



Efectos en el funcionamiento de las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral y en la estructura y funcionamiento de los Organismos Públicos Locales Electorales, por la utilización de los procedimientos de la gestión electoral federal en la organización de las elecciones locales de 2015 y 2016.

Tesis para optar por el grado de

Maestro en Procesos e Instituciones Electorales

Presenta:

Marco Antonio Baca Valencia

Directora de tesis:

Dra. Lourdes López Flores

Monterrey, N. L., julio de 2017

El trabajo de investigación, así como los contenidos e ideas vertidas en la tesis son responsabilidad exclusiva del autor

Resumen

Es un trabajo exploratorio descriptivo, en el cual se buscó conocer y describir los conflictos operativos que generó la reforma en materia electoral de 2014.

Describir el efecto que tuvo aplicar un mismo tipo de gestión electoral en las elecciones locales y federales de 2015 y 2016, en el funcionamiento de las Juntas Distritales Ejecutivas (JDE) del Instituto Nacional Electoral y el funcionamiento y estructura de los Consejos Municipales (CM) de los Organismos Públicos Locales (OPL) órganos operativos de las instituciones electorales.

Se realizó revisión documental, consulta a los órganos ejecutivos a través de la aplicación de cuestionarios y se analizan dos casos: Caso Nuevo León, para ejemplificar las problemáticas en una elección concurrente y Caso Durango, para ejemplificar una elección local.

La aplicación de la normatividad derivada de la reforma mencionada, generó conflictos operacionales en las JDE del INE y los CM de los OPL y puso en riesgo de anulación los resultados de las elecciones. El riesgo de anulación, no derivó de violaciones dolosas a la normatividad, o del incumplimiento de los principios rectores que guían la organización de las elecciones, sino de los errores u omisiones procedimentales que se generaron al aplicar, de forma estandarizada, en los procesos electorales locales, los procedimientos de gestión electoral que habían sido utilizados en la organización de las elecciones federales

Las causas que originaron el conflicto fueron: las diferencias entre la Ley General y las Leyes Locales que regulan la actividad electoral, la diferencias en las estructuras organizacionales de los organismos electorales; a una inadecuada armonización de las Constituciones y Leyes Electorales Locales con la Ley General, y una deficiente comunicación y coordinación entre los organismos electorales que participaron.

Índice

Introducción	7
Capítulo I Problemática y metodología	13
1.1 Problemas	13
1.2 Hipótesis	14
1.3 Objetivos	14
1.4 Metodología	15
Capítulo II del federalismos al centralismo electoral	20
2.1 Etapa 1910 a 1946	20
2.2 Etapa 1946 a 1990	22
2.3 Etapa 1990 a 2014	23
Capitulo III Gestión y gobernanza electoral	32
3.1 Sistemas electorales	32
3.2 Gestión electoral	34
3.3 Gobernanza electoral	38
Capitulo IV Resultados y análisis	43
4.1 resultados del análisis de las leyes electorales, Acuerdos del CG del INE y Convenios de Coordinación y Colaboración utilizados en la organización de las elecciones de 2015 y 2016	44
4.2 Resultados sobre el conocimiento de la normatividad, la coordinación y colaboración entre órganos los órganos ejecutivos del INE y del OPL	46
4.2.1 Conocimiento de la normatividad	46
4.2.2 Análisis sobre los resultados del conocimiento de la normatividad	48

4.3.1 Resultados sobre la Coordinación y colaboración entre Juntas Distritales Ejecutivas y Consejos Municipales del OPL	50
4.3.2 Análisis de los resultados sobre la coordinación y colaboración interinstitucional	52
4.4 Resultados sobre los procedimientos de gestión electoral que generaron problemas en los órganos ejecutivos del INE y OPL.	52
4.4.1 Resultados sobre procedimientos de gestión electoral en los que se presentaron problemas según la consulta a las JDE del INE y los CM de los OPL.	56
4.4.2 Análisis de los resultados sobre procedimientos de gestión electoral en los que se presentaron problemas	59
4.4.2.1 Capacitación electoral.	59
4.4.2.2 Integración de mesas directivas de casilla.	60
4.4.2.3 Ubicación de casillas.	62
4.4.2.4 Distribución de materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla.	62
4.4.2.5 Acreditación de representantes de partido ante mesas directivas de casilla y generales.	64
4.4.2.6 Instalación y funcionamiento de las casillas.	65
4.4.2.7 Mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde la casilla.	65
4.4.2.8 Recepción de paquetes en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales.	66
4.4.2.9 Cómputos Distritales y Municipales.	66
4.5 Efectos de la estandarización de los procedimientos de gestión electoral en las elecciones federales y locales en el desempeño laboral y personal de los funcionarios electorales del INE y OPL, así como en la relación interinstitucional.	68
4.5.1 Previo a la Elección.	68
4.5.2 Posterior a la elección	70

