

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO
DESARROLLO Y COORDINACIÓN INTEGRAL
DE CASILLAS ELECTORALES

Karla Edith ACOSTA MÉNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modelo actual: integración y funcionamiento de casillas electorales*. III. *Percepciones ciudadanas: retos para la legitimidad electoral*. IV. *Alternativas de reforma constitucional*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la democracia, los procesos electorales y la participación ciudadana en las urnas son elementos fundamentales, ya que constituyen los principales mecanismos mediante los cuales la voluntad popular se expresa y se transforma en legitimidad institucional. En este sentido:

El ejercicio de la democracia requiere, además de elecciones periódicas, de un contexto de derechos y libertades suficientes para formar y expresar preferencias políticas, equidad entre los competidores y garantías creíbles contra la arbitrariedad estatal. La institucionalización de una arena de competencia auténticamente democrática es un punto crucial en el que las elecciones y los derechos humanos se superponen.¹

Sin embargo, aunque las elecciones son indispensables, el votar, por sí solo, no garantiza una democracia efectiva. Lo verdaderamente esencial es

* Licenciada en Derecho por la UNAM; se ha desempeñado en la presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, también ha trabajado en el Poder Judicial de la Federación; actualmente es asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0009-0006-8218-3868>.

¹ Miño, Juan Andrés, “La integridad de los procesos electorales en el marco de la protección de los derechos humanos”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 25, enero-junio 2020, p. 273, disponible en: https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/250320241443221770.pdf.

la existencia de instituciones y prácticas democráticas, como la división de poderes, el periodismo independiente y el respeto al estado de derecho. Estos factores, junto con elecciones auténticas y equitativas, son los que verdaderamente sostienen el modelo democrático. Desde los pensadores clásicos hasta los creadores de sistemas constitucionales modernos, se ha entendido que la meta primordial de la democracia es limitar el poder de los gobernantes y evitar abusos.²

En este sentido, las elecciones cumplen diversas funciones, puesto que no sólo permiten la conformación de gobiernos legítimos, sino que también constituyen un mecanismo para facilitar la alternancia en el poder bajo condiciones pacíficas, al brindar a la ciudadanía la oportunidad efectiva de expresar su aprobación o rechazo hacia el desempeño de sus gobernantes a través del voto.³ Esta dinámica sólo es posible cuando los comicios se llevan a cabo bajo condiciones de imparcialidad, transparencia y legalidad, lo cual exige tanto reglas claras como instituciones sólidas encargadas de organizar el proceso.

En todo el mundo existen algunos principios y estándares para la celebración de comicios libres y justos, entre los que se destacan la libertad, el sufragio igual, universal y no discriminatorio, la necesidad de garantías judiciales, la transparencia, la administración electoral imparcial e independiente, la seguridad y publicidad del escrutinio, la equidad de recursos para competir y el rango jerárquico y claridad de las normas jurídicas electorales.⁴

Para que estos principios democráticos se materialicen en la práctica, no basta con su reconocimiento formal en las leyes, es indispensable que se traduzcan en mecanismos concretos que garanticen su cumplimiento durante todo el proceso electoral. Esto implica no sólo el diseño de instituciones con facultades bien delimitadas y procedimientos definidos, sino también la participación activa de la ciudadanía en la organización de los comicios. En democracias consolidadas, este principio de corresponsabilidad se ha institucionalizado mediante figuras específicas que permiten a los ciudadanos además de votar ser parte de la vigilancia y operación del proceso electoral.

² Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 5, p. 23, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/05.pdf>.

³ *Ibidem*, p. 46.

⁴ *Ibidem*, p. 273.

Uno de los instrumentos clave para asegurar la legalidad, transparencia y confianza en las elecciones es la mesa electoral,⁵ conocida en México como *mesa directiva de casilla*, “órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral... y están integradas por ciudadanos facultados para recibir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las secciones o los distritos electorales en los que deben actuar”.⁶

Para comprender la relevancia de las mesas electorales en el desarrollo del proceso comicial, es imprescindible resaltar su papel como el primer nivel de interacción operativa durante la jornada electoral. Desde una perspectiva conceptual, la mesa de votación se define como: “Órgano primario y no permanente que forma parte, junto a órganos superiores e intermedios, de la estructura del sistema electoral de un país. Es designado para actuar durante el desarrollo del acto electoral, dentro de una determinada circunscripción”.⁷

Es así como la mesa directiva de casilla (como se le conoce en el modelo electoral mexicano) representa el vínculo más directo entre la ciudadanía y la jornada electoral, siendo el espacio donde se recibe el voto, se verifica su legalidad y se realiza el escrutinio correspondiente. La mesa directiva de casilla (MDC) está conformada por ciudadanas y ciudadanos sorteados y capacitados previamente por la autoridad electoral, quienes asumen de manera temporal la responsabilidad de organizar y supervisar la votación en una casilla específica. Su función es fundamental para asegurar que cada voto sea contado y que todo el proceso se desarrolle conforme a la normatividad electoral.

