas en la misma localidad que es la sede el PREP, podría lógicamente concluirse que las actas de las casillas instaladas en localidades distintas fueron recibidas después de la media noche del día de la elección; hecho que debe llamar la atención, pues tradicionalmente se había operado un PREP de media noche, al filo de las 00:00 horas del día de la elección se podía contar con resultados electorales que orientaban tendencias medianamente firmes, supuesto que no fue posible en 2015 y seguramente no podrá ser en elecciones concurrentes de 2018.

c) Tercer apartado. Refiere al tiempo (calculado en horas) que transcurre entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP. Este apartado contiene 10 columnas, en las que se capturó la información siguiente:

Cuadro V-6
Instrumento cuantitativo, Tercer Apartado

Casilla	Municipio	Hora de recepción del acta PREP	Hora de registro del acta PREP	Tiempo (calculado en horas) que transcurre entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP					
				A	B	C	D	E	G
				De 0 a 1	De 1 a 1.5	De 1.5 a 2	De 2 a 2.5	De 2.5 a 3	Más de 3

En este formato se capturó la información requerida de las 582 casillas de la muestra, con los resultados siguientes:

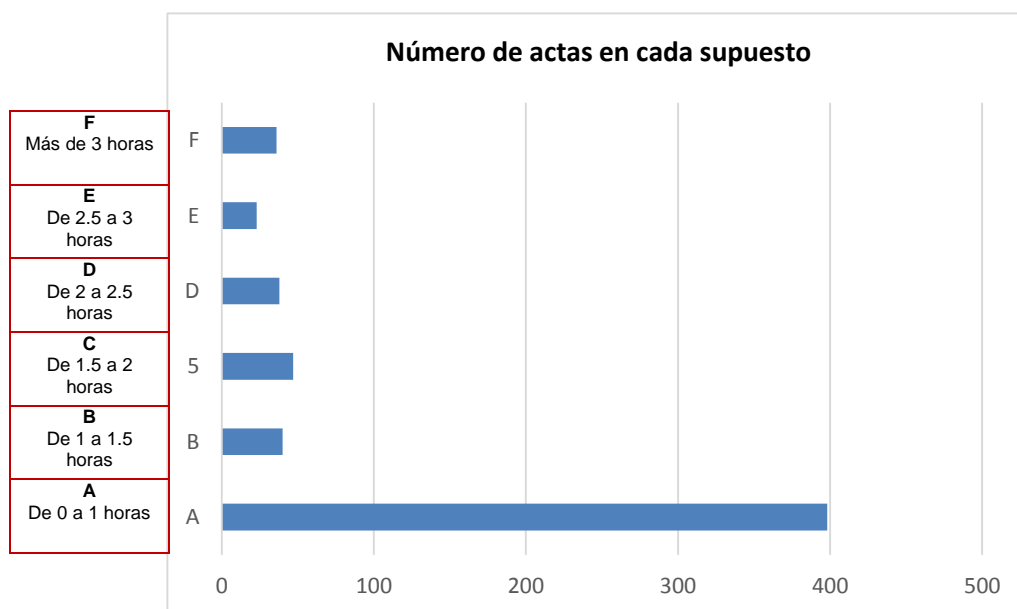
Cuadro V-7
Tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP

Categoría	Número de actas en el supuesto
A De 0 a 1 hora	398
B De 1 a 1.5 horas	40
C De 1.5 a 2 horas	47
D De 2 a 2.5 horas	38

Cuadro V-7
Tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla
y el registro de los resultados en el PREP

Categoría	Número de actas en el supuesto
E De 2.5 a 3 horas	23
F Más de 3 horas	36
Total	582

Gráfica V-4
Esquema del tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla
y el registro de los resultados en el PREP



Con los datos obtenidos, se puede concluir que de las actas de las casillas objeto de estudio, una vez recibidas en el PREP fueron capturadas, promedio antes de una hora. El 68%, que corresponde a 398 actas, se capturó y se publicó en el PREP antes de 1 hora. Puede afirmarse, que, en lo general, el tiempo de captura y publicación de los resultados electorales preliminares se realizó con agilidad; no obstante, existen 36 actas de la muestra que fueron integradas al PREP después de 3 horas de haberse recibido. Destaca también, que la captura y publicación de 148 actas de la muestra se tardó de 1 a 3 horas a partir de su recepción.

Son observables estas dos últimas cifras, virtud a que el CEDAT está equipado y dotado de personal suficiente para asegurar que la captura de las actas en el PREP se realice de forma inmediata, por lo que en su totalidad deberían de publicarse antes de una hora a partir de su recepción. Llama la atención este dato en función de que el tiempo de espera (no justificado) en el PREP les genera sospechas innecesarias a los actores políticos, tiñe la credibilidad en la elección y en las autoridades que la organizan.

5.3.1. Desarrollo del escrutinio y cómputo, llenado de las actas e integración de los paquetes electorales

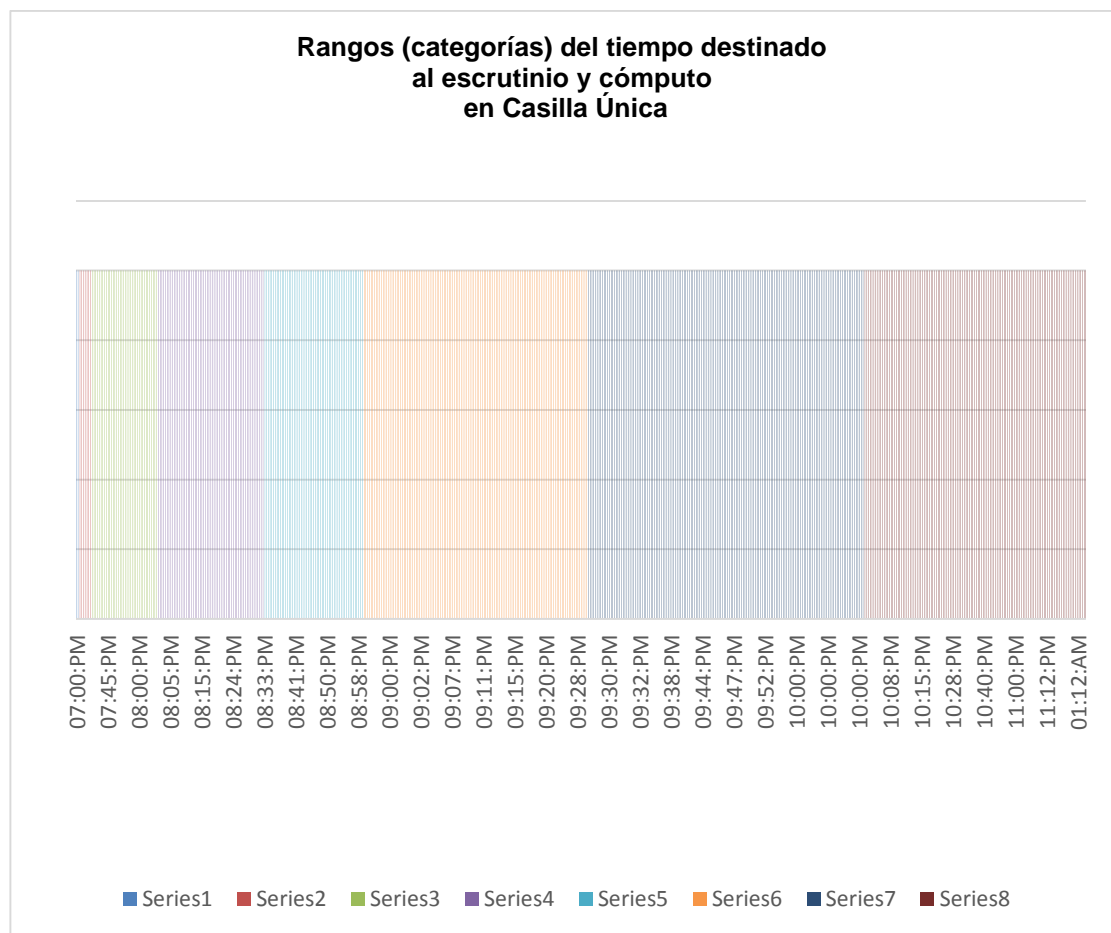
Para medir el tiempo (estimado) empleado en desarrollar el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en la Casilla Única, se contó a partir del cierre de la votación, que en general es a las 18:00 horas, salvo excepciones registradas que no rebasan los 10 minutos, hasta la clausura de casilla y remisión de los paquetes electorales. Debe precisarse que en este lapso ocurre propiamente el escrutinio y cómputo, llenado de las actas y la integración de los paquetes electorales. Para efectos del estudio, se consideró todo este proceso como uno solo, pues no existe razón de horarios intermedios registrados.

Conforme a los datos procesados, cuyas matrices van como anexos del presente estudio, se ha logrado arribar a las siguientes deducciones:

- a) La hora de cierre de la votación, en general, está registrada a las 18:00 horas del día de la jornada electoral;
- b) El desarrollo del escrutinio y cómputo, llenado de las actas e integración de los expedientes de las elecciones celebradas (paquetes electorales) se llevó, en general, más de 3 horas; conforme a la muestra, solamente el 30% de las casillas lograron cerrar antes de 3 horas, contadas desde el cierre de la votación; mientras que el 70% se llevó más de 3 horas en concluir sus actividades y la clausura de la casilla.

Las cifras mencionadas se pueden apreciar en la siguiente gráfica y adquieren mayor relevancia en la parte comparativa, que puede consultarse en el Capítulo VII del presente estudio.

Cuadro V-8
Tiempo requerido en Casilla Única para desarrollar el escrutinio y cómputo



Donde: Serie 1: Antes de 1 hora. Serie 2: De 1 a 1.5 horas. Serie 3: De 1.5 a 2 horas. Serie 4: De 2 a 2.5 horas. Serie 5: De 2.5 a 3 horas. Serie 6: De 3 a 3.5 horas. Serie 7: De 3.5 a 4 horas. Serie 8: Más de 4 horas.

5.3.2. Clausura de casillas y remisión de las actas al PREP

El traslado de los paquetes electorales, de la casilla a la sede del PREP, se realizó, generalmente, en más de 2 horas contadas desde el cierre de la casilla, solamente un 33% de los paquetes fueron entregados antes de 2 horas; el 67% de los traslados se llevó más de 2 horas contadas desde la clausura de la casilla.

No obstante que se trata de casillas instaladas en la misma localidad en donde se ubica el PREP, su traslado generalmente se tardó, como se ha mencionado, más de 2 horas.

5.3.3. Recepción de las actas en el PREP y publicación de los resultados

El tiempo transcurrido entre la recepción de las actas en el PREP y la publicación de los resultados, en general fue de 0 a 1 hora; el 68% de las actas fueron capturadas y sus resultados publicados antes de 1 hora, tiempo contado desde la recepción del acta; no obstante, un 15% se llevó entre 1 y 2 horas para ser capturada y el 17% más de 2 horas. Destaca un 6% de las actas, que estuvo en espera más de 3 horas para ser ingresadas al PREP.