Capítulo V Análisis del caso de una elección concurrente y del caso de una elección local	72
5.1 Caso Nuevo León	72
5.1.1 Normatividad	72
5.1.2 Coordinación y colaboración.	74
5.1.3 Problemas derivados de la normatividad, coordinación y colaboración en la organización de las elecciones en la entidad.	75
5.1.4 Observaciones.	79
6.2 Caso Durango	82
6.2.1 Normatividad	83
6.2.2 Coordinación, colaboración y apoyo.	84
6.2.3 Problemas derivados de la normatividad, coordinación y colaboración en la organización de las elecciones en la entidad.	84
6.2.4 Observaciones	86
Capítulo VI Conclusiones	88
6.1 Efectos de la aplicación del nuevo modelo de elecciones	88
6.2 Aspectos de la normatividad electoral de las entidades que deben ser revisado y modificado para que no surjan conflictos en la gestión electoral y coordinación interinstitucional.	89
6.3 Límites legales de intervención del CG del INE en la organización de una elección local.	90
6.4 Procedimientos de gestión electoral en los que se presentaron problemas.	90
6.5 Efectos que generó la implementación del nuevo modelo de gestión electoral en las JDE del INE y CM de los OPL.	91
6.6 Consideraciones finales.	92
Referencias	95
Anexos	102

Introducción

Desde la promulgación de la Ley para la elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918, el modelo electoral ha ido avanzando en dos direcciones: del federalismo al centralismo electoral y de una gestión o administración electoral descentralizada, ejecutada por órganos municipales y estatales temporales, hacia una gestión electoral centralizada, con órganos electorales nacionales y estatales permanentes, especializados, autónomos e independientes.

Antes de la reforma Constitucional y Legal en materia electoral de 2014, las atribuciones para los organismos electorales en el país estaban claramente definidas: el Instituto Federal Electoral (IFE), organizaba las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la República y los Institutos o Comisiones electorales eran responsables de llevar a cabo las elecciones de los Gobernadores, de los Diputados de los Congresos locales y de las autoridades Municipales; cada institución con su normatividad y modelo de gestión o administración electoral.

Antes de la reforma electoral de 1946, el modelo era federalista, con esta reforma, se inició un proceso de centralización y control político de la actividad electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; sin embargo el modelo no era centralista, puesto que las elecciones locales las seguían organizando los organismos electorales locales.

Con la reforma de 1990, se dio un paso más hacia la centralización de la actividad de organización electoral, para los procesos electorales federales o locales, se centralizaron tres actividades fundamentales: la elaboración del Padrón y Lista Nominal de electores, la delimitación de las secciones electorales y la administración de los tiempos del estado en radio y televisión para fines electorales; estas actividades se encomendaron al IFE, órgano electoral creado con esta reforma. Además de lo anterior, cuando las elecciones eran concurrentes, la ubicación de las casillas electorales la realizaba el IFE, con la finalidad de facilitar a los electores acudir a un solo lugar a emitir su voto tanto para las elecciones

federales como locales, sin embargo cada organismo electoral integraba sus mesas directivas de casilla.

La normatividad electoral en cada entidad, regulaba todos los demás elementos de la organización en una elección: la geografía electoral (a excepción de la delimitación de las secciones electorales), la integración de las mesas directivas de casilla, la ubicación de casillas (si la elección era sólo local), la capacitación electoral, el cómputo de los resultados y la calificación de las elecciones.

Las reforma de 2014, dio como resultado un sistema electoral híbrido, mezcla de federalismo y centralismo, pero con una tendencia clara, hacia el centralismo. Con esta reforma, se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y se dio origen al Instituto Nacional Electoral (INE) sobre la base del IFE; agregando a las atribuciones que tenía el mismo: la selección y nombramiento de los integrantes de los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) en cada una de las entidades del país.