⁵ Este órgano no cuenta con una denominación única. Las diversas legislaciones de Iberoamérica y España recogen nombres diferentes pero afines, que permiten un predominio de identidad general como *mesa de votación* (Colombia y Panamá), *mesa electoral* (España y Venezuela), *mesa electoral receptora* (Honduras), *mesa de sufragio* (Bolivia y Perú), *mesa receptora de votos* (Argentina, Brasil y Paraguay), *mesa receptora de sufragios* (Chile), *mesa directiva de casilla* (México), *junta receptora de votos o del voto* (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua), *comisión receptora de votos* (Uruguay) y *el colegio electoral* (República Dominicana). Otros países de lengua neolatina contemplan las denominaciones *bureau de vote* (Francia), *seggio elettorale* (Italia) y *mesa da assembleia e seções de voto* (Portugal). Véase: Penco, Wilfredo, “Mesas de votación”, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica - México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Serie elecciones y democracia, vol. 1, pp. 717 y 718, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/es/tercera-edicion-diccionario-electoral-i-tomo>.

⁶ Sottoli, Susana, “Las Mesas Electorales”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International IDEA - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 878, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

⁷ *Idem.*

Entre sus principales responsabilidades se encuentran la organización y manejo adecuado de los materiales asignados para el desempeño de sus funciones. Debe recibir los sufragios únicamente de quienes estén debidamente inscritos en el padrón electoral, previa verificación de su identidad. Asimismo, tiene el deber de documentar en actas las diferentes fases del proceso, destacando la instalación de la mesa, el cierre de la votación al término del horario establecido y cualquier incidente ocurrido durante la jornada. Además, debe elaborar la lista de votantes, llevar a cabo el escrutinio primario con las garantías correspondientes y, en sistemas de voto electrónico, realizar la auditoría cuando sea necesario. Los resultados obtenidos deben ser entregados de manera documentada a los centros de acopio o totalización y, si la reglamentación lo establece, expedir constancias de sufragio a los votantes. En definitiva, esta figura tiene a su cargo la conducción y supervisión del proceso de votación en su ámbito de competencia, velando por la vigilancia de las condiciones del sufragio y la realización de un escrutinio riguroso y veraz, con el fin de garantizar la transparencia y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.⁸

En suma, la consolidación de la democracia depende no sólo de la realización de elecciones, sino también del establecimiento efectivo de condiciones que garanticen su legitimidad, transparencia y equidad. En este marco, la participación ciudadana se extiende más allá del simple acto de votar, involucrándose activamente en la supervisión y operación de los comicios a través de figuras como la MDC. Esta instancia representa el nexo esencial entre la ciudadanía y el sistema electoral, asegurando que cada voto sea recibido, contado y protegido conforme a la normatividad vigente, lo que fortalece la confianza pública en los resultados electorales y, en última instancia, en la democracia misma. Así, la mesa directiva de casilla se erige como un pilar indispensable para la vigencia de los principios democráticos y la garantía de procesos electorales libres, justos y transparentes.

II. MODELO ACTUAL: INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CASILLAS ELECTORALES

Nuestro sistema electoral ha experimentado una evolución significativa a raíz de una serie de reformas electorales que han sido esenciales para su desarrollo. Éstas han sido clave para mejorar la transparencia y la equidad en los procesos electorales, además de contribuir al crecimiento de un entorno más democrático y participativo.

⁸ *Idem.*

Como consecuencia de la reforma de 2014, las funciones electorales se centralizaron; con ello, el Instituto Nacional Electoral (INE) esperaba que cuando los ciudadanos acudieran a las urnas percibieran que existía una mayor sincronía y fluidez en las actividades de la jornada electoral y al término de ella. Esta coordinación y eficiencia permitió que se fortaleciera la confianza en el sistema electoral al mostrar un proceso más organizado, maximizando los recursos y optimizando la logística electoral.

El actual modelo electoral sustenta parte de su fortaleza en una sólida combinación de procedimientos técnicos y operativos, los cuales son aplicados por un equipo de expertos encargados de llevar a cabo cada etapa del proceso electoral con precisión y eficiencia, asegurando que las elecciones se realicen bajo los más altos estándares de calidad. A esta estructura técnica se suma la participación activa de la ciudadanía, que juega un papel crucial en el desarrollo, vigilancia y supervisión del proceso electoral.

