

XI. REFORMA ELECTORAL E INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Francisco Javier APARICIO CASTILLO¹

I. INTRODUCCIÓN

La reforma a las leyes electorales de 2022 y 2023, conocida en el debate público como el “plan B”, modifica aspectos fundamentales de las instituciones y procedimientos electorales en México. En caso de aprobarse, la reforma trastoca varios de los pilares fundacionales del sistema electoral mexicano construido en los últimos 30 años, tales como la estructura orgánica del IFE/INE y la de sus juntas distritales ejecutivas. Al debilitar la estructura del Instituto se pone en riesgo, entre otros, el padrón electoral, la integración de las casillas y la calidad misma de la jornada electoral.

Este capítulo analiza la iniciativa de reforma a los procedimientos para la integración de mesas directivas de casilla, tal y como se expone en la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos en materia electoral”, presentada por el presidente de la república ante la Cámara de Diputados el 6 diciembre de 2022.

Si bien la reforma toca diversos temas clave de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el caso particular de la reforma al artículo 254 ofrece una viñeta ilustrativa del espíritu general que permea la reforma y de cómo esta puede impactar de manera sustantiva en aspectos clave de la integridad y confiabilidad de las elecciones en México.

La estructura del capítulo es como sigue. En primer lugar, se presenta la exposición de motivos de la reforma al artículo 254 de la LGIPE. En la segunda sección se hace una breve revisión de la literatura reciente sobre confiabilidad de las casillas electorales. En la tercera sección se contrasta el procedimiento para la integración de mesas directivas de casilla establecido en la ley vigente con la propuesta de reforma. En la cuarta sección se revisa la estrategia de capacitación

¹ Javier Aparicio es profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. javier.aparicio@cide.edu ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0169-3238>

electoral y la evidencia de la integración de casillas durante el proceso electoral federal 2020-2021 para tratar de responder, de manera preliminar, si es factible o recomendable adoptar el procedimiento sugerido por la reforma. La última sección presenta conclusiones y recomendaciones generales.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma electoral solo dedica dos párrafos para justificar las modificaciones al procedimiento para la integración y ubicación de mesas directivas de casilla --establecido en los artículos 253 a 258 de la LGIPE²--, mismo que califica como “engorroso y caro” sin proveer mayor evidencia para sostener tal afirmación:

La designación de funcionarios de casilla, por ejemplo, se realiza mediante un proceso engorroso y caro. Para determinar a los integrantes de las mesas de casillas, se estableció un mecanismo que genera dispendio de recursos y tiempo en la insaculación, notificación y capacitación de una cantidad de más del doble del requerida para operar las casillas.³

La reforma plantea, asimismo, la reducción de los tiempos de los procesos electorales con la finalidad de eliminar acciones redundantes. Por ejemplo, con el nuevo calendario en la organización de comicios, se reduce el tiempo de insaculación, capacitación y selección de personas ciudadanas que integran las mesas directivas de las casillas. Tan sólo la primera etapa de capacitación podría pasar de 54 a 26 días, en promedio. Con este cambio se elimina el proceso robusto e innecesario en la designación de personas ciudadanas para la integración de casillas. Ahora, en vez de seleccionar a la ciudadanía a partir de un número máximo de personas, se buscará una cantidad óptima de ciudadanos a visitar por parte del Instituto para su capacitación.⁴

II. INSTITUCIONES, CASILLAS ELECTORALES Y CONFIANZA

Existe una creciente literatura académica sobre el papel que juegan las reglas e instituciones electorales en los niveles de confianza ciudadana observados en las

² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LEGIPE, última reforma publicada, 2022.

³ Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Ordenamientos en Materia Electoral”, 6 diciembre 2022, p. 18.

⁴ Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto...” *Ibidem* p. 23.

democracias. Birch⁵ y Rosas⁶ analizan el impacto de las instituciones electorales en la confianza de los votantes y las élites políticas. Álvarez et al.⁷ estudian el impacto de tecnologías como el voto electrónico en las percepciones del electorado.

Por su parte, la literatura reciente que ha analizado la participación y el papel de los funcionarios de casillas electorales se ha concentrado en dos aspectos clave del fenómeno: por un lado, que proveen un servicio público socialmente valioso para el electorado y que induce confianza;⁸ por otro lado, los funcionarios de casilla son autoridades electorales encargadas de implementar y hacer valer las leyes electorales, así sea por un día, en el ámbito específico de sus casillas.⁹

En uno de los pocos estudios que han investigado sistemáticamente los determinantes de la participación electoral como funcionarios de casilla en México, Cantú y Ley¹⁰ analizaron los determinantes de la tasa de aceptación como funcionarios de casilla a nivel municipal para las elecciones federales observadas entre 2000 y 2012.