Como se ha dicho, el CEDAT está equipado y dotado de personal suficiente para asegurar que la captura de las actas en el PREP se realice de forma inmediata, por lo que en su totalidad deberían de publicarse antes de una hora a partir de su recepción.

Es un ámbito de operación que debe revisarse y evitar consecuencias negativas que puedan afectar esa confianza tan codiciada por las autoridades electorales.

Capítulo VI

VI. Elecciones concurrentes en el Estado de Zacatecas 2015

Acorde a los calendarios electorales para los comicios federales en el país, el 7 de junio de 2015 fue celebrada la jornada electoral, correspondiente al Proceso Electoral Federal 2014-2015. En el Estado de Zacatecas se votó solamente para la elección de 4 diputados federales de mayoría relativa; con votación registrada, igualmente, para los diputados de representación proporcional correspondientes a la Segunda Circunscripción plurinominal del país.

6.1. Casillas instaladas

La geografía electoral del Estado de Zacatecas está conformada por 1,869 secciones electorales y 4 distritos electorales federales. Para las elecciones federales (no concurrentes con la local) celebradas el 7 de junio de 2015, la entidad contaba con una lista nominal de electores conformada por 1'023,636 ciudadanos en efectiva posibilidad de votar. De esta manera, a partir del número de electores en cada una de las secciones electorales de la entidad, los consejos distritales del INE determinaron la instalación de 2,439 casillas, de las cuales: 1,755 fueron casillas básicas, 627 contiguas, 43 extraordinarias y 14 especiales.

Durante la jornada electoral del 7 de junio de 2015 se logró la instalación del 100% de casillas aprobadas, asimismo, finalizada la jornada electoral se logró recuperar la totalidad de los paquetes electorales.

6.2. Selección de la muestra de estudio

El estudio realizado lleva el propósito de sistematizar información útil respecto de la o las formas en que fue desarrollado el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en las casillas, en su versión de Casilla Ordinaria, que fueron instaladas para la jornada electoral no concurrente (elección solo federal) celebrada el 7 de junio de 2015 en el Estado de Zacatecas; para conocer el tiempo promedio empleado en la ejecución de la actividad referida, compararlo con el tiempo que fue empleado para

similares tareas en las casillas (versión Casilla Única) instaladas en jornada electoral concurrentes y determinar, en consecuencia, el impacto que tiene en el PREP la operación de la Casilla Única, en cuanto al tiempo que transcurre desde el cierre de la votación en casilla, hasta la publicación de los resultados preliminares.

Considerando que el propósito de la investigación fue el de observar, analizar y explicar hechos ocurridos en un momento determinado, pues se trata de generar información valiosa respecto de lo ocurrido durante la jornada electoral del 7 de junio de 2015, específicamente de los procesos desarrollados a partir del cierre de la votación (18:00 horas) hasta la recepción de las actas en el PREP, el diseño seguido fue no experimental, transversal correlacional.

Se utilizó el método cuantitativo para hacer la valoración pertinente de los datos recabados a partir de la revisión de las actas levantadas en las casillas comprendidas en la muestra, tanto de casillas instaladas en elecciones concurrentes (Casilla Única) como de las instaladas en elecciones no concurrentes de 2015 (Casilla Ordinaria). Información suficiente para medir el tiempo promedio de operación de los procesos que tienen que ver con: a) el escrutinio y cómputo de los votos; y, b) con la recolección de las actas levantadas en casilla y su entrega al PREP; también se revisó el tiempo transcurrido entre la recepción de las actas y la publicación de los resultados preliminares en el sistema.

Como en el caso descrito en el capítulo inmediato anterior, debe destacarse, que la muestra fue tomada de un universo de casillas con características similares de ubicación, es decir, se tomaron casillas tipo urbanas instaladas en la misma localidad en donde se encuentra la sede del PREP, con la finalidad de que el tiempo de traslado de la casilla al PREP sea similar en todos los casos. De manera específica, para la selección de la muestra de las casillas cuyas actas fueron objeto de análisis, se procedió de la manera siguiente:

- a) De las 2,439 casillas que fueron instaladas en el Estado de Zacatecas para la elección no concurrente del 7 de junio de 2015, a partir del Listado de Ubicación de Casilla publicado por el Instituto Nacional Electoral para la elección de mérito, se determinó el universo de casillas que fueron instaladas en las localidades que coinciden con la sede del PREP; es decir, se tomará

a todas aquellas casillas instaladas en las zonas urbanas que son la sede de los consejos distritales del INE, que corresponden igualmente a la sede del PREP, ya que el Centro de Acopio y Transmisión de resultados electorales preliminares se instala precisamente en las oficinas de los citados consejos.

- b) Las casillas susceptibles de la muestra resultaron ser de un sub-universo de 551, no obstante, revisadas las actas se logró constatar que solamente 347 casillas contenían información suficiente para ser valorada; esto es, las actas de 204 casillas adolecen de omisiones en el registro de información respecto al cierre de la votación, en su caso, la constancia de clausura de casilla y remisión de expedientes no contiene información.
- c) En consecuencia, para efectos del presente estudio no se realizó muestra aleatoria, pues se consideraron las 347 casillas como objeto de estudio, asegurando un margen de error en extremo reducido.

6.3. Resultados obtenidos

Definida la muestra, se procedió a recabar la información directamente de las actas levantadas en las mesas directivas de casilla y de la base de datos del PREP operado para la elección federal de 2015; los datos recabados son los siguientes: horario de cierre de la votación en las casillas, horario de la clausura de casilla y remisión de los expedientes electorales, horario de recepción de las actas en el PREP y de publicación de los resultados.

Para la medición de las variables que fueron definidas como parte del estudio realizado, los datos obtenidos de las actas de casilla (de jornada electoral, de escrutinio y cómputo y de las constancias de clausura de casilla y remisión de los expedientes) fueron integrados en una hoja electrónica (Excel) para su fácil manipulación e interpretación. Con el apoyo de herramientas que proporciona la estadística se interpretaron los datos obtenidos y se logró generar conclusiones de apoyo a las hipótesis planteadas.

La información recabada en cada caso, fue la siguiente:

- a) De las actas de jornada electoral, se obtuvo la hora en que se decretó el cierre de la votación en la casilla correspondiente.

- b) De las actas de escrutinio y cómputo recibidas en el PREP, se obtuvo la hora de recepción de las mismas.
- c) De la constancia de clausura de casilla y remisión de expedientes, se obtuvo la hora de cierre de la casilla; igualmente, se conoció el registro de la hora precisa en que fueron remitidas las actas de casilla al PREP.

Con la revisión de las actas y procesamiento de la información que se ha referido, se conoció el tiempo promedio transcurrido desde el cierre de la votación hasta la clausura de las casillas, determinando así el tiempo estimado utilizado para desarrollar el escrutinio y cómputo de los votos. Igualmente, con los datos obtenidos acerca de la hora de la clausura de la casilla y sobre la recepción de las actas en la sede del PREP, se determinó el tiempo estimado utilizado para la recolección de las actas y el tiempo transcurrido entre la recepción y el registro y publicación de los resultados preliminares.

La información obtenida, una vez sistematizada, permitió obtener datos cuantificables, logrando al fin contrastar los tiempos promedio dedicados al desarrollo del escrutinio y cómputo; así como los tiempos empleados para la recolección de las actas en la Casilla Ordinaria, en comparación con los tiempos empleados en la Casilla Única.

Se ha podido hacer un comparativo del formato de operación de las casillas, en cuanto al tiempo para utilizado para realizar los procesos mencionados, logrando deducir que la lentitud en el procesamiento de los datos en el PREP de 2015, está relacionado con la mecánica, en su conjunto, de operación de la Casilla Única; y no únicamente con los mecanismos de recolección de los paquetes electorales.

La evaluación de la operación del PREP en las elecciones de 2015 debe abordarse desde un panorama integral, en el que esté registrada la información sobre el tiempo que es requerido para el escrutinio y cómputo en las casillas, la integración de los expedientes, la clausura de casilla y remisión de los paquetes electorales a los órganos electorales responsables de su resguardo; el tiempo de traslado de los paquetes, de la casilla al órgano electoral referido; y, el tiempo que fue empleado en el CEDAT para recibir las actas e integrar los resultados electorales al PREP.

Los datos recabados: horario de cierre de la votación en las casillas, horario de la clausura de casilla y remisión de los expedientes electorales, horario de recepción de las actas en el PREP y de publicación de los resultados, se capturaron en una matriz elaborada en una hoja de Excel, que facilita su sistematización, considerando las categorías siguientes:

- a) De 0 a 1 hora
- b) De 1 a 1.5 horas
- c) De 1.5 a 2 horas
- d) De 2 a 2.5 horas
- e) De 2.5 a 3 horas
- f) De 3 a 3.5 horas
- g) De 3.5 a 4 horas
- h) Más de 4 horas

Las citadas categorías fueron utilizadas para recabar y procesar la información que permite medir en su ámbito las variables planteadas, a saber:

- a) Tiempo requerido para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos, aplicando el Modelo de Casilla Única en elecciones concurrentes.
- b) Tiempo empleado en el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos en Casilla Única y su impacto en la oportunidad de operación del PREP.
- c) Tiempo empleado en la recolección de las actas en el formato de operación de la Casilla Única y su relación con la oportunidad de publicación de resultados en el PREP.

Como se podrá apreciar, las categorías previstas para la medición de los tiempos implicados en las variables de estudio están calculadas, promedio, en lapsos de media hora, con excepción de la primera categoría que está prevista para la primera hora de los trabajos de escrutinio y cómputo en las casillas, contando a partir del cierre de la votación. Esta primera categoría se ha calculado de esta manera, en un lapso de una hora, considerando que dichos trabajos, por rápidos que puedan ser

desarrollados, difícilmente podrían estar concluidos antes de 60 minutos después del cierre de la votación, luego entonces, dejamos una hora de arranque de los trabajos y valoramos su posible conclusión en lapsos de 30 minutos posteriores a la primera hora de actividades.

El promedio de las categorías se calculó en lapsos de 30 minutos y hasta un máximo de 4 horas, valorando que, en general, el escrutinio y cómputo de una elección en las casillas puede desarrollarse, promedio, en una hora, pudiendo ser menos; habiéndose celebrado solo una elección en el Estado de Zacatecas y tres en el caso del Estado de México, se consideró prudente establecer la medición en los términos señalados, con el propósito de contar con datos más desagregados a efecto de una mejor medición en el universo de casillas muestreadas, logrando realizar un comparativo de los datos más ilustrativos.