Además, se estableció un sistema de gestión electoral centralista, ya que, las actividades relativas a: la geografía electoral a nivel federal y estatal; la elaboración el Padrón Electoral y las Listas Nominales; los lineamientos para la impresión y producción de los materiales y documentación electoral; la ubicación de casillas; la integración de las mesas directivas de casilla, la capacitación electoral; la emisión de los formatos y criterios para los observadores electorales; los criterios y formatos en materia de resultados preliminares, sondeos de opinión y conteos rápidos; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, entre otras funciones, fueron otorgadas al INE, tanto para los procesos electorales federales como locales.

De igual forma, en esta reforma, hubo una tendencia centralizadora de la normatividad, pues en las mismas se estableció que las Constituciones y Leyes Electorales de las entidades se ajustaran a lo previsto en la Constitución y en la Ley

General.¹ Además otorgó al Consejo General (CG) del INE la facultad de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;² por tanto, ante cualquier duda o laguna normativa en las leyes locales, se acudiría a lo establecido en la Ley General y a los criterios de interpretación establecidos por el CG del INE.

Por su parte, el sistema de resultados y declaración de validez de la elección es federalista, ya que cada OPL tiene la facultad de, realizar en su entidad, el cómputo final de las elecciones, declarar la validez de las mismas y otorgar las constancias de mayoría a los candidatos ganadores.

En cuanto al sistema justicia electoral es mixto, con tribunales electorales en cada entidad y con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sin embargo al igual que en la normatividad, hay una tendencia centralizadora: el nombramiento de las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades, las realiza la Cámara de Senadores, el número de magistrados por tribunal electoral de entidad se establece en la LGIPE y la última instancia para resolver los medios de impugnación de las elecciones es el TEPJF.³

En contraste con los cambios mencionados, la reforma mencionada, salvo el incremento en el número de Consejeros del CG del INE, la creación de la Comisión de Vinculación con los OPL y de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPL, no modificaron la estructura organizacional y el funcionamiento del IFE que trasladaron al INE. Además, las Constituciones y Leyes Electorales en las entidades del país, no modificaron la estructura y funcionamiento de los órganos operativos

¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 1, párrafo 3; *Compendio Legislación Electoral Nacional*, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2014.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, V, apartado C, 11, inciso c), texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, IV, párrafo 5º, texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

(Direcciones Ejecutivas, Comisiones o Consejos Distritales y Municipales) de los OPL.

Por lo tanto, la organización de los procesos electorales federal y locales de 2015 (concurrente) y 2016 (solo locales), se organizaron y administraron con una mezcla de normatividades, estructuras organizacionales y con los procedimientos de gestión electoral utilizados en las elecciones federales aplicados a las elecciones locales.

Derivado de este nuevo modelo de elecciones en el país, se hicieron visibles un conjunto de problemáticas y conflictos que afectaron el funcionamiento de los órganos ejecutivos del INE: Juntas Locales y Distritales Ejecutivas (JLE y JDE), así como el funcionamiento y estructura de los OPL y sus órganos ejecutivos: Consejos o Comisiones Municipales y Distritales (CM y CD).⁴

En función de lo anterior, en este trabajo, se busca conocer y describir ¿Qué problemas operacionales generó el modelo electoral híbrido entre lo federalista y lo centralista que resultó de la reforma en materia electoral de 2014 y qué problemas enfrentaron las JDE del INE y los OPL al ejecutar el nuevo modelo de gestión electoral en las elecciones federales y locales de 2015 y 2016?

Es un estudio de carácter exploratorio y descriptivo, en el cual se trata de establecer los conflictos operativos derivados de la aplicación de este nuevo modelo electoral.

⁴ La estructura organizacional del INE se integra por un órgano central de dirección conformado por: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y las Direcciones Ejecutivas; el siguiente nivel de organización corresponde a las Juntas Locales Ejecutivas, encargadas de coordinar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas y dar seguimiento a las actividades de los OPL en cada una de las entidades del país (32). El tercer nivel corresponde a las Juntas Distritales Ejecutivas (300), una por cada distrito electoral en el país. Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales son los órganos operativos de la Institución, son responsables de realizar todas las actividades necesarias para que se lleve a cabo la jornada electoral, se realice el cómputo de la votación recibida por distrito y por entidad y se tramiten los medios de impugnación que se generen durante el proceso electoral federal. Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales son permanentes.