Entre los principales hallazgos de Cantú y Ley¹¹ están los siguientes: las elecciones más reñidas, o más fragmentadas, están relacionadas con una mayor tasa de aceptación. Por desgracia, también se encuentra una tendencia temporal decreciente: año con año, cada vez menos personas aceptan ser funcionarios de casilla a nivel municipal. En el mismo sentido, mientras mayor es la población de un municipio, menor es la tasa de aceptación. Por otro lado, la tasa de alfabetismo o la

⁵ Birch, Sarah, "Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis.", *Electoral Studies* 27(2), 2008, pp. 305–320.

⁶ Rosas, Guillermo, "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America." *Electoral Studies*, 29(1), 2010, pp. 74–90.

⁷ Alvarez, R. Michael, Ines Levin, Julia Pomares, and Marcelo Leiras. "Voting Made Safe and Easy: The Impact of e-voting on Citizen Perceptions." *Political Science Research and Methods* 1(1), 2013, pp.117–137.

⁸ Atkeson, Lonna Rae y Kyle L. Saunders. "The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?" *PS: Political Science and Politics*, 40(4), 2007, pp. 655–660. Hall, Thad E., J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson. "The Human Dimension of Elections How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections." *Political Research Quarterly* 62(3), 2009, pp. 507–522.

⁹ Alvarez, R. Michael and Thad E. Hall. "Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration." *Policy Studies Journal*, 34(4), 2006, pp. 491–510. Burden, Barry C. and Jeffrey Milyo. "The Quantities and Qualities of Poll Workers." *Election Law Journal*, 14(1), 2015, pp. 38–46.

¹⁰ Cantú, Francisco y Sandra Ley. "Poll Worker Recruitment: Evidence from the Mexican Case." *Election Law Journal*, Volume 16, Number 4, 2017.

¹¹ *Idem*

proporción de adultos mayores en un municipio muestra una relación positiva con la tasa de aceptación. De manera por demás preocupante, las tasas de homicidios vinculadas al crimen organizado también deprimen la tasa de aceptación como funcionarios de casilla.

Vista en conjunto, la evidencia comparada sobre la participación de la ciudadanía como funcionarios de casilla puede ser vista tanto como una causa, como síntoma de la confianza que inspiran las reglas y procesos electorales en general. Si muy pocos ciudadanos están dispuestos a fungir como funcionarios de casilla, es de esperarse que también haya pocos electores interesados en participar como votantes o en informarse sobre las campañas y las contiendas. Por otro lado, si el electorado percibe a los procesos electorales como libres y justos, y por ende le parecen confiables las casillas, es más probable que se animen a votar libremente.

III. PROCEDIMIENTO PARA INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Los artículos 253 a 258 de la LGIPE señalan el procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla, la estrategia de capacitación electoral y la ubicación de casillas. La Tabla 1 detalla los aspectos y etapas principales del procedimiento para la integración de mesas directivas de casilla en México, tal y como lo establece el artículo 254 de la LGIPE vigente¹², y lo contrasta con el proyecto de reforma.

De acuerdo con la ley vigente, cada distrito del país debe dividirse en secciones electorales de máximo 3000 electores y al interior de cada sección se instalará una casilla por cada 750 electores. Cuando las secciones superan a 3000 electores, se instalan tantas casillas contiguas o extraordinarias adicionales como sean necesarias.

En caso de que haya elecciones locales y federales coincidentes, como ya es el caso en la mayoría de las entidades, se debe instalar una casilla única en coordinación con los OPLE. Cada casilla debe contar con seis funcionarios de mesa

¹² Ley General de Instituciones y... *Op, Cit.*

directiva de casilla (FMDC): un presidente/a, dos secretarios/as, y tres escrutadores/as; además, se designan a tres suplentes generales. Es decir que, para cada casilla a instalarse el INE requiere reclutar y capacitar por lo menos a nueve electores como FMDC.

¿Cómo se puede contar con mesas de casilla confiables tras décadas de tener elecciones organizadas por servidores públicos del gobierno en turno? Desde hace varias décadas la normativa mexicana apostó por confiar las mesas de casilla y el escrutinio de los votos a la ciudadanía misma. Desde los tiempos del COFIPE, el procedimiento de ley establece un sorteo aleatorio en varias etapas para invitar a millones de ciudadanos/as a ejercer el cargo de funcionarios de casilla. En caso de estar dispuestos a aceptar el cargo y resultar aptos, recibirán una capacitación previa a la jornada electoral. En la designación final de los diferentes cargos de los FMDC –presidente, secretario, escrutador--, se da prioridad a las personas de mayor escolaridad.