El instrumento cuantitativo diseñado para la sistematización de los datos obtenidos, que nos permitió disponer de información útil y objetiva para la medición de las variables, está contenido en una hoja electrónica de Excel, tiene tres apartados, con los elementos y categorías que a continuación se mencionarán:

a) Primer apartado. Refiere al tiempo empleado para el escrutinio y cómputo (horas o fracción) contando en horas desde el cierre de la votación, hasta la clausura de casilla y remisión de expedientes. Este apartado contiene 12 columnas, en las que se capturó la información siguiente:

Cuadro VI-1
Instrumento cuantitativo, Primer Apartado

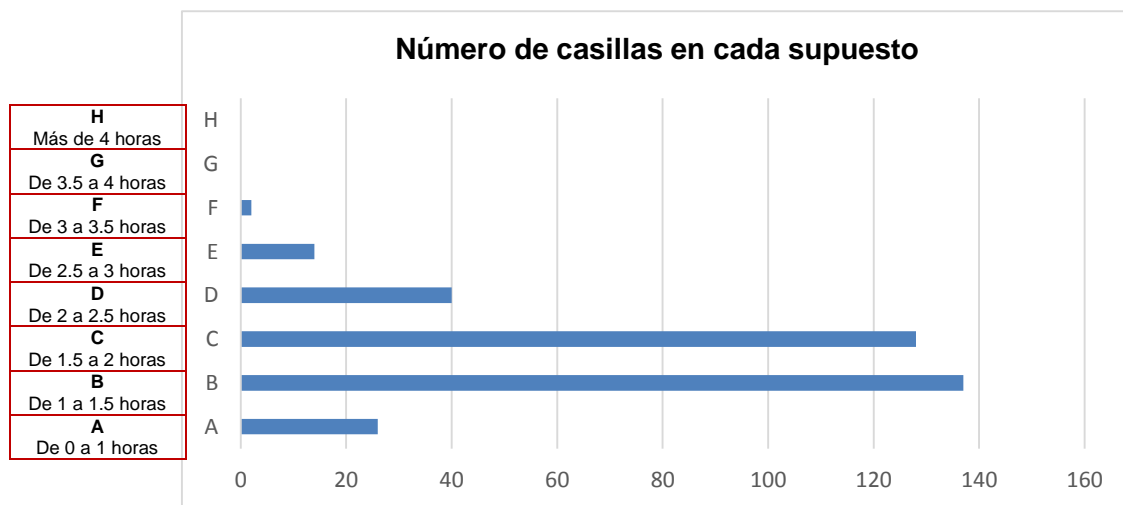
Casilla	Municipio	Hora en que cerró la votación	Hora de clausura de casilla y remisión de expedientes	Tiempo empleado para el escrutinio y cómputo (horas o fracción) (contando en horas desde el cierre de la votación, hasta la clausura de casilla y remisión de expedientes)							
				A	B	C	D	E	F	G	H
				De 0 a 1	De 1 a 1.5	De 1.5 a 2	De 2 a 2.5	De 2.5 a 3	De 3 a 3.5	De 3.5 a 4	Más de 4

En este formato se capturó la información requerida de las 347 casillas de la muestra, con los resultados siguientes:

Cuadro VI-2
Tiempo requerido en Casilla Única para desarrollar el escrutinio y cómputo
Horario promedio de clausura de casilla

Categoría	Número de casillas en el supuesto	Hora promedio de clausura de casilla
A De 0 a 1 hora	26	A más tardar a las 19:00 horas
B De 1 a 1.5 horas	137	Entre las 19:00 y 19:30 horas
C De 1.5 a 2 horas	128	Entre las 19:30 y las 20:00 horas
D De 2 a 2.5 horas	40	Entre las 20:00 y 20:30 horas
E De 2.5 a 3 horas	14	Entre las 20:30 y las 21:00 horas
F De 3 a 3.5 horas	2	Entre las 21:00 y 21:30 horas
G De 3.5 a 4 horas	0	Entre las 21:30 y las 22:00 horas
H Más de 4 horas	0	Después de las 22 horas
Total	347	

Gráfica VI-1
Esquema del tiempo requerido en Casilla Única
para desarrollar el escrutinio y cómputo



Con los datos obtenidos, se puede concluir, que en las 347 casillas objeto de estudio el tiempo promedio destinado a realizar el escrutinio y cómputo de los votos e integrar los expedientes de la elección, fue el ubicado en la categoría B, que corresponde al rango de 1 a 1.5 horas; es decir, un 47%, equivalente a 163 casillas, dedicaron de 0 a 1.5 horas para el desarrollo de ese procedimiento; 37%, que corresponde a 128 casillas dedicaron entre 1.5 y 2 horas. Solamente el 16%, 56 casillas, requirieron más de 2 horas para su desarrollo.

b) Segundo apartado. Refiere al tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP, contado en horas desde la clausura de casilla y remisión de expedientes, hasta la recepción del acta PREP. Este apartado contiene 12 columnas, en las que se capturó la información siguiente:

Cuadro VI-3
Instrumento cuantitativo, Segundo Apartado

Casilla	Municipio	Hora de clausura de casilla y remisión de expedientes	Hora de recepción del acta PREP	Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP (contado en horas desde la clausura de casilla y remisión de expedientes, hasta la recepción del Acta PREP)							
				A	B	C	D	E	F	G	H
				De 0 a 1	De 1 a 1.5	De 1.5 a 2	De 2 a 2.5	De 2.5 a 3	De 3 a 3.5	De 3.5 a 4	Más de 4

En este formato se capturó la información requerida de las 347 casillas de la muestra, con los resultados siguientes:

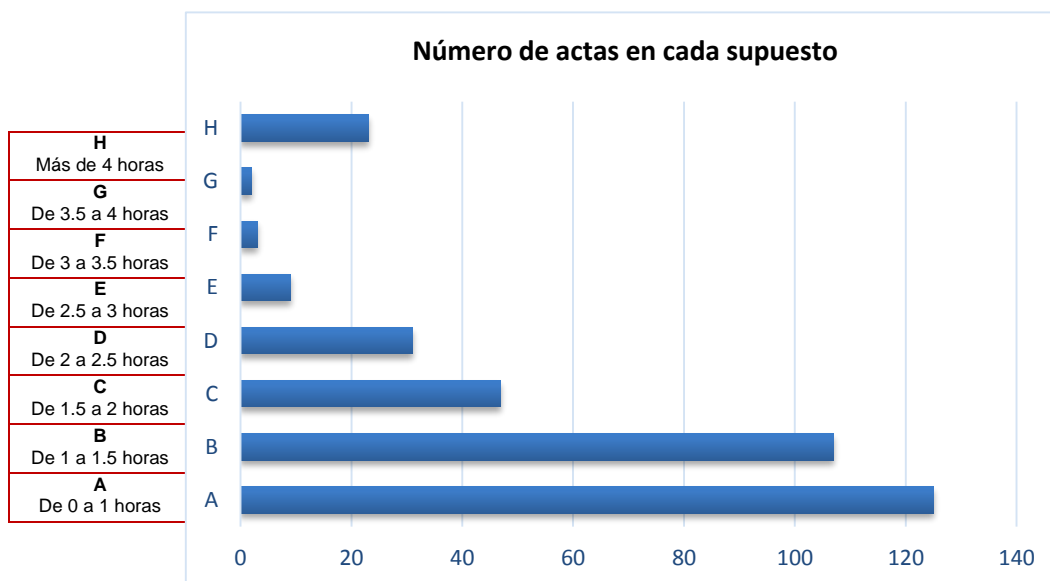
Cuadro VI-4
Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP

Categoría	Número de actas en el supuesto
A De 0 a 1 hora	125
B De 1 a 1.5 horas	107
C De 1.5 a 2 horas	47

Cuadro VI-4
Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP

Categoría	Número de actas en el supuesto
D De 2 a 2.5 horas	31
E De 2.5 a 3 horas	9
F De 3 a 3.5 horas	3
G De 3.5 a 4 horas	2
H Más de 4 horas	23
Total	347

Gráfica VI-2
Esquema del tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla a la sede del PREP



Con los datos obtenidos, se puede concluir que las actas de las 347 casillas objeto de estudio, fueron trasladadas de la casilla a la sede del PREP en un tiempo promedio de 1 hora. El 36%, equivalente a 125 actas, fueron recibidas en el rango de 0 a 1 hora. El 31%, 107 actas, se tardaron entre 1 y 1.5 horas. El 13.5%, igual a 47 casillas, sus actas fueron recuperadas entre 1.5 y 2 horas. Solamente el 19.5%

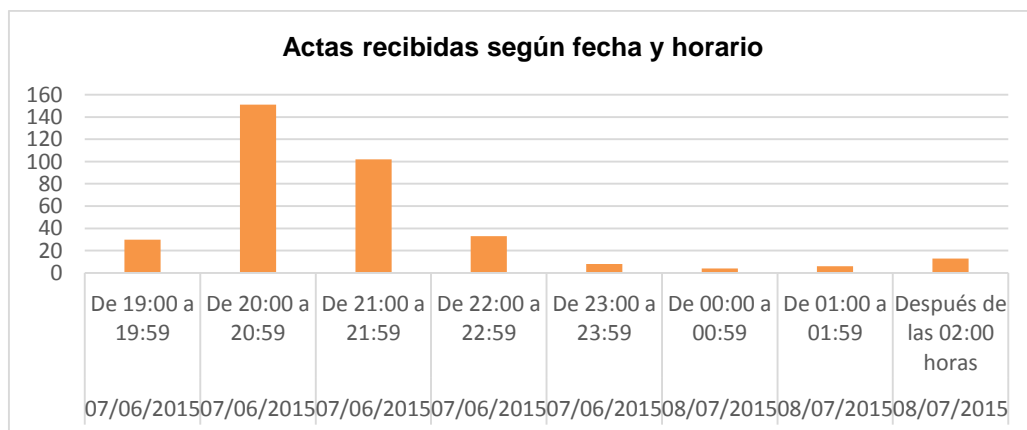
de las actas, que corresponde a 68, llevó más de 2 horas en ser trasladadas de la casilla a la sede del PREP.

El horario de recepción de las actas en la sede del PREP, fue tomado directamente de la base de datos generada por el sistema que es operado por el propio programa; del que se obtuvieron los resultados siguientes, para las casillas objeto de estudio:

Cuadro VI-5
Horario de recepción de las actas de la casilla a la sede del PREP

Fecha de Recepción	Rango de horario	Cantidad de actas recibidas
07/06/2015	De 19:00 a 19:59	30
07/06/2015	De 20:00 a 20:59	151
07/06/2015	De 21:00 a 21:59	102
07/07/2015	De 22:00 a 22:59	33
07/07/2015	De 23:00 a 23:59	8
08/07/2015	De 00:00 a 00:59	4
08/07/2015	De 01:00 a 01:59	6
08/07/2015	Después de las 02:00 horas	13
Total		347

Gráfica VI-3
Horario de recepción de las actas de la casilla a la sede del PREP



En este caso, puede distinguirse con claridad, que la recepción de las actas en el PREP inició a partir de las 19:00 horas del día de la jornada electoral, con un

avance muy significativo a la media noche de esa misma fecha. En efecto, de las 347 casillas muestreadas, las actas de 324 de ellas fueron recibidas antes de las 00:00 horas del día 7 de junio de 2015, lo que representa el 93% del total de la muestra; únicamente, 23 actas, 7% de la muestra, se recibieron después de la media noche del día de la elección.

c) Tercer apartado. Refiere al tiempo (calculado en horas) que transcurre entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP. Este apartado contiene 10 columnas, en las que se capturó la información siguiente:

Cuadro VI-6
Instrumento cuantitativo, Tercer Apartado

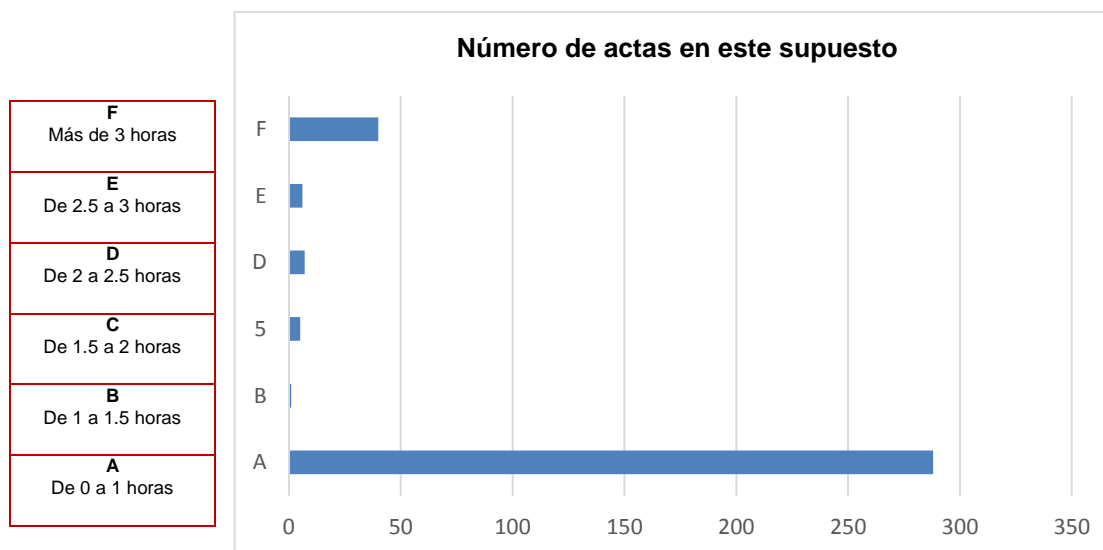
Casilla	Municipio	Hora de recepción del acta PREP	Hora de registro del acta PREP	Tiempo (calculado en horas) que transcurre entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP					
				A	B	C	D	E	G
				De 0 a 1	De 1 a 1.5	De 1.5 a 2	De 2 a 2.5	De 2.5 a 3	Más de 3

En este formato se capturó la información requerida de las 347 casillas de la muestra, con los resultados siguientes:

Cuadro VI-7
Tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP

Categoría	Número de actas en el supuesto
A De 0 a 1 hora	288
B De 1 a 1.5 horas	1
C De 1.5 a 2 horas	5
D De 2 a 2.5 horas	7
E De 2.5 a 3 horas	6
F Más de 3 horas	40
Total	347

Gráfica VI-4
Esquema del tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla
y el registro de los resultados en el PREP



Con los datos obtenidos, se puede concluir que la gran mayoría de las actas de las 347 casillas objeto de estudio, una vez recibidas en el PREP fueron capturadas antes de 1 hora. El 83%, que corresponde a 288 actas, se capturó y se publicó en el PREP antes de 1 hora. Puede afirmarse que el tiempo de captura y publicación de los resultados electorales preliminares se realizó con la prontitud esperada, según la programación de las actividades. Solamente un 17% de actas tardó más de 1 hora en ser capturadas; 19 tardaron entre 1 y 3 horas, lo que representa un 5.5% del total de actas objeto de la muestra. No obstante, debe destacarse que 40 actas, que representan el 11.5%, fueron integradas al PREP después de 3 horas de haberse recibido.

Las cifras así presentadas nos permiten concluir, que las primeras horas de funcionamiento del PREP, que podrían ubicarse entre las 20:00 y 00:00 horas del día de la jornada electoral, la captura y publicación de los resultados electorales preliminares resulta realmente muy ágil; y, que el rendimiento empieza a verse reducido después de la media noche del día de la elección.

Son datos relevantes, pues es de valorarse que en las primeras horas de operación el PREP recibe pocas actas para su captura y el personal se encuentra descansado y con mayor lucidez para realizar el trabajo que tiene asignado,

conforme avanzan las horas se incrementa la recepción de actas y el cansancio viene diezmando las energías del personal.

Son referentes dignos de ser valorados, ya que, en las elecciones de 2018, mayormente concurrentes, la recepción de las actas será más uniforme en cuanto a los horarios de llegada y la recepción será alrededor y después de la media noche; seguramente, muy en la madrugada del lunes 2 de julio.

En el capítulo siguiente se desarrollarán las consideraciones respecto al comparativo de los efectos observados en Casilla Única y Casilla Ordinaria, con su impacto en el PREP.

6.3.1. Desarrollo del escrutinio y cómputo, llenado de las actas e integración de los paquetes electorales

Para medir el tiempo (estimado) empleado en desarrollar el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en la Casilla Ordinaria, se contó a partir del cierre de la votación, que en general es a las 18:00 horas, salvo excepciones registradas que no rebasan los 10 minutos, hasta la clausura de casilla y remisión de los paquetes electorales. Debe precisarse que en este lapso ocurre propiamente el escrutinio y cómputo, llenado de las actas y la integración de los paquetes electorales. Para efectos del estudio, se consideró todo este proceso como uno solo, pues no existe razón de horarios intermedios registrados.

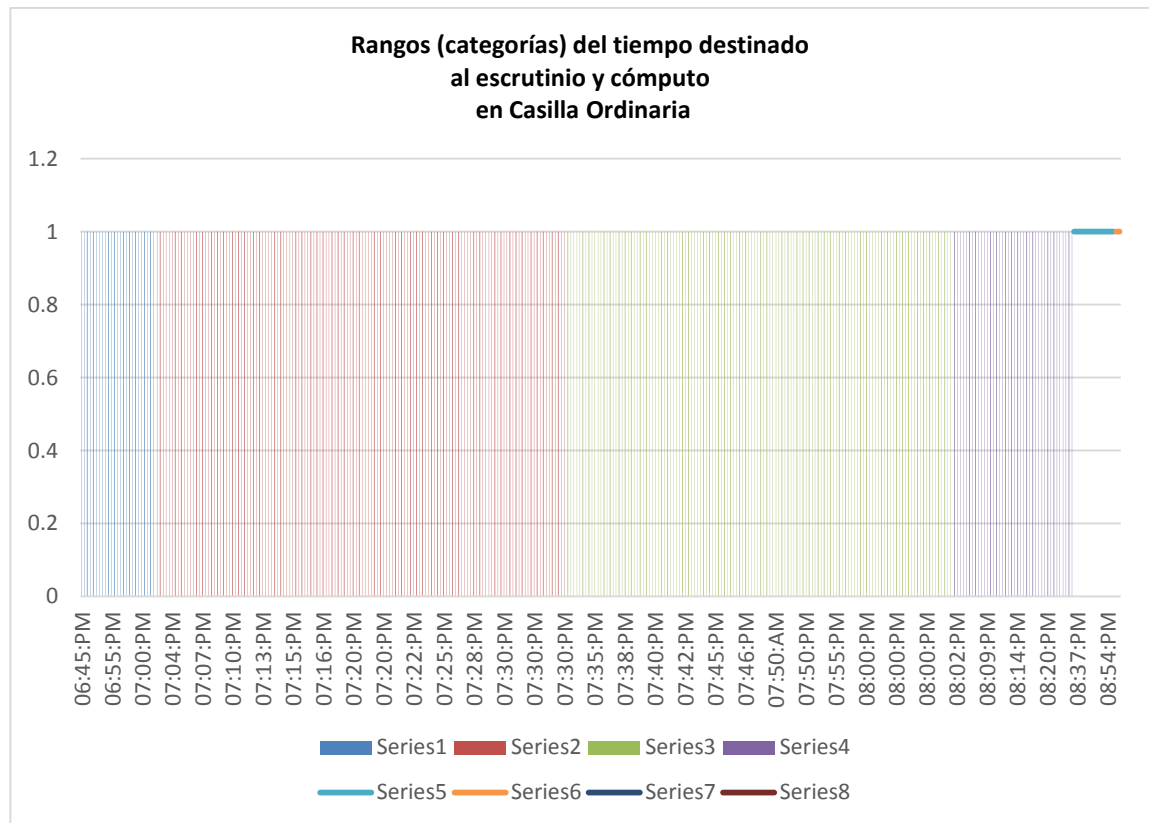
Conforme a los datos procesados, cuyas matrices van como anexos del presente estudio, se ha logrado arribar a las siguientes deducciones:

- a) La hora de cierre de la votación, en general, está registrada a las 18:00 horas del día de la jornada electoral;
- b) El desarrollo del escrutinio y cómputo, llenado de las actas e integración de los expedientes de las elecciones celebradas (paquetes electorales) se llevó, en general, menos de 1.5 horas; conforme a la muestra, el 47% de las casillas lograron cerrar antes de que transcurriera 1.5 horas, contadas a partir del cierre de la votación, son 163 casillas de la muestra las que se ubican en este supuesto; un 37%, que corresponde a 128 casillas, se llevó de 1.5 a 2 horas en concluir

sus actividades y la clausura de la casilla. Solamente un 16%, 56 casillas, tardaron más de 2 horas.

Las cifras mencionadas se pueden apreciar en la siguiente gráfica y adquieren mayor relevancia en la parte comparativa que se puede apreciar en el Capítulo VII del presente estudio.

Cuadro VI-8
Tiempo requerido en Casilla Única para desarrollar el escrutinio y cómputo



Donde: Serie 1: Antes de 1 hora. Serie 2: De 1 a 1.5 horas. Serie 3: De 1.5 a 2 horas. Serie 4: De 2 a 2.5 horas. Serie 5: De 2.5 a 3 horas. Serie 6: De 3 a 3.5 horas. Serie 7: De 3.5 a 4 horas. Serie 8: Más de 4 horas.

6.3.2. Clausura de casillas y remisión de las actas al PREP

El traslado de los paquetes electorales, de la casilla a la sede del PREP, se realizó, generalmente, en menos de 2 horas contadas desde el cierre de la casilla. Las actas de 232 casillas, que representan un 67% de las casillas muestreadas, fueron trasladadas de la casilla al PREP en menos de 1.5 horas; 47 actas, el 13.5%,

recorrieron el trayecto entre 1.5 y 2 horas. Así, tenemos que el 80.5% de las actas, las correspondientes a 279 casillas, se recibieron en la sede del PREP antes de 2 horas posteriores a la clausura de casilla. Solamente un 19.5% de las actas, las correspondientes a 56 casillas, tardaron más de 2 horas en su trayecto de la casilla a la sede del PREP.

Se trata de casillas instaladas en la misma localidad en donde se ubica el PREP, por lo que su traslado generalmente fue rápido.

6.3.3. Recepción de las actas en el PREP y publicación de los resultados

El tiempo transcurrido entre la recepción de las actas en el PREP y la publicación de los resultados, en su gran mayoría fue menor a 1 hora; el 83% de las actas fueron capturadas y sus resultados publicados antes de 1 hora, tiempo contado desde la recepción del acta; 19 actas, que es el 5.5%, tardaron en ser capturadas entre 1 y 3 horas; en el resto, 40 actas, que representa el 11.5%, su captura tardó más de 3 horas.