Para el caso de los OPL de manera general, con algunas variantes, se tiene un órgano de dirección similar al del INE: Consejo General, Secretario Ejecutivo y Direcciones Ejecutivas; sus órganos operativos son los Consejos Municipales o Distritales en la entidad correspondiente; estos últimos realizan actividades similares a las de las Juntas Distritales Ejecutivas; los Consejos Municipales o Distritales en las entidades son temporales, se integran y funcionan sólo cuando hay proceso electoral local.

Tiene la finalidad de aportar conocimiento que nos permita como institución, realizar los ajustes necesarios y evitar, en las siguientes elecciones, una disminución en la eficacia y eficiencia del trabajo que realizan los órganos operativos de la misma y por ende una disminución en la calidad de la organización de las elecciones.

El escrito se divide en seis capítulos; en el Capítulo I *Problemática y metodología*, se describe la problemática que derivo de la implementación del nuevo modelo de elecciones, se establecen los objetivos del trabajo y la metodología utilizada para la realización de la investigación, presentando dos esquemas, que facilitan la comprensión de la estructura del trabajo.

En el Capítulo II *Del federalismo al centralismo electoral*, se aborda la tendencia que se ha dado, a través del tiempo, en la organización de las elecciones en nuestro país y que ha desembocado en un nuevo modelo de elecciones que no puede ser ubicado como un modelo federalista, pero tampoco como un modelo centralista; es más bien, un modelo intermedio, híbrido, con multiplicidad de normatividades, gestión electoral compartida entre un organismo nacional y organismos electorales en cada entidad del país .

Para el desarrollo de este capítulo, se realizó una revisión histórica de las modificaciones a la normatividad electoral, considerando sólo el periodo posterior a la Revolución de 1910.

El Capítulo III *Gestión y Gobernanza electoral*, se realiza una revisión de la administración electoral, denominada también gestión electoral; de la importancia de la eficiencia y eficacia procedimental en la organización de las elecciones y de la calidad y legitimidad que resulta de las mismas, los dos últimos aspectos se engloban en lo que se ha denominado Gobernanza Electoral.

En el capítulo IV *Resultados y análisis de los mismos*; se presentan los resultados de la consulta realizada a las JDE, CM y OPL de los estados de Nuevo León y Durango, utilizados como referencia para este trabajo. Abordando primero los aspectos relacionados con la normatividad, luego los relacionados con la

coordinación y colaboración interinstitucional y finalmente describiendo cuales fueron los procedimientos de gestión electoral que presentaron el mayor número de problemas y como impactaron éstos en el desempeño de los funcionarios electorales.

En Capítulo V *Análisis del caso de una elección concurrente y del caso de una elección local*, se describe lo sucedido en el desarrollo de la organización de las elecciones federales y locales en Nuevo León y lo que sucedió en la organización de la elección local en el estado de Durango. Con la finalidad de dar una visión integral de lo que implicó la implementación, por primera vez, del nuevo modelo de elecciones.

En el Capítulo VI *Conclusiones*, se incluyen las conclusiones siguiendo el orden de las preguntas de investigación y los objetivos.

Capítulo I

Problemática y metodología

1.1 Problemas

La reforma electoral de 2014, dio origen a una nueva forma de organizar las elecciones locales y la responsabilidad de la organización de las mismas fue compartida entre el INE y los OPL. Estas modificaciones se aplicaron en las elecciones de 2015 y 2016 y tuvieron un impacto en el quehacer de las instituciones electorales del país.

El impacto o los efectos que provocó la aplicación del nuevo modelo de gestión electoral en la organización de las elecciones, en el periodo mencionado, no ha sido estudiado; por lo tanto, este trabajo surge de la necesidad de conocer y describir los conflictos operativos que implica trabajar con dos normatividades: una federal y una estatal y, con la mezcla de atribuciones otorgadas por la reforma mencionada.

Se enfoca particularmente, en los efectos que tuvo sobre el funcionamiento las JDE y el funcionamiento y estructura de los CM y CD de los OPL; ya que, estos son los órganos operativos de las instituciones electorales; los más cercanos a los electores y los responsables de realizar las actividades necesarias para que los mismos, emitan su voto en las mejores condiciones, que el mismo se cuente bien y no se anule por errores u omisiones en la implementación y ejecución de los procedimientos normados en la ley.

En función de lo anterior, las preguntas que guían este trabajo son las siguientes:

¿Qué efectos tuvo sobre el funcionamiento de las JDE del INE y en el funcionamiento y estructura de los CM y CD de los OPL, el utilizar los mismos procedimientos para organizar las elecciones federales y las locales?