Con corte del listado nominal de electores al 15 de diciembre del año previo a la elección, se sortea un mes de nacimiento y una letra inicial del apellido paterno que serán el punto de arranque para participar en una primera insaculación. Antes de estos sorteos todos los electores tienen la misma probabilidad de ser invitados a ser FMDC. A inicios de febrero se realiza una primera insaculación en la que se seleccionan aleatoriamente a 13% de los electores de la lista nominal de cada sección, quienes serán notificados por escrito en sus domicilios.

Esta primera etapa de notificación y capacitación tiene una duración aproximada de 50 días (del 9 de febrero al 31 de marzo). Una vez identificadas las personas dispuestas a aceptar el cargo de FMDC, se realiza una segunda insaculación según escolaridad para designar cada uno de los seis cargos de la mesa directiva de casilla, incluyendo a tres suplentes generales.

Durante la segunda etapa de capacitación las personas designadas como FMDC recibirán sus respectivos nombramientos y participarán en una segunda capacitación, así como en simulacros de las tareas a realizar durante la jornada electoral. Esta segunda etapa tiene una duración de entre 52 y 58 días, pues inicia a más tardar el 8 de abril y concluye hasta un día antes de la jornada electoral. A lo

largo de la segunda etapa de capacitación, quienes tengan algún impedimento para desarrollar sus funciones, o no acepten su designación, podrán ser sustituidos por los suplentes generales o bien por una lista de reserva. La Tabla 1 resume el procedimiento establecido por la ley vigente.

TABLA 1. PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

LEY VIGENTE (ART. 254 LGIPE)			PROYECTO DE REFORMA		
Fecha	Actividad	Plazo	Fecha	Actividad	Plazo
1 al 7 feb.	1a insaculación: 13% de lista nominal con corte al 15 de diciembre.		27 feb al 5 marzo	1a insaculación: 10% de lista nominal con corte al 15 de enero	
9 feb. al 31 marzo	1a etapa capacitación	50 días	6 marzo al 9 abril	1a etapa capacitación	34 días
31 marzo	Termina 1a etapa		9 abril	Termina 1a etapa	
4 abril	Relación de ciudadanos dispuestos		13 abril	Relación de ciudadanos dispuestos	
6 abril	2a insaculación (según escolaridad)		15 abril	2a Insaculación (según escolaridad y edad)	
8 abril	Integración mesas de casilla		17 abril	Integración mesas de casilla	
9 abril	Inician sustituciones de FMDC		18 abril	Inician sustituciones de FMDC	
8 abril al 5 junio	2a etapa de capacitación	52-58 días	18 abril al 5 junio	2a etapa de capacitación	Máximo 40 días
6 junio	Jornada electoral	124 días	6 junio	Jornada electoral	98 días

FUENTE: Elaboración propia a partir de LGIPE e iniciativa de reforma electoral 2022

IV. LA PROPUESTA DE REFORMA

¿Qué propone el proyecto de reforma del procedimiento para la integración de mesas directivas de casilla aprobado por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2022? En resumen, reducir el número de electores insaculados, acortar los plazos de ambas etapas de capacitación, y cambiar los criterios para designar integrantes de mesas directivas de casilla.

En primer lugar, se plantea que la primera insaculación ocurra a finales de febrero y solo se seleccione a 10% --en vez del 13%-- de la lista nominal y ahora con fecha de corte al 15 de enero. En segundo lugar, la primera etapa de capacitación se reduce a un plazo de 34 días (del 6 de marzo al 9 de abril), mientras que la segunda etapa de capacitación se reduce a un plazo máximo de 40 días (del

18 de abril al día previo a la jornada electoral). En tercer lugar, se daría prioridad a la escolaridad y a la edad en la designación de los distintos cargos de los FMDC.

Por otro lado, la reforma plantea que durante la primera etapa de capacitación y notificación a las y los ciudadanos seleccionados en la primera insaculación solo se visite “hasta el número óptimo necesario para cubrir la casilla y su respectiva lista de reserva” sin dar mayor detalle sobre cómo determinar tal número (art. 254, fracción 1, inciso c)¹³.

1. El reto de la integración de mesas directivas de casilla

¿Es factible o deseable integrar mesas directiva casillas con el procedimiento sugerido por la reforma? Al tratarse de un proceso complejo, es claro que la respuesta no es sencilla y se requeriría de una evaluación sistemática de las estrategias implementadas por el INE en los últimos años, así como sus costos y eficacia relativa. Como se vio antes, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma no ofrece mucha luz ni evidencia al respecto. Como se documenta en otros capítulos de este volumen, las ventajas y desventajas de esta reforma tampoco fueron discutidas en comisiones legislativas.