Podría afirmarse que el PREP cumplió ampliamente con la programación estimada para la recepción y publicación de los resultados electorales consignados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla. Procesó los resultados con agilidad en las primeras horas de operación, llegando a ser más lento el proceso a medida que se incrementan las cargas de trabajo y el cansancio empieza a diezmar al personal del CEDAT.

Capítulo VII

VII. Comparativo del comportamiento de las casillas Única y Ordinarias y su impacto en el PREP

Una vez que se ha integrado la información pretendida como necesaria para la medición de las variables planteadas, misma que ha quedado asentada en los dos capítulos precedentes, en el presente apartado se hace un comparativo de los resultados obtenidos logrando generar información que da soporte a las hipótesis planteadas como propósito del estudio que se ha realizado. Debe reconocerse que los datos obtenidos nos han llevado a engrosar dos hipótesis más, que al ser configuradas resultan de utilidad para reforzar el problema planteado, en el sentido de que la operación de la Casilla Única, en su desarrollo integral, impacta significativamente en el desarrollo del PREP, en cuanto a la oportunidad de éste para publicar los resultados electorales preliminares.

Como se pretendió desde el planteamiento del problema, en el estudio se aportan elementos para desacreditar que la influencia de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales es la causa determinante para el retardo en la publicación de los resultados electorales preliminares; pues se han logrado conclusiones distintas, complementarias, evidenciando que la mecánica utilizada para desarrollar el escrutinio y cómputo en la Casilla Única genera un retardo que tiene efectos en toda la operación subsecuente; es decir, ocasiona que la clausura de casilla se registre en horarios más prolongados, por consiguiente, la posibilidad de que los funcionarios de casilla apoyen en la entrega del paquete electoral se ve reducida, por lo que un mismo funcionario tiene que realizar la entrega en más de una sede (consejo distrital federal, consejo municipal y consejo distrital local) aun teniendo el apoyo del asistente electoral del INE, la recolección de los paquetes electorales se torna más complicada y por lo mismo, requiere de mayor tiempo; adicionalmente, las actas PREP llegan al CEDAT en un horario en el que la saturación de trabajo de captura es mayor y el personal es presa del cansancio.

En suma, el impacto negativo está generado no solo por el esquema de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales, pues se suman todos los ingredientes que son abonados a la elección por el modelo de Casilla Única. Hay

un ingrediente más que hace presencia, que no es propio de la Casilla Única, pero que al final de cuenta incide en la operación del PREP, se trata del modelo operativo implementado por los órganos electorales locales en la elección de 2015 para la recepción de los paquetes electorales en las sedes municipales y distritales, fue deficiente, se registraron largas filas de espera para que el funcionario de casilla pudiera ser atendido y se le recibiera el paquete electoral; además, el órgano electoral local no implementó mecanismos para llevar el control preciso de los paquetes recibidos. En el caso particular del Estado de México, durante la sesión de seguimiento a la jornada electoral celebrada por el Consejo General del Instituto Electoral local (IEEM) los partidos políticos, uno en particular, menciona que independientemente de los reportes generados por el PREP, seguramente en los consejos estaban los paquetes electorales esperando ser recibidos, pues los reportes de recibidos y capturados no coinciden⁵⁷.

Ante la crisis generada por las deficiencias del operativo para la recepción de los paquetes electorales en los órganos electorales locales (OPL) en las elecciones concurrentes de 2015, el INE se vería en la necesidad de ejercer la facultad de atracción para emitir regulaciones en ese tema, obligatorios, desde luego, para las elecciones locales.

De esta manera, atentos a las hipótesis planteadas, con el estudio realizado efectivamente se puede afirmar, que:

- a) Es mayor el tiempo empleado por la Casilla Única para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos; que el utilizado para la Casilla Ordinaria en esa misma actividad.
- b) A mayor el tiempo requerido en la Casilla Única para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos, más prolongado será el

⁵⁷ Estas manifestaciones, además de acusaciones irresponsables, se aprecian en la foja 103 del acta de la sesión del Consejo General del IEEM, celebrada para dar seguimiento a la jornada electoral el día 7 de junio de 2015; en la página 130 de documento, se puede observar la confusión generada entre la cantidad de paquetes recibidos y los integrados al PREP. En general, con la lectura del acta, a partir de las actuaciones ocurridas después de la media noche del día de la elección, se deduce una total desinformación de los partidos políticos acreditados en la mesa del Consejo, sobre la recepción de los paquetes electorales en los consejos distritales y municipales, hecho que de ninguna manera es imputable al INE, pues la responsabilidad del órgano nacional concluye con la entrega del paquete, su recepción, resguardo y control, son responsabilidad del órgano local.

horario en el que se lleve a cabo la clausura de casilla y la remisión de las actas al PREP, en comparación al observado en las casillas ordinarias.

- c) La mecánica aplicada para el desarrollo del escrutinio y cómputo en la Casilla Única, impacta sustancialmente en la oportunidad para la publicación de resultados en el PREP.
- d) A mayor tiempo empleado para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos en casillas únicas, mayor será la tardanza en la recepción de las actas provenientes de las casillas en el PREP.

Aunque, adicionalmente deben engrosarse dichas afirmaciones e incluir conceptos adicionales; me explico:

- a) Es mayor el tiempo empleado por la Casilla Única para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos; que el utilizado para la Casilla Ordinaria en esa misma actividad. En promedio, se invierte al menos media hora más por evento en la Casilla Única.
- b) A mayor el tiempo requerido en la Casilla Única para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos, más prolongado será el horario en el que se lleve a cabo la clausura de casilla y la remisión de las actas al PREP, en comparación al observado en las casillas ordinarias; con las consecuencias ya descritas en párrafos anteriores.
- c) La mecánica aplicada para el desarrollo del escrutinio y cómputo en la Casilla Única, aunado al tiempo que debe dedicarse a la recolección de los paquetes electorales, sí impacta sustancialmente en la oportunidad para la publicación de resultados en el PREP.
- d) Adicionalmente, debe valorarse, para el caso del PREP en elecciones locales, que los mecanismos de recepción de paquetes en la sede de los consejos ocasionaron largas filas con un tiempo de espera prolongado.
- e) El PREP muestra saturación en horarios aledaños a la media noche, observándose que la captura y publicación de los resultados es más tardado; no solo se trata de la acumulación de más actas por captura, pues se aprecia que después de ese horario los operadores del PREP son presa del cansancio y su productividad se ve disminuida. Se observa,

igualmente, que entre más prolongado sea el horario de recepción de las actas en el PREP, es más amplio el tiempo que transcurre ente la recepción de las actas y la publicación de los resultados.

Sin más preámbulo, veamos el comparativo de mérito.

7.1. En el desarrollo del escrutinio y cómputo

Una precisión obligada. El estudio comparativo se realizó con información sobre el desempeño de las casillas en procesos electorales concurrentes y no concurrentes. En un apartado están los datos sobre la operación de la Casilla Única en los Procesos Electorales Federal y Local 2014-2015, con elección concurrente el 7 de junio de 2015 en el Estado de México; el otro apartado concentra los datos sobre la operación de la Casilla Ordinaria en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, celebrado en el Estado de Zacatecas. La precisión tiene que ver con la cantidad de procedimientos (escrutinio y cómputo) que en cada caso debe realizarse. En la elección no concurrente, celebrada en el Estado de Zacatecas, únicamente se realizó un escrutinio y cómputo, pues se votó para la elección de diputados federales, solamente. En el caso del Estado de México, se realizó el escrutinio y cómputo de 3 elecciones, una federal y dos locales (ayuntamientos y diputados locales) operando el Modelo de Casilla Única, en donde se cuenta con 1 secretario y 1 escrutador adicionales; en este supuesto, son tres elecciones, pero se cuenta con dos funcionarios de casilla más, quienes están llamados a realizar el escrutinio y cómputo de las elecciones locales. Así, en tanto el secretario uno y el primer escrutador realizan el escrutinio y cómputo de la elección federal, en paralelo, el secretario dos, el segundo y tercer escrutador, realizan el escrutinio y cómputo de las dos elecciones locales.

Conforme al Modelo de Casilla Única, ésta debe funcionar al mismo ritmo que la Casilla Ordinaria, virtud a que cuenta con al menos 2 funcionarios de casilla adicionales, en comparación con la Casilla Ordinaria. De esta manera, sobre la base de la precisión realizada, el comparativo que se realiza considera los procedimientos por realizar a razón de dos a uno; en consecuencia, el tiempo utilizado en la Casilla

Única para desarrollar el escrutinio y cómputo, integrar los expedientes de las elecciones y decretar la clausura de casilla y ordenar la remisión de los expedientes de la elección, se estima, debe ser cercano a un 100% más, en comparación con la Casilla Ordinaria. En efecto, no es necesariamente un tanto más del tiempo utilizado, pues es de entenderse que el secretario uno y el primer escrutador, una vez que terminaron el escrutinio y cómputo de la elección de diputados federales, apoyaron al secretario dos y al segundo y tercer escrutador, en las tareas de las elecciones de ayuntamientos y de diputados locales.

En el siguiente cuadro se hace un comparativo entre el tiempo promedio dedicado al escrutinio y cómputo de la elección concurrente en el Estado de México, en relación al tiempo promedio dedicado a la misma actividad en la elección no concurrente celebrada en el Estado de Zacatecas; ambas el 7 de junio de 2015.

Previo a la revisión de los resultados que se han asentado en el cuadro VII-1 siguiente -debe reiterarse en la precisión- para lograr un comparativo más cercano a la realidad, en lo que refiere al tiempo destinado al escrutinio y cómputo en casilla, debe duplicarse el tiempo observado en la Casilla Ordinaria para después compararlo con el tiempo destinado a la misma actividad en la casilla Única; aunque, como se ha dicho, no necesariamente debería duplicarse, pues liberados el secretario uno y el primer escrutador de las tareas de la elección federal, se integran al equipo del secretario dos, para apoyar el cierre de las elecciones locales.