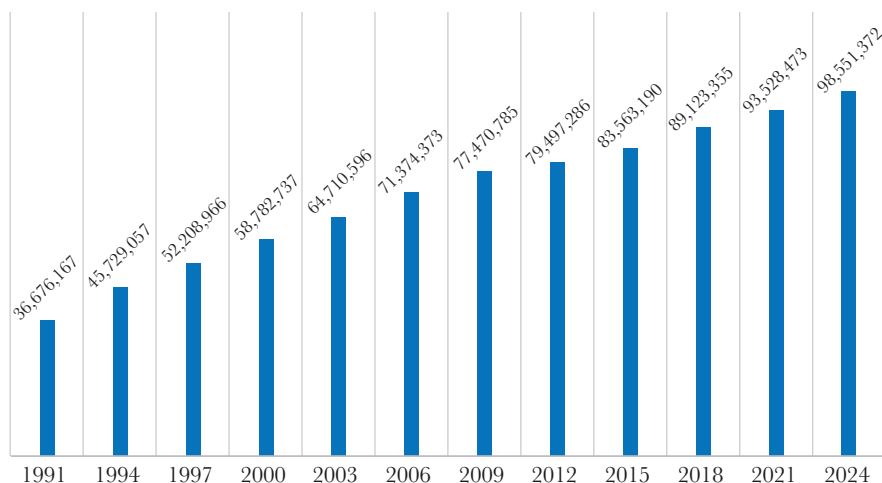
Para adentrarnos en el tema que nos ocupa, el primer factor clave a considerar es el tamaño de la elección. A medida que la población crece, la organización de elecciones se convierte en una operación de mayor alcance, lo que desafía la capacidad del sistema electoral para mantenerse eficiente, transparente y confiable. La lista nominal de electores es el parámetro central que determina la magnitud del trabajo organizativo, es decir, ésta nos indica el número de casillas que se deberán instalar, la ciudadanía que se deberá visitar en sus domicilios, la cantidad requerida de funcionarios de casilla, etcétera.

Este aumento constante en la lista nominal implica que la capacidad operativa del INE se expanda en cada proceso electoral ajustando sus recursos humanos y logísticos para poder cubrir la demanda. No sólo se trata de más personal, sino también de mayor infraestructura, materiales y tecnologías que aseguren que la ciudadanía pueda ejercer su voto de manera eficaz y segura. En este sentido, el tamaño de la elección es un factor determinante en la complejidad del proceso electoral y requiere una constante adaptación para garantizar su correcto funcionamiento.

Así, la integración y funcionamiento de casillas es un proceso esencial para garantizar la transparencia y legitimidad de las elecciones. El éxito en la instalación y funcionamiento de las casillas no sólo depende de la organización y la capacitación electoral, sino también del compromiso y participación de millones de ciudadanos, quienes desempeñan un papel crucial en la ejecución de estos procesos, ya que es la encargada de recibir, clasificar y contar los votos que se emiten en la casilla. Este modelo de integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla es un proceso meticuloso

de selección, capacitación y organización, asegurando que cada casilla esté compuesta por ciudadanos debidamente preparados.

GRÁFICO 1. HISTÓRICO LISTA NOMINAL DE ELECTORES
PROCESO 2014-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del INE.⁹

Al margen de lo dicho, es conveniente acotar: ¿qué es una mesa directiva de casilla? El artículo 81 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las mesas directivas de casilla son: “órganos electorales formados por las y los ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República”.¹⁰

Las mesas directivas de casilla tienen a su cargo el respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizando la secrecía del voto y asegurando la autenticidad del escrutinio y cómputo de las elecciones.

⁹ INE, Lista Nominal de Electores. Proceso Electoral 2014-2015, México, 3 de junio de 2015, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PRESENTACION_CONSEJERA_ADRIANA_FAVELA_TALLER_NACIONAL_PARA_PERIODISTAS.pdf

¹⁰ Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024, artículo 81, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

nes.¹¹ Cabe recordar que hay diferentes tipos de casillas: *básicas*, *contiguas*, *extraordinarias* y *especiales*.¹²

Cada MDC está diseñada para atender a un máximo de 750 electores y en casos donde la lista nominal supera esta cantidad se añaden casillas contiguas. Mientras que una extraordinaria se instala cuando las condiciones geográficas hacen difícil que todas las personas que habitan en ella puedan llegar a un mismo sitio, y las casillas especiales son aquellas que reciben el voto de la ciudadanía que transitoriamente está fuera de su sección.

Tomando en consideración lo anterior, entre más casillas electorales se instalen, mayor será el número de ciudadanas y ciudadanos que deben visitarse y capacitarse para desempeñarse como funcionarios de casilla. En esta misma línea, parte integral de todos estos procedimientos técnicos y operativos es la capacitación electoral, la cual desempeña un papel fundamental en la realización de los comicios. Para cumplir con esta función, el Instituto Nacional Electoral elabora un documento normativo denominado Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral (ECAE). Ésta se diseña y aprueba para cada proceso electoral con el propósito de atender las necesidades específicas de cada elección, los cargos a elegir, los recursos disponibles y los retos contextuales que conllevan los comicios.

La ECAE es una herramienta vital para garantizar la transparencia, eficiencia y legitimidad de las elecciones asegurando que tanto los procedimientos técnicos como los operativos se realicen de manera adecuada, con una ciudadanía bien capacitada y comprometida con el proceso democrático. El objetivo es: “integrar el cien por ciento de las casillas aprobadas por los 300 consejos distritales de las entidades y hacerlo con ciudadanas y ciudadanos doblemente insaculados y capacitados, todas ellas y ellos convencidos de la trascendencia de su participación y con la certeza de que su desempeño será íntegro durante cada Jornada Electoral”.¹³

Para poder realizar la integración de mesas directivas de casilla se contrata personal bajo la figura de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (mejor conocidos como CAE).¹⁴ La selección de estos perfiles se realiza mediante un proceso estructurado que comienza con la etapa de reclutamiento, la cual incluye la difusión pública de la convoca-

¹¹ *Idem*.

¹² *Ibidem*, artículo 253.