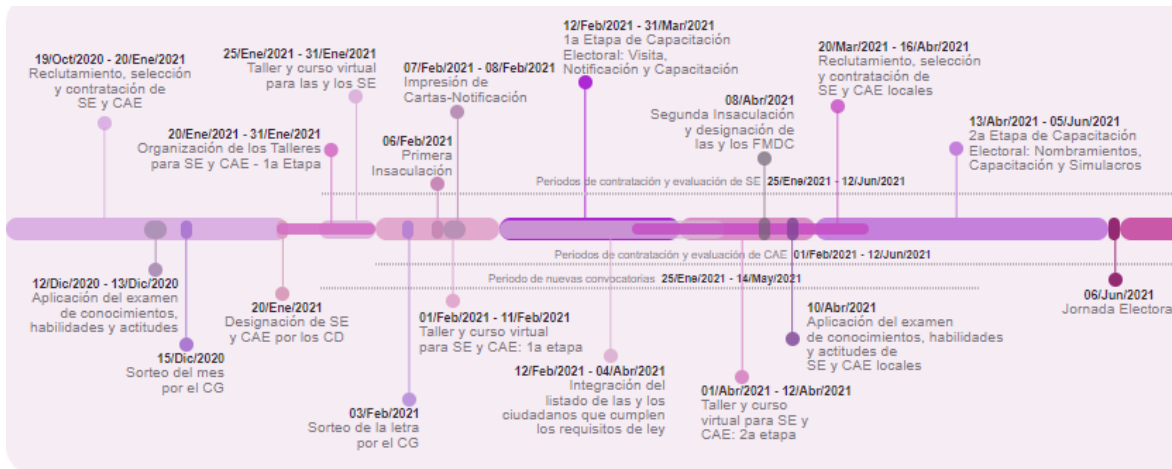
Para dar una respuesta preliminar a la pregunta de este apartado, en primer lugar, vale la pena revisar todas las actividades y procesos subyacentes en la así llamada estrategia de capacitación e integración de mesas directivas de casilla. En segundo lugar, también se podría revisar la evidencia del más reciente proceso electoral federal. Para ilustrar el primer aspecto, la **Figura 1** detalla de manera resumida el cronograma de actividades de la estrategia de capacitación electoral del proceso electoral 2020-2021 del INE.

Como se aprecia, antes de realizar la primera insaculación, el INE debe reclutar, contratar y capacitar a miles de capacitadores asistentes electorales (CAE) y supervisores electorales (SE). Año con año el número de CAE y SE requeridos aumenta de manera proporcional con el número de casillas a instalar, mismo que aumenta de manera natural con la lista nominal. Es importante recalcar que, mientras las elecciones se realicen en urnas instaladas en casillas en sección y se

¹³ Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto...” *Op. Cit.*

vote de manera presencial con boletas de papel, este despliegue de capacitadores seguirá siendo necesario.

FIGURA 1. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PE 2020-2021



FUENTE: “Estrategia de Capacitación Electoral 2020-2021”, INE.

El reto logístico para organizar una jornada electoral con casillas a cargo de ciudadanas y ciudadanos --vecinos de cada sección invitados al azar a fungir como FMDC--, y recibir a millones de electores para que ejerzan libremente su voto un domingo de junio es de proporciones multitudinarias: muy pocas instituciones públicas del país son capaces de realizar un esfuerzo similar, año con año, de manera confiable. Veamos por qué.

Como sabemos, en las pasadas elecciones federales se aprobaron 162,570 casillas electorales, de las cuales 162,538 se lograron instalar el domingo 6 de junio de 2021, un 99.98% del total. Esto quiere decir que en 2021 el INE necesitaba capacitar y designar a 1,463,130 funcionarios de mesa directiva de casilla (a razón de 9 FMDC por casilla). Para poder hacerlo conforme a los procedimientos señalados en la ley vigente, el INE contrató de manera temporal a 41,088 Capacitadoras/es Asistentes Electorales (CAE) –un promedio de 3.95 casillas por

CAE--, así como a 6,994 Supervisoras/es Electorales (SE) --uno por cada 5.8 CAE en promedio--, para sumar un total de 48,082 personas.¹⁴

La estrategia de capacitación electoral implica que, a partir de una lista nominal de 93.52 millones de electores, en la primera insaculación se seleccionaron aleatoriamente a 12.15 millones de electores, mismos que tuvieron que ser notificados en sus domicilios durante la primera etapa de capacitación.¹⁵

Como se indica en la Tabla 2, tras la segunda insaculación, en la que se da prioridad a la escolaridad de los ciudadanos dispuestos a ejercer el cargo, se designaron 1,462,672 FMDC, es decir un 99.97% de las personas requeridas. Según la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, este proceso es “engorroso y caro” puesto que se notifican y capacitan a más personas de las requeridas. ¿Es este el caso?