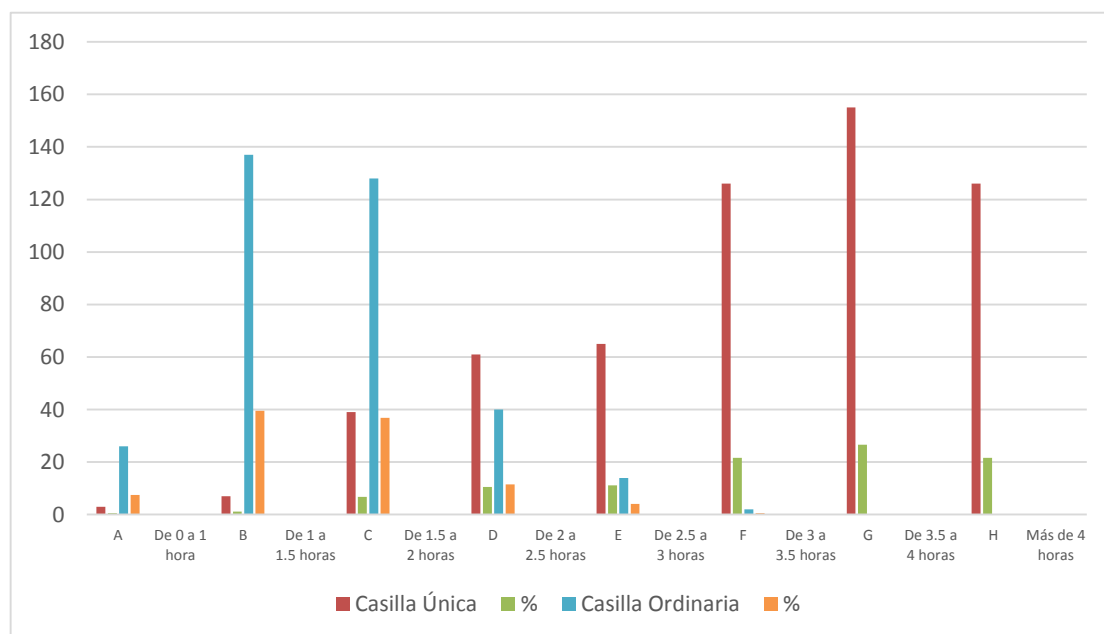
Cuadro VII-1
Comparativo del tiempo requerido en las casillas (Única y Ordinaria)
para desarrollar el escrutinio y cómputo
(Horario promedio de clausura de casilla)

Categoría	Hora promedio de clausura de casilla	Casilla Única		Casilla Ordinaria	
		Número de casillas en el supuesto	%	Número de casillas en el supuesto	%
A De 0 a 1 hora	A más tardar a las 19:00 horas	3	0.5	26	7.5
B De 1 a 1.5 horas	Entre las 19:00 y 19:30 horas	7	1.2	137	39.5
C De 1.5 a 2 horas	Entre las 19:30 y las 20:00 horas	39	6.7	128	36.9

Cuadro VII-1
Comparativo del tiempo requerido en las casillas (Única y Ordinaria)
para desarrollar el escrutinio y cómputo
(Horario promedio de clausura de casilla)

Categoría	Hora promedio de clausura de casilla	Casilla Única		Casilla Ordinaria	
		Número de casillas en el supuesto	%	Número de casillas en el supuesto	%
D De 2 a 2.5 horas	Entre las 20:00 y 20:30 horas	61	10.5	40	11.5
E De 2.5 a 3 horas	Entre las 20:30 y las 21:00 horas	65	11.2	14	4.0
F De 3 a 3.5 horas	Entre las 21:00 y 21:30 horas	126	21.6	2	0.6
G De 3.5 a 4 horas	Entre las 21:30 y las 22:00 horas	155	26.6	0	0.0
H Más de 4 horas	Después de las 22 horas	126	21.6	0	0.0
Total		582	100.0	347	100.0

Gráfica VII-1
Comparativo del tiempo requerido en las casillas (Única y Ordinaria)
para desarrollar el escrutinio y cómputo
(Horario promedio de clausura de casilla)



A partir de los datos asentados en el cuadro y gráfica precedentes, tratándose de la Casilla Ordinaria, se concluye que el 47% de las casillas que corresponden a la muestra, desarrollaron el escrutinio y cómputo antes de 1.5 horas. Por su parte, en la Casilla Única, solamente en el 30%, que es equivalente a 175 casillas de la muestra, se logró concluir ese mismo procedimiento antes de 3 horas; contrario a lo esperado, el 70% de las casillas realizó el escrutinio y cómputo en más de 3 horas.

Conforme al Modelo de Casilla Única, se esperaba su operación en términos similares a la Casilla Ordinaria; no obstante, se puede apreciar que, en específico, el escrutinio y cómputo se desarrolló de forma más lenta. Mientras que en el modelo de la Ordinaria el mayor número de casillas lo desarrolló en menos de 1.5 horas; en el modelo de la Única el mayor número de casillas lo pudo realizar en el lapso de 3.5 a 4 horas. Podría afirmarse que el tiempo promedio destinado en el primer caso es de 1.5 horas, mientras que en el segundo pudiera ser de hasta 2 horas.

Existen causas no fácilmente visibles que pudieran ocasionar que los procedimientos en la Casilla Única resulten más lentos, no solo por el hecho mismo de que existen más tareas por realizar; debe valorarse la posibilidad de que solo esté presente un secretario a la hora del escrutinio y cómputo y que, por lo tanto, el trabajo se duplique; inclusive, existe una alta posibilidad de que al estar presente solo un representante de cada uno de los partidos políticos, en observancia de los principios de certeza y máxima publicidad, en pro de la transparencia, el escrutinio y cómputo de las elecciones federales y locales tenga que realizarse de manera sucesiva y no simultánea. ¿Cómo podrían realizarse estas tareas en extremo sensibles y delicadas, sin la presencia de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes? No sería recomendable hacerlo.

7.2. Tiempo de traslado de las actas, de la casilla a la sede del PREP

Ya se ha mencionado que la aplicación del modelo de Casilla Única, en los términos aplicados para las elecciones concurrentes en 2015, genera una cadena de reacciones; en este caso, como ya se ha manifestado, teniendo la clausura de casilla en horario más prolongado, más avanzada la noche del día de la elección, los procedimientos posteriores se tornan más pausados. Se llega a la necesidad de

que un mismo funcionario tenga que recorrer más de una ruta o rutas más extendidas para la entrega de los paquetes electorales, que llevan las actas PREP. No solo afecta que tengamos la necesidad de entregar los paquetes en distinta sede, pues tratándose de un día domingo, después de una larga jornada y en horario nocturno, el desempeño de los funcionarios vinculados a la elección se ve significativamente mermado, ocasionando que el traslado de los paquetes electorales, de la casilla a la sede del consejo en donde el PREP está operando, resulta más tardado.

En el siguiente cuadro puede apreciarse que en la elección no concurrente, con Casilla Ordinaria, el traslado de los paquetes electorales, de la casilla a la sede del PREP, se realizó en un promedio de 1 a 1.5 horas. En efecto, el 67% de los paquetes, correspondientes a 232 casillas de la muestra, fueron trasladados antes de 1.5 horas transcurrida desde la clausura de casilla; es decir, el 67% de las actas PREP fueron recibidas, promedio, antes de 1.5 horas, a partir del cierre de la casilla. En el caso de la Casilla Única, en ese mismo periodo se habían recibido solamente el 16% de las actas; el tiempo promedio de traslado es mayor a 2.5 horas; existiendo un porcentaje considerable, el 20% de las actas, que llevó más de 4 horas en su traslado.

En el cuadro y gráficas siguientes, se puede apreciar con claridad el comparativo entre las casillas Única y Ordinaria:

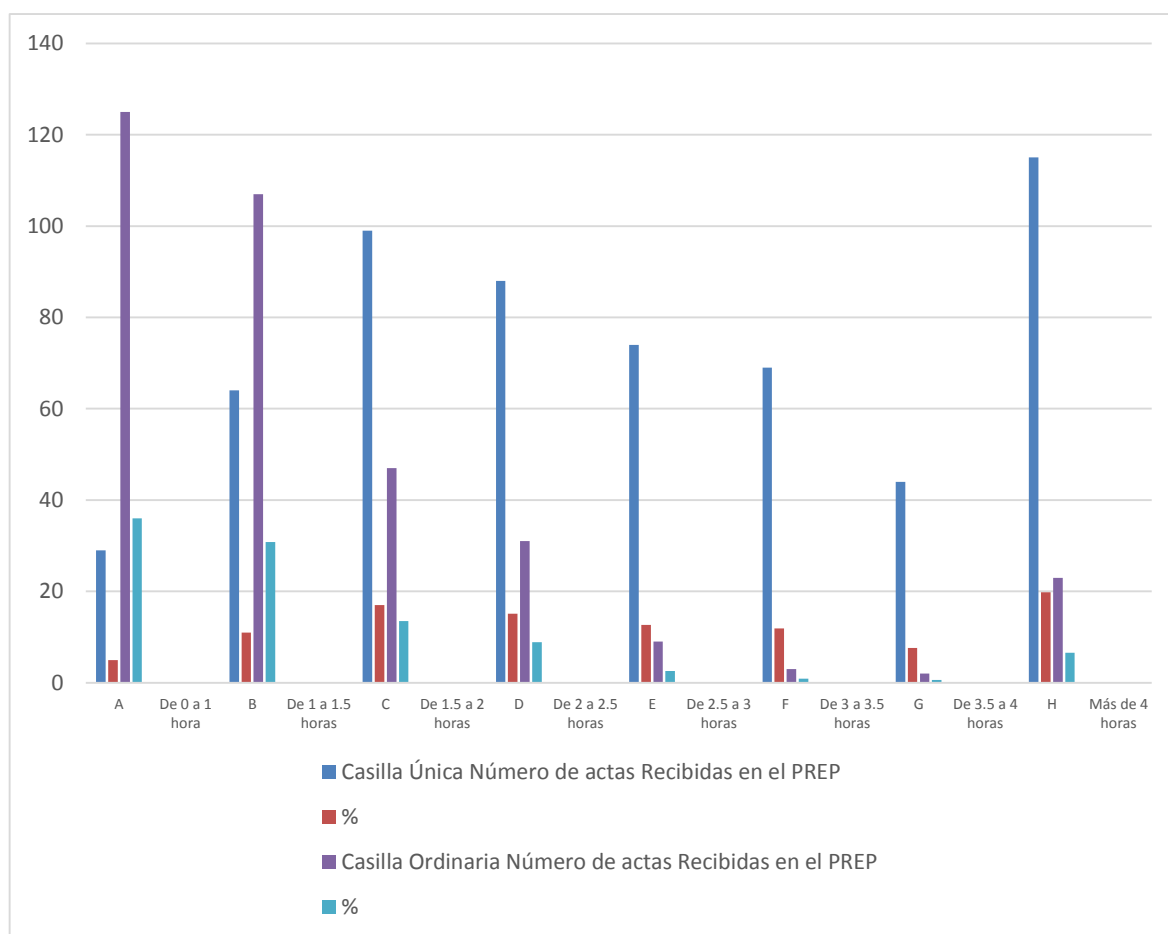
Cuadro VII-2
Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP

Categoría	Casilla Única Número de actas Recibidas en el PREP	%	Casilla Ordinaria Número de actas Recibidas en el PREP	%
A De 0 a 1 hora	29	5.0	125	36.0
B De 1 a 1.5 horas	64	11.0	107	30.8
C De 1.5 a 2 horas	99	17.0	47	13.5
D De 2 a 2.5 horas	88	15.1	31	8.9
E De 2.5 a 3 horas	74	12.7	9	2.6

Cuadro VII-2
Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP

Categoría	Casilla Única Número de actas Recibidas en el PREP	%	Casilla Ordinaria Número de actas Recibidas en el PREP	%
F De 3 a 3.5 horas	69	11.9	3	0.9
G De 3.5 a 4 horas	44	7.6	2	0.6
H Más de 4 horas	115	19.8	23	6.6
Total	582	100.0	347	100.0

Gráficas VII-2
Tiempo requerido para el traslado de las actas, de la casilla al PREP