¹³ INE, INE/CG492/2023, “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2023-2024 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS”, 25 de agosto de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152906>.

¹⁴ Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 303.

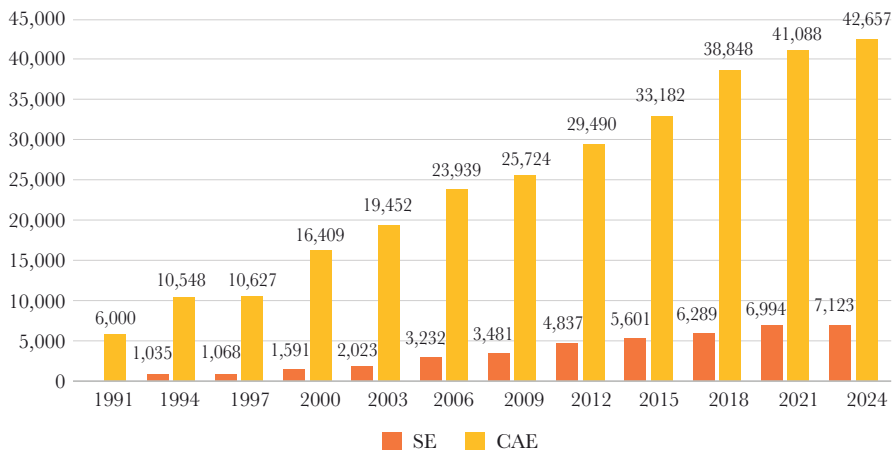
toria. Posteriormente, se lleva a cabo la evaluación curricular, en la que se verifica que los aspirantes cumplan con los requisitos legales y administrativos establecidos. A continuación, los candidatos participan en una plática de inducción para conocer las funciones del cargo, y deben presentar un examen que evalúa conocimientos, habilidades y actitudes. Quienes superan esta fase avanzan a la etapa de entrevistas individuales, en las que se profundiza en sus competencias y motivaciones. Casi al final del proceso se realiza una evaluación integral que considera los resultados obtenidos en cada etapa, aplica criterios de desempate —en caso de ser necesarios— y permite conformar una lista de reserva. Finalmente, se procede con la contratación de los aspirantes seleccionados. Adicionalmente, el INE realiza un ejercicio de compulsión entre las bases de datos de militancia de los partidos políticos nacionales y los registros de personas servidoras públicas.

Este procedimiento tiene como finalidad verificar la veracidad de la información proporcionada y salvaguardar el principio de imparcialidad en la designación del personal de campo, específicamente de quienes ocuparán los cargos de CAE y SE. La función principal éstos es brindar apoyo técnico y operativo a las juntas y consejos distritales del INE, asegurando el cumplimiento adecuado de las actividades relacionadas con la instalación de casillas, la capacitación de los funcionarios de casilla y la organización general del proceso electoral en campo. Su papel es fundamental en el proceso electoral, pues representan el primer vínculo directo entre el INE y la ciudadanía, contribuyendo así a la transparencia y legitimidad del ejercicio democrático.

El siguiente paso es el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla, éste le corresponde al Consejo General del INE y se le conoce como *insaculación*, cuyo procedimiento sortea aleatoriamente y selecciona a parte de la ciudadanía. En un segundo momento, los consejos distritales del INE seleccionan a las y los ciudadanos que serán visitados y recibirán capacitación para participar como funcionarias y funcionarios de mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral.

Específicamente, el proceso para seleccionar a las y los funcionarios de casilla consta de dos insaculaciones: en la primera se toma en cuenta el mes de nacimiento sorteado por el Consejo General junto con el mes siguiente, para invitar a participar al 13% de quienes conforman la lista nominal de electores. En la segunda insaculación se toma en cuenta la letra sorteada como primera letra del apellido paterno de quienes, habiendo asistido a la capacitación, no tengan ningún impedimento para desempeñar el cargo.

GRÁFICO 2. SUPERVISORES ELECTORALES,
CAPACITADORES-ASISTENTES ELECTORALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del INE.¹⁵

De acuerdo con el artículo 254 de la LGIPE,¹⁶ se regula el procedimiento para la integración de las MDC. En concreto, el párrafo 1, inciso a) establece que el Consejo General, en el mes de diciembre del año previo a la elección, sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de la ciudadanía que integra las MDC.

Una vez realizado el procedimiento de insaculación del 13% de las y los ciudadanos que integran la lista nominal de electores de cada una de las secciones electorales, el siguiente paso es informales que podrán ser funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla e invitarlos a tomar el curso de capacitación. Para efectuar dicho acto, los CAE visitan a la ciudadanía seleccionada, le entregan su Carta-Notificación y, en su caso, se explica el procedimiento por el cual fueron seleccionados para desempeñar un cargo como funcionaria o funcionario de casilla el día de la jornada electoral y se les imparte la capacitación de cómo se lleva a cabo dicha jornada. En caso de no localizar a la persona, se realiza de nueva cuenta una visita, la cual

¹⁵ INE, Estadísticas y Resultados Electorales. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015, s. f., disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/.