TABLA 2. FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA 2021

Secciones	Casillas	FMDC por casilla	FMDC requeridos	FMDC designados	Sustituciones
68,816	162,570	x 9 =	1,463,130	1,462,672	670,098
				99.97%	45.8%

FUENTE: Informe INE-DECEyEC 2021.¹⁶

A pesar de que el INE logra designar a prácticamente el 100 por ciento de los FMDC requeridos, en muchos casos lo difícil de la encomienda suele generar un alto número de sustituciones previas a la jornada electoral. Así, en el proceso 2021 se registraron 670,098 sustituciones de funcionarios de casilla a lo largo de la segunda etapa de capacitación, es decir que un 45.8% de los FMDC requeridos y designados tuvieron que ser sustituidos antes de la jornada electoral.

¹⁴ INE. Numeralia de procesos electorales 2020-2021, 2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2020-2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ INE. “Informe Segunda etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral.” DECEyEC, 2021.

Aunque es posible que esta cifra haya sido inusualmente elevada por el contexto de la pandemia, según cifras del mismo INE, en 2018 y 2015 el porcentaje de sustituciones fue de 35.5% y 29.3%, respectivamente. Esto quiere decir que en los últimos años la tasa de sustituciones de funcionarios de casilla ha ido aumentando. Entre las principales razones detrás de las sustituciones destacan razones laborales, así como simples rechazos.¹⁷ En este contexto, *¿es buena idea insacular, notificar y capacitar a menos personas durante la primera etapa de capacitación como plantea la reforma?*

La Tabla 3 detalla la distribución de sustituciones de FMDC previas a la jornada electoral según el tipo de cargo en 2021. Como se aprecia, un 6.3% de los presidentes de casilla requeridos tuvieron que ser sustituidos, mientras que menos de 4% de los suplentes fueron sustituidos. Por otro lado, destaca que 13.8% del total de las sustituciones realizadas se trataron de presidentes/as de casilla y entre 12 y 13% se trataron de secretarios de casilla.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LAS SUSTITUCIONES DE FMDC POR TIPO DE CARGO 2021

Rubro	Número de casos	% requeridos	% sustituciones	total
Presidente/a	92,318	6.3%	13.8%	
Secretario/a 1	84,067	5.7%	12.5%	
Secretario/a 2	87,695	6.0%	13.1%	
Escrutador/a 1	76,485	5.2%	11.4%	
Escrutador/a 2	78,228	5.3%	11.7%	
Escrutador/a 3	78,535	5.4%	11.7%	
Suplente				
General 1	57,135	3.9%	8.5%	
Suplente				
General 2	57,227	3.9%	8.5%	

¹⁷ *Idem.*

Suplente			
General 3	58,408	4.0%	8.7%
Total	670,098	45.8%	100.0%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Informe INE-DECEyEC 2021.

A pesar de todas las previsiones que se toman durante las etapas de capacitación electoral, el mismo día de la jornada también deben realizarse sustituciones de FMDC. Así, de los 975,420 FMDC requeridos el 6 de junio, al final solo participaron efectivamente 944,010, es decir, un 96.77% del total. *Lo que a primera vista podría parecer redundante, el día de la jornada en realidad se traduce en mecanismos que hacen más robusta la integración de casillas.* Por ejemplo, conforme a la ley vigente, cuando un presidente de casilla se ausenta, es reemplazado por un secretario, y este a su vez es reemplazado por un escrutador, etc.

Ante la ausencia de los funcionarios designados, o bien la de los suplentes generales, se nombran a los funcionarios necesarios de entre las personas que se encuentran en la fila para votar, habida cuenta que pertenezcan a la lista nominal de la casilla que se trate y cuenten con credencial para votar vigente. En la jornada del 6 de junio de 2021, 69,215 funcionarios de casilla fueron tomados de la fila, un 7.6% de los requeridos. La gran mayoría de estas personas tomadas de la fila ocuparon los cargos de escrutadores (85%), mientras que solo 173 presidentes de casilla fueron tomados de la fila.¹⁸

Cabe destacar que la propuesta de reforma sugiere un menor plazo para contactar y capacitar a millones de personas insaculadas en la primera etapa (34 días), que para capacitar a las personas que ya fueron contactadas y manifestaron estar dispuestas a ser funcionarias de casilla en caso de ser designadas tras la segunda insaculación (máximo 40 días).

En resumen, previo a la jornada electoral de 2021 se sustituyeron 45.8% de los funcionarios de mesa directiva de casilla requeridos, mientras que 3.23% de los

¹⁸ INE. "Informe Segunda etapa de Integración... Op. Cit. y INE. Numeralia de procesos... Op. Cit.

funcionarios designados no se presentaron el día de la jornada, y 7% de los requeridos tuvieron que ser tomados de la fila.