7.3. En los tiempos de recepción de las actas en el PREP y publicación de los resultados

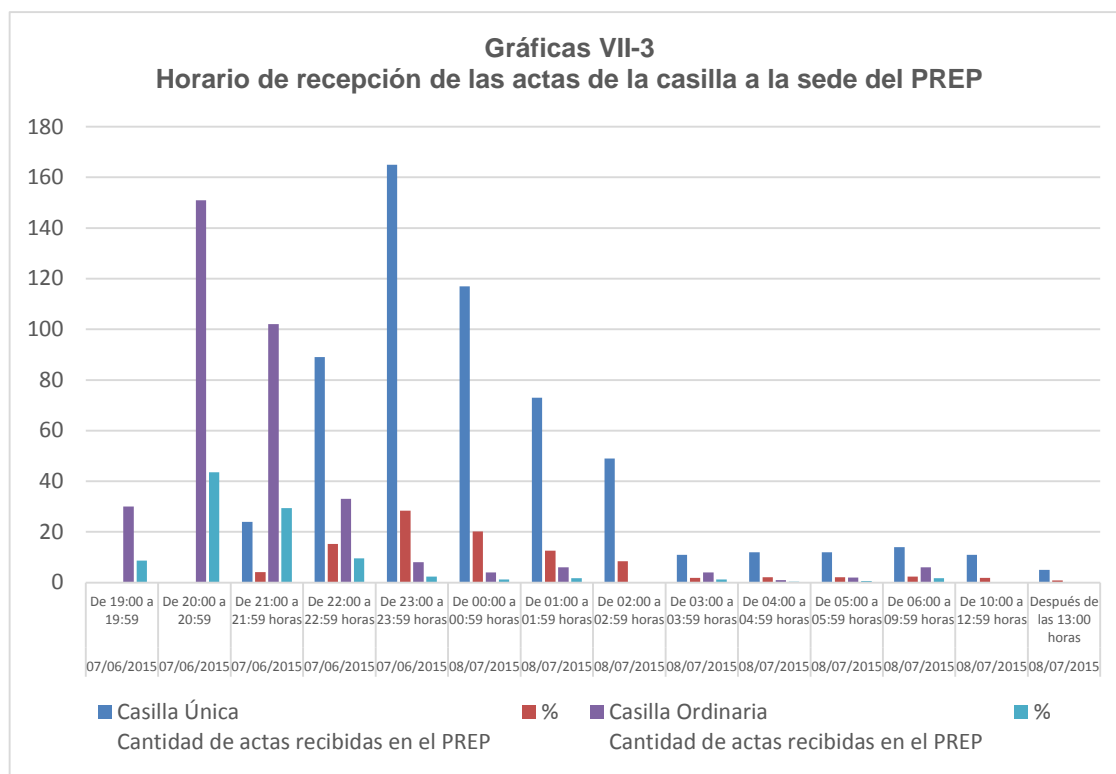
En términos absolutos, puede afirmarse, al momento de la clausura de la Casilla Única, que se registró en promedio a partir de las 21:30 horas del día de la elección; las actas de la Casilla Ordinaria ya se habían recibido y contabilizado en el PREP.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los horarios reales de recepción de las actas.

Cuadro VII-3
Horario de recepción de las actas de la casilla a la sede del PREP

Fecha de Recepción	Rango de horario	Casilla Única Cantidad de actas recibidas en el PREP	%	Casilla Ordinaria Cantidad de actas recibidas en el PREP	%
07/06/2015	De 19:00 a 19:59	0	0.0	30	8.6
07/06/2015	De 20:00 a 20:59	0	0.0	151	43.5
07/06/2015	De 21:00 a 21:59 horas	24	4.1	102	29.4
07/06/2015	De 22:00 a 22:59 horas	89	15.3	33	9.5
07/06/2015	De 23:00 a 23:59 horas	165	28.4	8	2.3
08/07/2015	De 00:00 a 00:59 horas	117	20.1	4	1.2
08/07/2015	De 01:00 a 01:59 horas	73	12.5	6	1.7
08/07/2015	De 02:00 a 02:59 horas	49	8.4	0	0.0
08/07/2015	De 03:00 a 03:59 horas	11	1.9	4	1.2
08/07/2015	De 04:00 a 04:59 horas	12	2.1	1	0.3
08/07/2015	De 05:00 a 05:59 horas	12	2.1	2	0.6
08/07/2015	De 06:00 a 09:59 horas	14	2.4	6	1.7
08/07/2015	De 10:00 a 12:59 horas	11	1.9	0	0.0
08/07/2015	Después de las 13:00 horas	5	0.9	0	0.0
Total		582	100.0	347	100.0

Al filo de las 22:00 horas del 7 de junio de 2018, el 81.5% de las actas de la Casilla Ordinaria ya estaban recibidas en el PREP. Similar porcentaje de recepción de las actas de Casilla Única se lograría hasta las 02:00 horas del día siguiente al de la jornada electoral. La gráfica siguiente así se puede ilustrar.



Veamos ahora, en el siguiente cuadro, la medición del tiempo transcurrido desde la recepción de las actas, hasta el momento en que los resultados electorales respectivos son publicados.

Cuadro VII-4
Tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP

Categoría	Casilla Única		Casilla Ordinaria	
	Número de actas publicadas	%	Número de actas publicadas	%
A De 0 a 1 hora	398	68.4	288	83.0
B De 1 a 1.5 horas	40	6.9	1	0.3
C De 1.5 a 2 horas	47	8.1	5	1.4
D De 2 a 2.5 horas	38	6.5	7	2.0

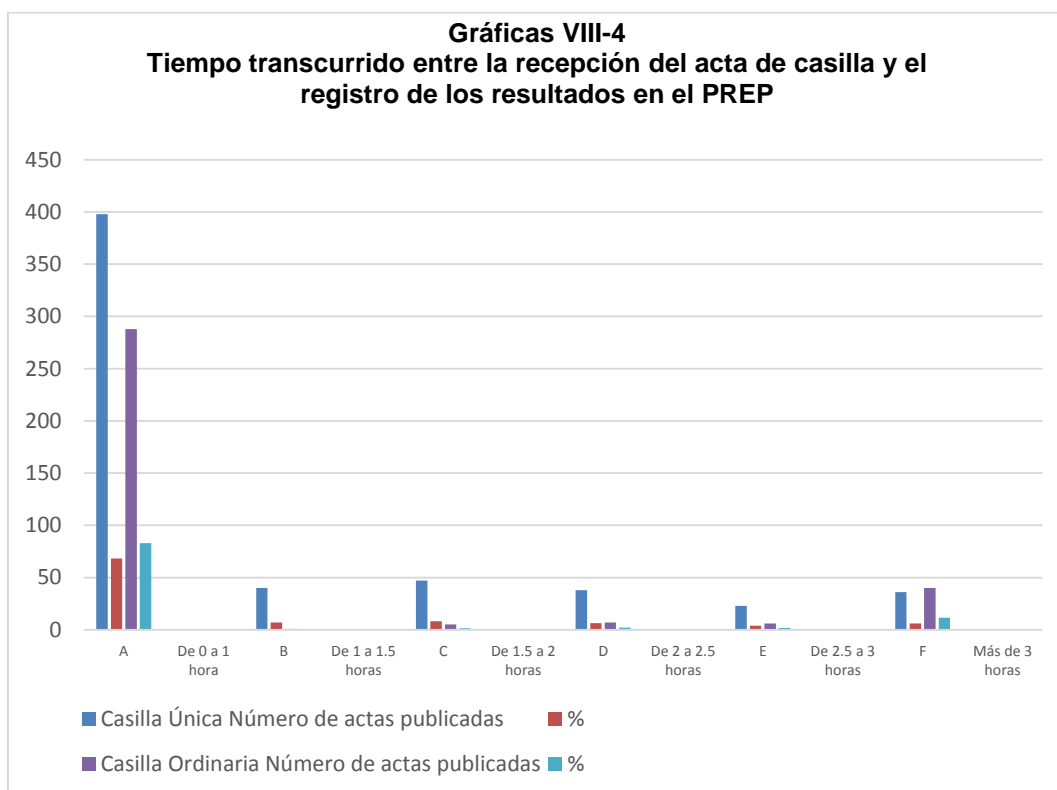
Cuadro VII-4

Tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP

Categoría	Casilla Única Número de actas publicadas	%	Casilla Ordinaria Número de actas publicadas	%
E De 2.5 a 3 horas	23	4.0	6	1.7
F Más de 3 horas	36	6.2	40	11.5
Total	582	100	347	100

Gráficas VIII-4

Tiempo transcurrido entre la recepción del acta de casilla y el registro de los resultados en el PREP



Se puede concluir, en general, que en un porcentaje promedio del 70% las actas son capturadas e integradas al PREP en la primera hora a partir de su recepción. No obstante, se aprecia en los gráficos precedentes, que en horarios más prolongados, el registro y publicación de los resultados electorales consignados en las actas es más lento, es más tardado. Teniendo, por ejemplo, hasta un 11% de

actas que estuvieron más de 3 horas en espera de ser capturadas, sin aparente razón o justificación.

Como se ha manifestado anteriormente, en los horarios más pasados de la media noche, el personal del PREP pareciera no tener el mismo rendimiento que se observa al inicio de la jornada; puede ser, igualmente, que en determinados horarios se da una saturación de actas en el CEDAT. En todo caso, los datos analizados corresponden a las elecciones del 7 de junio de 2015, fecha en que se registraron elecciones concurrentes solamente en 16 entidades del país, en el resto de las entidades la elección fue solo federal.

De esta manera, las actas de las casillas instaladas en este segundo supuesto llegaron a temprana hora a la sede del PREP, promedio 2 horas antes de que se iniciara la recepción de la Casilla Única, lo que seguramente permitió que su captura y publicación de resultados fuera más rápida. Me explico, la Casilla Ordinaria en elecciones no concurrentes cerró sus trabajos, estimado, a las 19:30 horas, el traslado de los paquetes se realizó, en su gran mayoría, en 1.5 horas; luego entonces, promedio, a las 21:00 horas del día de la jornada ya se habían recibido las actas en el PREP. El 7 de junio de 2015 las actas de las casillas de la mitad de las entidades del país se recibieron en la sede del PREP, promedio a las 9 de la noche. No hay un gran cúmulo de información por procesar y el personal estaba aún sin muestras de cansancio.

Para 2018 serán 30 entidades del país las que estén celebrando elecciones concurrentes, las casillas cerrarán a un tiempo y será un amplio cúmulo de actas las que deba procesar el PREP, a un tiempo. Providencias deben tomarse.

Conclusiones

1. Con el estudio realizado, a partir de la revisión de contenidos en el material bibliográfico que se ha reseñado al final del documento, se ha logrado integrar información para confirmar que un manejo inadecuado en el procesamiento y publicación de los resultados electorales preliminares, produce afectaciones negativas a los órganos electorales, que son en extremo difíciles de solventar. Con las experiencias de la elección presidencial de 1988 y la de 2006, en términos claros para el INE, puede afirmarse que un manejo inadecuado del PREP puede minar seriamente su credibilidad. Puede ser, en su caso, que el manejo no sea propiamente inadecuado, pero que su operación resulte lenta y, por lo mismo, sospechosa.