¿Derivado de las diferencias entre los procedimientos utilizados en la organización de elecciones concurrentes y los procedimientos utilizados en la organización de una elección local no concurrente, qué aspectos de la normatividad electoral de las

entidades debe ser revisado y modificado para que no surjan conflictos en la gestión electoral y coordinación interinstitucional?

¿Cuáles son los límites legales de intervención del CG del INE y de los Miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, comisionados para apoyar a los OPL, en la organización de una elección local?

1.2 Hipótesis

Es un estudio de carácter exploratorio y descriptivo, en el cual se intenta establecer los conflictos operativos que derivan de la aplicación de este nuevo modelo electoral, busca hacer patentes los problemas que se generaron en los órganos ejecutivos del INE y de los OPL y describe cuáles fueron los efectos en los mismos al aplicar un mismo tipo de gestión electoral en las elecciones locales y federales de 2015 y 2016; por lo tanto no se estableció una hipótesis.

1.3 Objetivos

- Analizar el conflicto operativo que genera trabajar con un modelo electoral intermedio entre un modelo electoral federalista y un modelo electoral centralista
- Conocer y describir los problemas que se generaron en las JDE del INE y en órganos ejecutivos de los OPLE, al aplicar un mismo tipo de gestión o administración electoral en las elecciones locales y federales de 2015 y 2016.
- Describir y explicar cuáles fueron los efectos de la nueva gestión electoral en las JDE del INE y los CM y CD de los OPL
- Conocer como afectó la estructura organizacional y el funcionamiento de los OPL la nueva gestión o administración electoral derivada de la reforma en materia electoral de 2014.
- Proponer adecuaciones o modificaciones legales y operativas que permitan realizar la gestión electoral según el tipo de elección (local o concurrente), sin riesgo de anulación.

1.4 Metodología

La investigación es de tipo exploratorio, enfocada a obtener información cualitativa sobre los procedimientos y actividades realizadas en la organización de las elecciones concurrentes 2014 – 2015 y locales 2015 – 2016, tomando como referencia el Caso Nuevo León y el Caso Durango respectivamente.

La metodología utilizada es mixta, donde se incluye: revisión documental, consulta a los órganos ejecutivos a través de la aplicación de cuestionarios y para dar una idea integral de lo que sucedió en cada tipo de elección se analizan dos casos: Caso Nuevo León, para ejemplificar las problemáticas en una elección concurrente y Caso Durango, para ejemplificar una elección local.

Se realizó un análisis comparativo entre la ley general y las leyes electorales de las entidades consideradas para los dos casos, con la finalidad de establecer diferencias y similitudes entre las mismas y contar con una visión general sobre la normatividad electoral que reguló las elecciones mencionadas en las entidades estudiadas.

Se aplicó un cuestionario de consulta a las Juntas Ejecutivas del INE (12 de Nuevo León y 4 de Durango); a los OPL de las entidades mencionadas, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango (IEPC Durango) y a 7 Consejos Municipales de cada una de las entidades mencionadas; con la finalidad de obtener una visión de los órganos electorales encargados de la ejecución de las actividades para la organización de la elección.

Se recibieron las respuestas de las 16 JDE consultadas; de los CM, se recibió las respuestas de 9 de ellos, 7 de Durango y 2 de Nuevo León. Así mismo se recibió la respuesta de los dos OPL consultados CEENL y IEPC.

Los resultados se contrastan con los obtenidos en el “Informe sobre la consulta realizada a las JLE respecto de los procesos locales 2015 -2016 (incluyó 13 entidades: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca,

Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, más la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México organizada por el Instituto Nacional Electoral).⁵ Lo anterior para corroborar o señalar diferencias entre los diferentes niveles de los órganos ejecutivos del INE.

Cabe mencionar que no fue posible obtener la información que derivó de las Reuniones Regionales para la evaluación del proceso electoral 2014 – 2015 en materia de organización electoral, reuniones que realizó el INE en los meses de octubre y noviembre del 2016; por tanto la comparación es parcial respecto de las elecciones concurrentes.

Para la descripción de los casos, se revisó información documental generada durante el proceso en cada uno de los estados y en el caso de Nuevo León se revisó la información derivada del ejercicio de evaluación sobre el Proceso Electoral 2014 – 2015 en la entidad, realizado por la Junta Local Ejecutiva en el estado.