II. Perfil de los funcionarios/as de mesa directiva de casilla

La reforma también plantea modificar el criterio de selección de funcionarios de casilla durante la segunda insaculación, al darle prioridad no solo a la escolaridad, sino también a la edad previo a la designación de los distintos cargos en las mesas directivas de casilla.

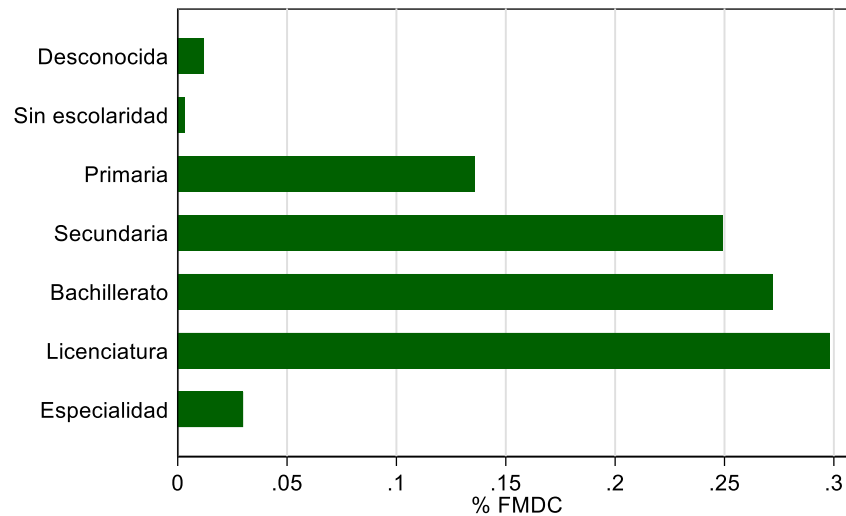
Para estimar el posible impacto de esta reforma, se requiere conocer con mayor detalle los datos sobre el perfil de escolaridad y edad de las y los funcionarios de casilla designados en procesos electorales recientes, toda vez que el criterio de dar preferencia a la escolaridad ha sido utilizado por varias décadas.

De nuevo, se puede recurrir a la evidencia del proceso electoral más reciente para dar una respuesta tentativa. La Figura 2 ilustra la distribución de funcionarios(as) de mesas directivas de casilla designados en el proceso electoral 2020-2021 según el nivel de escolaridad que reportaron al instituto. Como se aprecia, alrededor de un tercio de los FMDC cuentan con licenciatura o alguna especialidad, mientras que 25% y 27% de ellos cuentan con secundaria o bachillerato, respectivamente.

La proporción de FMDC con estudios de licenciatura es mayor a la proporción observada entre la población del país: recientemente, la OCDE estimó que 18% de los mexicanos de entre 25 y 64 años no cuentan con estudios de educación superior.¹⁹ Esto se puede deber al hecho de que, como indica el artículo 254 de la LGIPE vigente, las y los ciudadanos de mayor escolaridad tienen prioridad para ser designados como FMDC en la segunda insaculación. Otra posible razón es que, si bien la primera insaculación es aleatoria, el aceptar la invitación a ser funcionario de casilla no necesariamente lo es y las personas de mayor escolaridad pueden ser más proclives a aceptar el cargo.

¹⁹ Proceso, *El 82% de mexicanos de entre 25 y 64 años no tiene estudios de educación superior: OCDE, 2020.* <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/1/13/el-82-de-mexicanos-de-entre-25-64-anos-no-tiene-estudios-de-educacion-superior-ocde-237012.html>