Existen elementos objetivos suficientes para pronosticar que el PREP de 2018 ofrecerá resultados con tendencia medianamente firmes, promedio, a partir de las 04:00 horas del día siguiente al de la elección; hecho que deberá ser alertado por las autoridades electorales e implementar medidas de difusión, para sensibilizar a los actores políticos y a la sociedad en general sobre este fenómeno, evitando un posible desencanto.

2. Se logró integrar información valiosa que ayuda a sostener las afirmaciones siguientes:
 - a) Es mayor el tiempo empleado por la Casilla Única para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos, que el utilizado para la Casilla Ordinaria en esa misma actividad. En promedio, se invierte al menos media hora más por evento en la Casilla Única.
 - b) A mayor el tiempo requerido en la Casilla Única para el desarrollo del escrutinio y cómputo de los votos recibidos, más prolongado será el horario en el que se lleve a cabo la clausura de casilla y la remisión de las actas al PREP, en comparación al observado en las casillas ordinarias. En consecuencia, siendo los horarios prolongados, más

avanzada la noche del día de la elección, los procedimientos posteriores se tornan más pausados.

Se llega a la necesidad de que un mismo funcionario tenga que recorrer más de una ruta, en su caso, rutas más extendidas para la entrega de los paquetes electorales, que llevan las actas PREP. No solo afecta el hecho de que se tenga la necesidad de entregar los paquetes en distinta sede, pues tratándose de un día domingo, después de una larga jornada y en horario nocturno, el desempeño de los funcionarios vinculados a la elección se ve significativamente mermado, ocasionando que el traslado de los paquetes electorales, de la casilla a la sede del consejo en donde el PREP está operando, resulta más tardado.

- c) La mecánica aplicada para el desarrollo del escrutinio y cómputo en la Casilla Única, aunado al tiempo que debe dedicarse a la recolección de los paquetes electorales, más el tiempo de espera del acta para ser registrada, sí impactan sustancialmente en la oportunidad para la publicación de resultados en el PREP.
- d) Adicionalmente, para el caso del PREP en elecciones locales, la ausencia de un modelo operativo eficiente para la recepción de paquetes en la sede de los consejos, ocasionaron largas filas en la entrega de los paquetes electorales, con un tiempo de espera prolongado; además, se dificultó la posibilidad de llevar un control preciso de los paquetes recibidos en los consejos, generando incertidumbre en los partidos políticos durante la noche y madrugada posterior a la elección.
- e) El PREP muestra saturación en horarios aledaños a la media noche, observándose que la captura y publicación de los resultados es más tardado; no solo se trata de la acumulación de más actas por captura, pues se aprecia que después de ese horario los operadores del PREP son presa del cansancio y su productividad se ve disminuida.

3. En las casillas objeto de estudio, el tiempo estimado para el desarrollo del escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla y la integración de los expedientes de la elección es de hasta 1.5 horas, tratándose de casillas en elecciones no concurrentes; en elecciones concurrentes, con Casilla Única, ese mismo procedimiento se lleva, promedio, hasta 2 horas.
4. En las elecciones concurrentes de 2018, tratándose de 3 elecciones federales y al menos 2 locales, la Casilla Única estará cerrando actividades entre las 22:30 y 23:00 horas del día de la elección; las actas de las casillas instaladas en la misma sede del PREP, se estarán recibiendo a partir de la 01:00 horas. Las actas de las casillas instaladas fuera de la sede del PREP, se estima, se estarán recibiendo, en su mayoría, entre las 02:00 y 04:00 horas. En consecuencia, el PREP ofrecerá resultados medianamente sólidos a partir de esas horas.
5. El desempeño del PREP, en cuanto a oportunidad en la publicación de los resultados, se ve sustancialmente afectado en las elecciones concurrentes como las celebradas en 2015; el impacto negativo, no se debe únicamente al operativo de los mecanismos de recolección de paquetes, pues van incluidas otras variables, como:
 - a) El mayor tiempo requerido para realizar el escrutinio y cómputo de los votos en la Casilla Única, que a su vez prolonga los horarios para la clausura de casillas y remisión de los expedientes; y.
 - b) La ausencia de modelos operativos eficientes para la recepción de los paquetes electorales en el seno de los consejos distritales y municipales.

En consecuencia, el impacto que reciente el PREP en las elecciones concurrentes, se vincula a todo un efecto integral generado por la Casilla Única, desde el cierre de la votación, hasta la remisión de los expedientes de la elección; implica también a los mecanismos de recolección y los modelos operativos de recepción de los paquetes

6. Dentro de las medidas que pueden adaptarse para mediar ese efecto integral referido en el párrafo anterior, la autoridad electoral necesita:
 - a) Asegurar, por todos los medios a su alcance, sin escatimar recursos, que las mesas directivas de casilla efectivamente se integren conforme al Modelo de Casilla Única, previendo acciones para garantizar que todos los funcionarios de la mesa directiva estarán presentes hasta la clausura de la casilla;
 - b) Promover entre los partidos políticos acciones pertinentes para lograr la acreditación y asistencia a la casilla de sus dos representantes, permitiendo que el escrutinio y cómputo pueda realizarse de forma simultánea.
 - c) Asegurarse de la implementación de modelos operativos eficientes para la recepción de los paquetes electorales en el seno de los consejos.
7. Calculando que en las elecciones de 2018 los resultados electorales preliminares serán publicados con mayor lentitud, en comparación con elecciones anteriormente celebradas, el INE deberá tomar providencias para evitar un impacto negativo en cuanto a su credibilidad; debiendo reforzar mecanismos alternos, como el conteo rápido.
8. Finalmente, una forma de salvar al PREP del efecto integral ya referido, generado por la Casilla Única en elecciones concurrentes, está en la posibilidad, técnicamente viable, de que los resultados electorales obtenidos en las casillas se transmitan al CEDAT vía Internet, en el momento mismo en que las actas de escrutinio y cómputos son levantadas en la casilla.

Bibliografía

Barberán, José; Cárdenas, Cuauhtémoc; López Monjardin, Adriana; y Zavala, Jorge. *Radiografía del Fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988.

Campuzano Montoya, Irma. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. México: ISSN 0185-2620, enero-junio 2002.

Fuentes Mares, José. *Historia Ilustrada de México. Desde los orígenes hasta Ernesto Zedillo*. México, Océano, 1998

_____. *Historia de dos orgullos*. México, Océano, 1984.

García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. México, Adeo-Editores Industrias Gráficas Unidas, 1989.

González Casanova, Pablo (Coord). *Segundo informe sobre la democracia: el 6 de julio de 1988*. México, Siglo XXI, 1990.

González Pedrero, Enrique. *País de un solo hombre: El México de Antonio López de Santa Anna*. México, FCE, 2003.

Hernández de la Torre, Jaime. *Hablemos de la Democracia*. México, Editorial STAUdeG, 2016.

Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. México, Colegio de México, 1955.

Madero I., Francisco. *La sucesión presidencial en 1910*. México, Colofón, 2006.

Medina Peña, Luis (Coord.). *El Siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México, FCE, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, IFE y CONACyT, 2010.

_____. *Visita guiada a las elecciones mexicanas*. Documento de trabajo México No. 07, CIDE, 2001. Disponible en: < <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1054/36827.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >.

Meyer, Jean. *De una revolución a otra. México en la historia*. México, Colegio de México, 2013.

Woldenberg, José; Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo. *La mecánica del cambio político en México*. 2ª. Edición, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

Legislación

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824. En Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones. 1966, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, febrero 2014)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF, agosto de 1990)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF, enero 2008)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF, mayo 2014)
Código Electoral del Estado de México, (Gaceta Oficial, 28 de mayo de 2014)

Otros.

Revista Nexos. 1 de marzo de 2014. < <http://www.nexos.com.mx/?p=19317> >

Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por los que se emiten Lineamientos para la operación del PREP, 2000, 2006, 2009, 2012.

<[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/) >

Instituto Federal Electoral, Memoria del PREP 2000.

<[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/) >

Instituto Federal Electoral, Memoria del PREP 2003.

<[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/) >

Instituto Federal Electoral, Memoria del PREP 2006.

<[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/) >

Instituto Federal Electoral, Memoria del PREP 2009.

<[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa de Resultados Electorales Preliminares PREP/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/) >

Base de datos del PREP 2009.

<http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html >

Base de datos del PREP 2015. < <http://prep2015.ine.mx/> >

Instituto Federal Electoral, Libros Blancos del Proceso Electoral Federal 2005-2006, México, IFE. Tomo 5.

Acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del PREP 2015, INE.

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Noviembre/CGex201411-19_1/CGex201411-19_ap_6.pdf >

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_24.pdf >

(INE, CG114. 2014)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015.

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014//Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_6.pdf >

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_6_a1.pdf >

(INE, CG112. 2015)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ajusta el Modelo de Casilla Única para las Elecciones Concurrentes 2015, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 13 de agosto de 2014, mediante acuerdo INE/CG114/2014.

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/03_Marzo/CGor201503-25/CGor201503-25_ap_17.pdf >

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/03_Marzo/CGor201503-25/CGor201503-25_ap_17_a1.pdf >

(INE, CG230. 2014)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral, que al efecto acuerden los consejos distritales.

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Octubre/29octubre_1/CGor201410-29_ap_5.pdf>

(INE, CG111. 2015)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el procedimiento para la Acreditación de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes ante las Mesas Directivas de Casilla y Generales, así como los criterios que deberán regir su actuación durante la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015 de los Procesos Electorales Federal y Locales.

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/03_Marzo/CGor201503-25/CGor201503-25_ap_16.pdf >

(INE, CG260. 2014)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del PREP 2015, INE.

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Noviembre/CGex201411-19_1/CGex201411-19_ap_6.pdf >

(INE, CG935. 2015)

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban las modificaciones a los “Lineamientos del Programa de Resultados Electorales Preliminares”.

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_24.pdf >

Instituto Electoral del Estado de México, Acta de la sesión del Consejo General celebrada el día 7 de junio de 2015.

http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2015/estenografica/ve_070615.pdf >

Comunicado de Prensa, IEEM 8 de junio de 2015. Fue retirado de las publicaciones del IEEM.

Actas de jornada electoral, levantadas en Mesa Directiva de Casilla con motivo de las elecciones concurrentes (federal y local) del 7 de junio de 2015, en el Estado de México.

Actas de escrutinio y cómputo, levantadas en Mesa Directiva de Casilla con motivo de las elecciones concurrentes (federal y local) del 7 de junio de 2015, en el Estado de México.

Constancias de clausura de casilla y remisión de expedientes, levantadas en Mesa Directiva de Casilla con motivo de las elecciones concurrentes (federal y local) del 7 de junio de 2015, en el Estado de México.

Actas de jornada electoral, levantadas en Mesa Directiva de Casilla con motivo de la elección federal (no concurrente) del 7 de junio de 2015, en el Estado de Zacatecas.

Actas de escrutinio y cómputo, levantadas en Mesa Directiva de Casilla con motivo de la elección federal (no concurrente) del 7 de junio de 2015, en el Estado de Zacatecas.

Constancias de clausura de casilla y remisión de expedientes, levantadas en Mesa Directiva de Casilla con motivo de la elección federal (no concurrente) del 7 de junio de 2015, en el Estado de Zacatecas.