¹⁶ Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 254.

consiste en regresar al domicilio de la o el ciudadano sorteado para localizarlo y conocer su situación y, en su caso, notificarlo y capacitarlo.

Después de concluida la primera etapa de capacitación electoral, en la cual el INE visitó, notificó y sensibilizó a la ciudadanía sorteada y ésta acudió a la capacitación correspondiente, se procede a la designación de las y los funcionarios de las mesas directivas de casilla que cumplieron con los requisitos establecidos por la ley (la finalidad de la segunda insaculación es designar a las y los ciudadanos que integran las casillas). En esta segunda etapa los CAE deben entregar los nombramientos, y realizar la capacitación de acuerdo con las funciones específicas de las y los funcionarios y hacer los simulacros para la jornada electoral.

En el Proceso Electoral Federal (PEF) 2020-2021 para la integración de las MDC resultó sorteado el mes de agosto y el mes siguiente, septiembre. Con el objeto de evitar que la integración de las MDC recaiga en la misma ciudadanía, se retiraron del sorteo los meses mencionados para el proceso electoral 2023-2024. Asimismo, se excluyeron los meses de mayo y junio, ya que fueron la base para la insaculación de la ciudadanía que integró las MDC para el proceso de revocación de mandato 2022.

Para el PEF 2023-2024, la primera insaculación seleccionó a 12 millones 819 mil 751 ciudadanas y ciudadanos que conformaron las 170 mil MDC. En esta primera insaculación se seleccionó a la ciudadanía nacida en marzo y abril. La lista nominal para este proceso electoral estuvo conformada por 97 millones 12 mil 794 personas. Del total de personas insaculadas, seis millones 650 mil 201 fueron mujeres, seis millones 169 mil 538, hombres y 12, no binarias.¹⁷

De ahí, el Consejo General del INE realizó el sorteo de la letra (“A”). El 6 de abril, a partir de la letra sorteada por el Consejo General del INE, los 300 consejos distritales designaron mediante un sistema informático, con base en el criterio de escolaridad manifestada por las y los ciudadanos, a las y los funcionarios en cada una de las casillas aprobadas por el consejo distrital.

Hasta ahora podemos decir que el modelo electoral mexicano está confeccionado para que la desconfianza que existió en el pasado se pudiera erosionar. Gracias al sistema aleatorio que tenemos para designar a las y los funcionarios que integran las mesas directivas de casillas es que se puede garantizar la transparencia, eficiencia y sobre todo la legitimidad de las

¹⁷ INE, Selección INE a casi 13 millones de personas que podrán conformar las 170 mil casillas del PEF 2023-2024, 07 de febrero de 2024, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2024/02/07/selecciona-ine-a-casi-13-millones-de-personas-que-podran-conformar-las-170-mil-casillas-del-pef-2023-2024/>.

elecciones. Los funcionarios son designados a través de un procedimiento dotado de certeza y eficacia, con el objetivo de avalar la imparcialidad en su integración.

Es así como la integración de las mesas directivas de casilla, de acuerdo con el artículo 84 de la LGIPE,¹⁸ se compone por siete miembros: un presidente(a) un secretario(a), dos escrutadores y tres suplentes generales. Salvo en las elecciones federales y locales concurrentes, la MDC se compondrá por nueve miembros, añadiendo un secretario(a) y un escrutador(a).

En dado caso que el día de la jornada electoral no acuda algún miembro y la mesa directiva de casilla no se pueda completar con los suplentes, se procede a tomar personas que se encuentren en la fila para emitir el voto. Las atribuciones de los funcionarios están comprendidas en los artículos 85, 86 y 87 de la LGIPE.¹⁹ En este sentido, las actividades que realizan los funcionarios de las MDC se basan en una distribución y división de trabajo, jerarquización y plena colaboración.

Cabe destacar que, gracias a los cambios contemplados en la reforma de 2014, el INE tiene la responsabilidad de integrar e instalar las casillas de las elecciones tanto federales, como locales. Esta reforma forjó un sistema electoral nacional que tuviera interacción permanente entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), además de que instauró el modelo de casilla única. La instrumentación de este modelo para las elecciones de 2015, 2018 y 2021 fortaleció el ejercicio de las atribuciones del INE y también facilitó que la ciudadanía pudiera ejercer su voto en un mismo lugar, atendido por una sola MDC, en beneficio de ella, las autoridades electorales y en materia de recursos financieros.

El modelo de casilla única para las elecciones concurrentes 2023-2024 buscó propiciar el uso de espacios idóneos para la operación de estas casillas, esto es, que dichos espacios brindaran una mayor funcionalidad en el desarrollo de la votación, y que se garantizara la vigilancia de los partidos políticos y las candidaturas independientes. Además, este modelo dispone las actividades que realizará cada una de las personas designadas como funcionarios de las MDC, desde la preparación e instalación de la casilla hasta el traslado de los paquetes electorales que contienen los resultados a los órganos electorales competentes.

Este modelo permitió también que los resultados de la muestra para el conteo rápido de la elección de Presidencia de la República, de gubernatura, o bien, para la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, fueran

¹⁸ Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 84.