FIGURA 2. FUNCIONARIOS/AS DE CASILLA POR ESCOLARIDAD



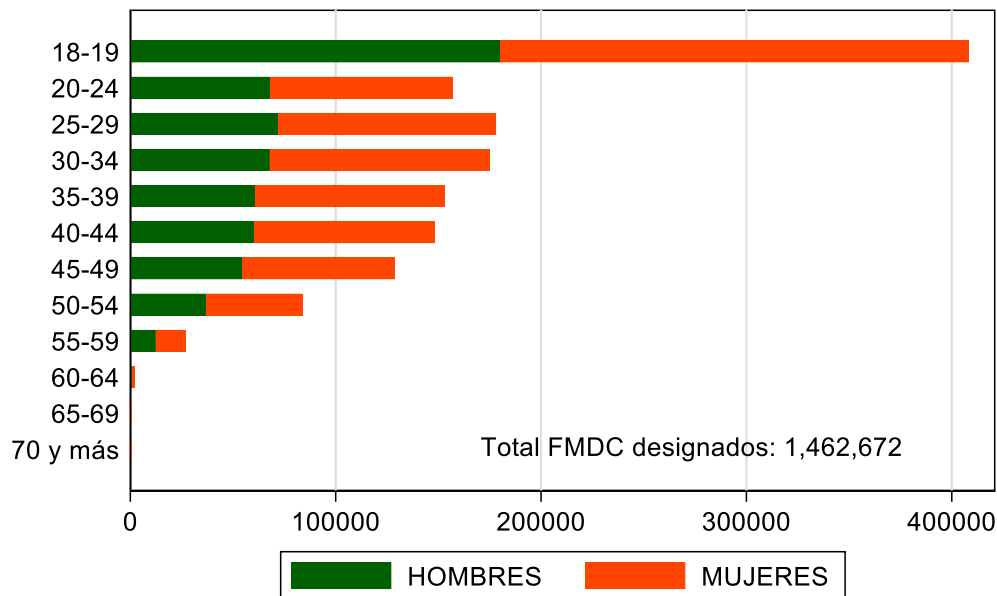
Total FMDC designados: 1,462,672

FUENTE: Elaborado por Javier Aparicio a partir de informes DECEyEC-INE, 2021

Por otro lado, la Figura 3 ilustra la distribución de funcionarios(as) de mesas directivas de casilla designados en el proceso electoral 2020-2021, según su grupo de edad y género. Como se aprecia, más de 400 mil FMDC, equivalentes a un 28% del total designado, tenían entre 18 y 19 años. Por otro lado, alrededor de 114,000 FMDC, un 7.8% del total, tenían más de 50 años. Vale la pena recordar que en el proceso electoral 2021, el INE determinó no insacular a personas mayores a 60 años como una medida preventiva ante la pandemia de COVID-19. No obstante, alrededor de 3,600 personas decidieron hacerlo de manera voluntaria y bajo su propia responsabilidad.²⁰

²⁰ INE. "Informe Segunda etapa de Integración...*Op. Cit.*

FIGURA 3. FUNCIONARIOS DE CASILLA POR EDAD Y GÉNERO, 2021



FUENTE: Elaborado por Javier Aparicio a partir de informes DECEyEC-INE, 2021

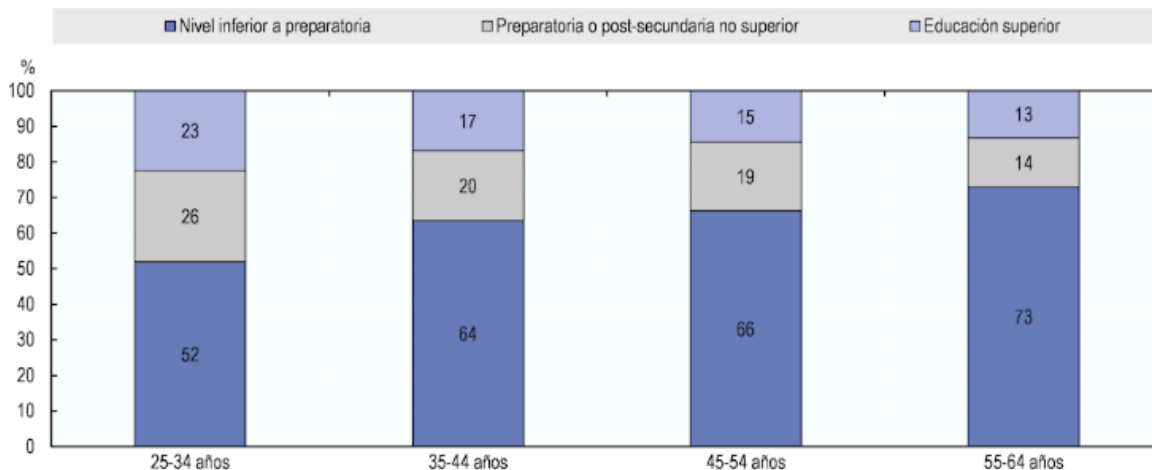
Como se aprecia, la distribución de edad de los funcionarios de casilla designados en 2021 luce distinta a la distribución por grupos de edad de la lista nominal o las tasas de participación por grupos de edad. Esto puede deberse a la peculiaridad del contexto de pandemia observada en 2021, o bien podría deberse a patrones más sistemáticos en el perfil de edad de los funcionarios de casilla: por ejemplo, es posible que la probabilidad de rechazo o sustitución aumente con la edad las personas insaculadas en la primera o segunda etapa.

En resumen, la mayoría de los funcionarios de casilla designados en 2021 contaban con escolaridad de bachillerato (27.25) o licenciatura (29.8%) –una proporción que ha ido aumentando en los últimos años--, mientras que 62.7% de los funcionarios tenían entre 18 y 34 años. Con esta información en mente, ¿qué efecto puede tener darle prioridad a la escolaridad y a la edad en la selección de funcionarios de casilla?

De nuevo, una respuesta precisa requiere conocer con mayor detalle la relación entre escolaridad y edad entre las personas insaculadas, y su posible impacto en las tasas de aceptación de un cargo como funcionario de casilla. Como sugiere la Figura 4, en México existe una relación negativa entre edad y nivel de

escolaridad: 23% de la población de entre 25 y 34 años cuenta con estudios de licenciatura, mientras que entre la población de 55 a 64 años esta proporción es de solo 13%.²¹

FIGURA 4. EGRESOS DE EDUCANDOS MEXICANOS POR COHORTE DE EDAD, 2017



FUENTE: OECD, 2018 [29], Education at a Glance 2018, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>

Sin una evaluación previa del posible impacto de modificar el perfil de selección y designación de los funcionarios de casilla, se corre el riesgo de designar a personas que, eventualmente, podrían rechazar el cargo por alguna razón o bien podrían no presentarse el día de la jornada electoral.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo analiza la reforma a los procedimientos para la integración de mesas directivas de casilla establecida en el artículo 254 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como una viñeta ilustrativa de cómo esta reforma puede impactar de manera sustantiva aspectos clave de la integridad y confiabilidad de las elecciones en México.

²¹ OCDE, "México", in *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris, 2018. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45aadb59-es/index.html?itemId=/content/component/45aadb59-es#component-d1e3070>

La reforma plantea reducir el número de electores insaculados, acortar los plazos de ambas etapas de capacitación, y cambiar los criterios para designar integrantes de las mesas directivas de casilla: i) Se plantea que la primera insaculación ocurra a finales de febrero y solo se seleccione a 10% --en vez del 13%-- de la lista nominal. ii) La primera etapa de capacitación se reduce a un plazo de 34 días, mientras que la segunda etapa de capacitación se reduce a un plazo máximo de 40 días. iii) Se da prioridad a la escolaridad y a la edad en la designación de los funcionarios de mesas directivas de casilla.

¿Es factible o recomendable integrar mesas directiva casillas con el procedimiento sugerido por la reforma? Una respuesta definitiva requeriría de una evaluación sistemática de las estrategias implementadas por el INE en los últimos años, así como sus costos y eficacia relativa. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma no ofrece evidencia al respecto. Sin embargo, se puede dar una respuesta preliminar analizando la evidencia de procesos electorales recientes como el de 2021.

Como se comentó en este capítulo, el reto logístico para organizar una jornada electoral con casillas cuidadas por ciudadanos invitados al azar es de proporciones multitudinarias: muy pocas instituciones públicas del país son capaces de realizar un esfuerzo similar de manera confiable.

La reforma sugiere un menor plazo para contactar y capacitar a millones de personas insaculadas en la primera etapa (10 por ciento de la lista nominal en 34 días), que para capacitar a las personas que ya fueron contactadas y manifestaron estar dispuestas a ser funcionarias de casilla en caso de ser designadas tras la segunda insaculación (9 funcionarios por casilla en máximo 40 días). De hecho, el procedimiento y plazos sugeridos por la reforma son similares a los que marcaba el extinto COFIPE en su artículo 240—cuando las elecciones se realizaban en julio.

Previo a la jornada electoral de 2021 se sustituyeron 45.8% de los funcionarios de mesa directiva de casilla requeridos. El día de la jornada electoral, 3.23% de los funcionarios no se presentaron y 7% tuvieron que ser tomados de la fila. Con base en esta información no se recomienda insacular, notificar y capacitar a menos personas durante la primera etapa de capacitación--ni intentar realizarlo

en menos días--, que lo establecido en la ley vigente. La reforma al artículo 254 de la LGIPE difícilmente podría ser factible manteniendo el mismo número de CAE y SE desplegados que antes o con menos personal en las juntas distritales ejecutivas.

La reforma también sugiere modificar los criterios de selección de funcionarios de casilla durante la segunda insaculación, dándole prioridad no solo a la escolaridad, sino también a la edad. ¿Qué efecto puede tener esto? En el proceso electoral 2021, la mayoría de los funcionarios de casilla designados contaban con escolaridad de bachillerato o licenciatura –una proporción que ha ido aumentando en los últimos años--, mientras que más de 60% de los funcionarios tenían entre 18 y 34 años.

Los funcionarios de casilla en México son predominantemente jóvenes y cada vez tienen mayor nivel de escolaridad. Estas proporciones reflejan, por un lado, los criterios de la ley vigente y, por otro, las preferencias reveladas de las y los ciudadanos insaculados.

Toda vez que en México existe una relación negativa entre edad y nivel de escolaridad, se requiere conocer con mayor detalle la relación entre escolaridad y edad entre las personas insaculadas y designadas, así como su posible impacto en las tasas de aceptación o rechazo del cargo de FMDC. De lo contrario, se corre el riesgo de designar a personas que, eventualmente, podrían rechazar el cargo o bien podrían no presentarse el día de la jornada electoral.