¹⁹ *Ibidem*, artículos 85, 86 y 87.

transmitidos por el CAE a las instancias pertinentes, lo cual hizo posible que tanto el INE como los OPLE difundieran la información oficial.

Si bien es cierto que el actual modelo electoral mexicano ha demostrado ser eficaz en garantizar la transparencia y la legitimidad de las elecciones, existen grandes áreas que podrían mejorarse para fortalecer aún más el proceso democrático. La existencia de un órgano autónomo como el INE, la participación ciudadana en la integración de las mesas directivas de casilla y los mecanismos de fiscalización han sido pilares fundamentales para consolidar elecciones libres y auténticas. Sin embargo, este sistema no está exento de tensiones ni de desafíos persistentes. La complejidad operativa del modelo, los costos de su funcionamiento, la desinformación en torno al quehacer institucional y la persistente desconfianza hacia la autoridad electoral son señales de que se requiere una revisión profunda y técnica de sus componentes. Además, la creciente polarización política y el intento de algunos actores por debilitar al árbitro electoral exigen una defensa institucional basada no sólo en la legalidad, sino en la legitimidad construida a partir de la cercanía con la ciudadanía. En este contexto, repensar el modelo no significa debilitarlo, sino adaptarlo a nuevas realidades políticas, sociales y tecnológicas, garantizando su eficacia, credibilidad y sostenibilidad a largo plazo.

III. PERCEPCIONES CIUDADANAS: RETOS PARA LA LEGITIMIDAD ELECTORAL

Más allá de la estructura normativa y operativa del sistema electoral mexicano, su solidez democrática también se construye en el terreno de las percepciones sociales y de la eficacia cotidiana de su funcionamiento. La legitimidad del INE no sólo emana de su autonomía y del marco legal que lo respalda, sino también de la confianza que logra generar entre la ciudadanía a través de su desempeño. Sin embargo, esta confianza se ha visto erosionada por factores como la desinformación persistente, la limitada difusión de sus funciones y los problemas logísticos que marcaron el proceso electoral federal 2023-2024. Así, resulta fundamental examinar tanto la percepción ciudadana sobre el INE como los desafíos operativos que enfrenta, pues ambos aspectos son determinantes para garantizar la legitimidad y eficacia del modelo electoral. Este apartado aborda dichas dimensiones como parte de una reflexión integral sobre la necesidad de fortalecer la relación entre ciudadanía, instituciones y proceso democrático.

1. *La percepción que la ciudadanía tiene sobre el INE y sus funciones*

A pesar de que los canales de difusión y comunicación han mejorado considerablemente, todavía persiste una brecha informativa significativa, en particular entre sectores de la población con menos acceso a tecnologías o medios de comunicación convencionales. Esta falta de información accesible afecta la comprensión general del papel del árbitro electoral y de sus funciones en la organización y supervisión de los comicios. Esto trae como resultado que una parte de la ciudadanía carezca de un entendimiento claro de los procesos electorales, lo que puede generar desconfianza hacia las instituciones y, como consecuencia, que disminuya la participación en los comicios.

A. Deterioro en la coordinación institucional

El deterioro en la coordinación institucional ha sido un desafío importante durante el proceso electoral federal 2023-2024 generando impactos tanto en la eficiencia operativa como en la percepción pública del proceso electoral. Este problema se ha evidenciado en los retrasos para la toma de decisiones, problemas logísticos y una ejecución irregular de algunas fases del proceso electoral. Además, esta descoordinación ha afectado negativamente la comunicación con la ciudadanía, generando incertidumbre y desconfianza sobre la transparencia y el adecuado desarrollo de los comicios.

Este deterioro, además de comprometer la eficiencia, mina la legitimidad del proceso electoral, ya que la percepción pública sobre la capacidad de las instituciones para organizar y supervisar elecciones de manera imparcial y eficiente se ve afectada.

B. Retrasos en la entrega de materiales

Una de las áreas más afectadas durante el proceso electoral fue la entrega oportuna de los materiales de capacitación electoral. SE y CAE experimentaron importantes retrasos en la recepción de sus uniformes y herramientas de trabajo, lo que limitó su capacidad para desempeñar sus funciones con eficiencia y dentro de los plazos establecidos. Esta situación no sólo afectó la operatividad del equipo, sino que también generó una percepción negativa entre la ciudadanía, quien interpretó estas demoras como un indicio de desorganización y falta de compromiso por parte del INE.

C. Problemas logísticos y operativos

Las inconsistencias en la logística y operatividad han entorpecido la ejecución de las actividades planificadas, afectando significativamente el desarrollo de los procesos electorales. La falta de coordinación y previsión ha generado dificultades en la asignación oportuna de recursos y en la ejecución de tareas esenciales, lo que ha provocado retrasos y desajustes en las distintas fases del proceso. Esta situación ha incrementado la carga de trabajo de los funcionarios, quienes se ven forzados a lidiar con problemas inesperados y a compensar deficiencias organizativas.

D. Rotación de personal

La alta rotación de personal, impulsada por factores como la inseguridad, la excesiva carga de trabajo y la insuficiente remuneración han agravado los problemas de coordinación dentro de las actividades electorales. La constante entrada y salida de personal capacitado dificulta la continuidad y coherencia en las tareas, lo que resulta en una pérdida de eficiencia y en la necesidad de invertir tiempo y recursos en la formación recurrente de nuevos integrantes. Esta situación afecta el rendimiento interno del equipo y repercute en la percepción pública, generando dudas sobre la capacidad de la autoridad electoral para gestionar de manera eficaz el proceso.

Los desafíos observados en el reciente proceso electoral federal, si no se abordan adecuadamente, podrían desincentivar la participación ciudadana y alimentar la desconfianza en la integridad del sistema electoral.

En suma, las percepciones ciudadanas y los desafíos operativos detectados durante el proceso electoral federal 2023-2024 evidenciaron que, si bien el modelo electoral mexicano ha alcanzado importantes logros en términos de legitimidad y transparencia, enfrenta debilidades que deben ser atendidas con urgencia. La desinformación sobre las funciones del INE, las deficiencias en la logística electoral, la rotación constante de personal y la falta de coordinación institucional no sólo comprometen la eficiencia del proceso, sino que también afectan la confianza pública en el árbitro electoral. Estas condiciones hacen evidente la necesidad de fortalecer los canales de comunicación institucional, mejorar las condiciones laborales del personal operativo y replantear mecanismos que garanticen una gestión más eficaz y cercana a la ciudadanía. Sólo mediante la atención integral de estos aspectos será posible reforzar la legitimidad democrática del sistema electoral y asegurar una participación informada, crítica y activa de la población.

IV. ALTERNATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Las siguientes propuestas de reforma buscan mejorar la eficacia del sistema electoral, aumentar la participación ciudadana informada y fortalecer la legitimidad del proceso democrático desde una perspectiva técnica, operativa y de compromiso cívico.

Entre los aspectos prioritarios a considerar se encuentran: la necesidad de perfeccionar el mecanismo de insaculación de funcionarios de casilla, promoviendo la participación voluntaria y capacitada; la implementación de medidas para hacer efectiva la responsabilidad ciudadana en la aceptación de los cargos; y la obligación institucional de garantizar espacios adecuados y disponibles para la instalación de casillas. Estas medidas no implican una ruptura con el modelo actual, sino una evolución de sus componentes más críticos, a fin de corregir deficiencias logísticas, superar obstáculos de coordinación y construir una relación más sólida entre ciudadanía e instituciones electorales.

1. *Insaculación*

La insaculación de ciudadanos para desempeñar funciones electorales es una herramienta fundamental en la organización de los comicios. Sin embargo, es importante que este proceso no se limite únicamente a la selección aleatoria, sino que también se enfoque en involucrar a la ciudadanía que voluntariamente desea participar en el proceso electoral. Este enfoque permitiría contar con funcionarios de casilla motivados y comprometidos con la transparencia del proceso electoral.

El mecanismo de insaculación podría ser complementado con una convocatoria abierta a la ciudadanía, invitando a quienes estén interesados a postularse como funcionarios de casilla. Aquellos que se ofrezcan voluntariamente podrían ser priorizados en el sorteo, garantizando que su disposición se alinee con las necesidades del proceso electoral. Posteriormente, estos voluntarios recibirían una capacitación exhaustiva, asegurando que estén bien preparados para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Además, la participación voluntaria podría tener un impacto positivo en la percepción pública del proceso electoral. Este enfoque colaborativo refuerza la idea de que las elecciones son un esfuerzo comunitario, esencial para el fortalecimiento de la democracia.

2. *Participación ciudadana*

La principal finalidad de esta propuesta es aumentar la responsabilidad y el compromiso entre los ciudadanos. Al hacer obligatoria la aceptación de los cargos y establecer sanciones por incumplimiento, se buscaría garantizar que las mesas directivas de casilla estén siempre completas y funcionales, evitando problemas operativos durante el día de las elecciones.

Al asegurar que todos los cargos en las mesas directivas de casilla sean aceptados y cubiertos se reduce el riesgo de que las casillas no funcionen adecuadamente, lo que puede mejorar la fluidez y eficacia del proceso electoral. Aunado a lo anterior la obligatoriedad y las sanciones asociadas pueden incentivar a los ciudadanos a tomar más en serio su responsabilidad cívica, promoviendo una mayor participación activa en el proceso electoral.

Entre los aspectos clave para su implementación y las consideraciones a tomar en cuenta destacan:

A. *Definición de justificaciones válidas*

Establecer criterios claros para lo que se consideraría una justificación válida para la negativa. Estas justificaciones podrían incluir razones de salud, compromisos laborales ineludibles u otras circunstancias personales excepcionales.

B. *Establecimiento de sanciones proporcionales*

Las sanciones, como las multas, deben ser proporcionales y justas, para evitar que se perciban como una carga excesiva. Además, se garantizaría que el proceso para impugnaciones de sanciones sea transparente y accesible.

C. *Campaña de concientización*

Crear concientización que informe a los ciudadanos sobre la importancia de su participación y las implicaciones de no cumplir con el cargo asignado.

Hacer obligatoria la aceptación de los cargos en las mesas directivas de casilla con sanciones por negativa, sin justificación válida, podría contribuir a un proceso electoral más eficiente. Al fortalecer la responsabilidad cívica

y garantizar una cobertura completa en las mesas directivas se mejoraría la calidad del proceso electoral.

3. *Espacios para la instalación de casillas*

Obligar a la autoridad educativa y a todas las instituciones públicas a prestar sus espacios para la ubicación de casillas electorales conforme a las notificaciones del INE. El objetivo sería asegurar que las casillas electorales estén ubicadas en lugares adecuados, accesibles y bien distribuidos, lo que facilitaría el acceso de los ciudadanos al proceso de votación y contribuiría a mejorar la coordinación y planificación logística, reduciendo retrasos y problemas operativos durante las elecciones.

Al considerar estos aspectos en la organización electoral se podría lograr un proceso electoral más eficiente y justo. El promover la colaboración, el compromiso y el profesionalismo de los funcionarios electorales, así como el movilizar el esfuerzo colectivo de la ciudadanía o el implementar mejoras específicas en áreas, como la insaculación, la logística de los espacios para casillas y la comunicación con las y los ciudadanos, contribuiría a una mayor aceptación y legitimidad de los resultados electorales. Transformar el proceso electoral mediante estos enfoques no sólo optimiza la organización y la transparencia, sino que también fortalece la democracia y consolida la confianza pública en el sistema electoral. La efectiva coordinación entre el INE, las instituciones públicas y la ciudadanía, junto con un enfoque riguroso en capacitación, logística y comunicación, será fundamental para garantizar que el proceso electoral sea sólido, confiable y sobre todo representativo.

V. CONCLUSIONES

El modelo electoral mexicano ha alcanzado un elevado grado de institucionalización, lo que le permite responder, con altos estándares de legalidad, imparcialidad y eficiencia, a los complejos desafíos que supone la organización de elecciones en un entorno plural, dinámico y cada vez más exigente. La estructura operativa del INE, cimentada en principios constitucionales como la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, ha sido determinante para la consolidación de procesos comiciales legítimos, incluyentes y confiables.

La integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla; el reclutamiento, selección y capacitación del personal temporal; la implementación de mecanismos aleatorios y de control, como la insaculación y la compulsión de datos; así como el despliegue de estrategias técnico-operativas, como la ECAE, constituyen pilares fundamentales para la protección del sufragio y la credibilidad del sistema democrático. Estos procedimientos, más allá de su complejidad organizativa, evidencian un compromiso institucional por garantizar que cada etapa del proceso electoral se desarrolle bajo condiciones de equidad, transparencia y profesionalismo.

Sin embargo, persisten desafíos relevantes en materia de percepción ciudadana, coordinación interinstitucional, suficiencia presupuestal y adaptación del modelo electoral a los nuevos contextos sociales y tecnológicos. La legitimidad democrática no puede reducirse únicamente al cumplimiento formal de los procedimientos legales, sino que debe nutrirse de la confianza pública, de la cercanía institucional con la ciudadanía y de la capacidad de respuesta ante escenarios cambiantes.

En este contexto, repensar, fortalecer y perfeccionar el sistema electoral no implica deslegitimar su andamiaje normativo ni su arquitectura institucional, sino atender a una exigencia contemporánea derivada de la creciente complejidad del entorno democrático. Esta tarea debe guiarse por criterios de solidez normativa, eficiencia operativa y participación ciudadana activa, con el objetivo de garantizar la vigencia funcional del modelo electoral como mecanismo auténtico de expresión de la soberanía popular y de reproducción pacífica del poder político en el marco de un Estado constitucional de derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CRESPO, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 5, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/05.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estadísticas y Resultados Electorales. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015, s. f., disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2021, octubre de 2022, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146658/CGor202211-29-ip-3.pdf>.

- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG492/2023, “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2023-2024 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS”, 25 de agosto de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152906>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Lista Nominal de Electores. Proceso Electoral 2014-2015, México, 3 de junio de 2015, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PRESENTACION_CONSEJERA_ADRIANA_FAVELA_TALLER_NACIONAL_PARA_PERIODISTAS.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria documental del proceso electoral federal 2020-2021*, México, 2022, t. II.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria. Proceso Electoral Federal 2017-2018*, México, 2019, t. I.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Modelo de casilla única para la elección concurrente proceso electoral 2023-2024, México, mayo de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151976/CGor202305-31-ap-5-a.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Selecciona INE a casi 13 millones de personas que podrán conformar las 170 mil casillas del PEF 2023-2024, 07 de febrero de 2024, disponible en: <https://centraelectoral.ine.mx/2024/02/07/selecciona-ine-a-casi-13-millones-de-personas-que-podran-conformar-las-170-mil-casillas-del-pef-2023-2024/>.
- MIÑO, Juan Andrés, “La integridad de los procesos electorales en el marco de la protección de los derechos humanos”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 25, enero-junio 2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/250320241443221770.pdf.
- PENCO, Wilfredo, “Mesas de votación”, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica - México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Serie elecciones y democracia, vol. 1, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/es/tercera-edicion-diccionario-electoral-i-tomo>.
- SOTTOLI, Susana, “Las mesas electorales”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International IDEA - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral, 2007, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.