Para el caso Durango, se revisó la presentación en PowerPoint de los que realizaron los Vocales Ejecutivos Distritales de Nuevo León comisionados para apoyar el día de la Jornada Electoral y el cómputo de las elecciones y se consideran las experiencias del que escribe, durante su participación en ambos tipos de elección.

Los elementos considerados en la investigación son:

- a) Normatividad, que incluye conocimiento y manejo de leyes, Acuerdos del CG del INE, lineamientos emitidos por el mismo y Convenios de Coordinación y colaboración signados por las JLE y los OPL en las entidades tomadas como referencia.
- b) Procedimientos de gestión electoral implementados y ejecutados por las Juntas JDE y CM.

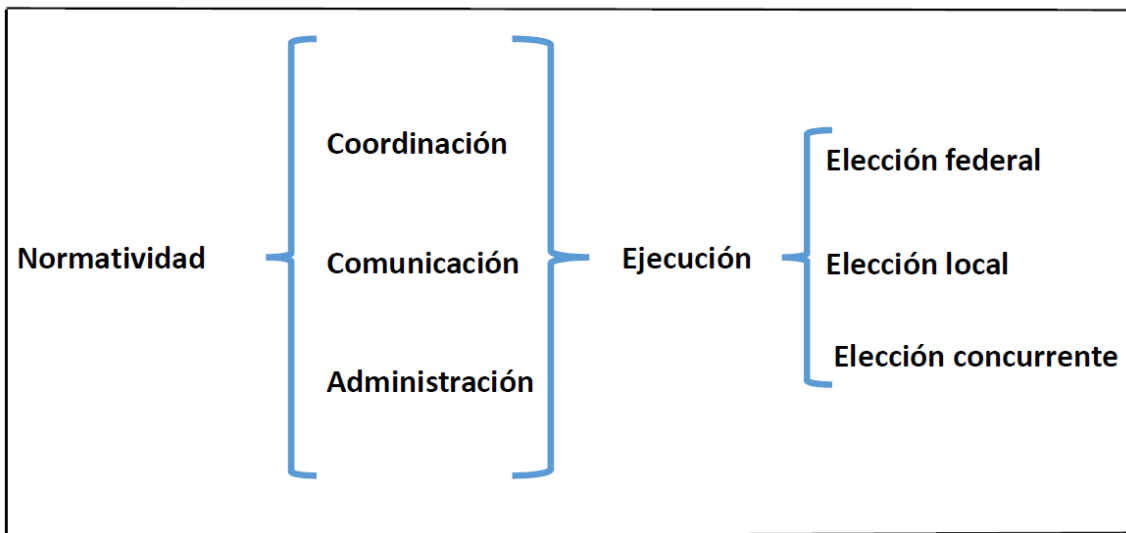
⁵ INE, *Informe sobre la consulta realizada a las Juntas Locales Ejecutivas respecto de los procesos electorales locales 2015 – 2016*, agosto de 2016, Documento interno.

c) Efectos de la estandarización de los procedimientos para la organización de los procesos federales y locales.

El siguiente esquema describe de forma general los elementos involucrados en el análisis:

Figura 1

Elementos de Análisis



Fuente elaboración propia

Los resultados se analizan con la siguiente secuencia:

1) Revisión general de la normatividad que reguló las elecciones mencionadas: LGIPE, Leyes Electorales de las Entidades, Acuerdos del CG del INE y Convenios de Coordinación y Colaboración signados por las Juntas Locales Ejecutivas del INE y los Consejos Generales de los OPL.

2) Conocimiento de la normatividad por parte de los funcionarios electorales, coordinación y colaboración entre órganos ejecutivos del INE y los OPL.

Este apartado tiene la finalidad de establecer como fue el conocimiento y aplicación de la normatividad; cómo se dio la coordinación y la colaboración entre el INE y los OPL.

3) Ejecución, se analiza a través de la identificación de procedimientos de gestión electoral que generaron problemas en los órganos ejecutivos del INE y OPL.

En este punto se establecen los procedimientos que presentaron problemas y el nivel en el que se dieron; considerando la siguiente escala:

* Nivel alto, se refiere a situaciones que pusieron en riesgo la ejecución de las actividades vinculadas al procedimiento, que los lineamientos o instrucciones para la realización no fueron claros y que generaban la posibilidad de violentar la normatividad, que retrasó la implementación, ejecución, elevó el costo financiero y requirió un incremento de los recursos humanos, que provocó modificaciones y adecuaciones sobre la marcha y que tuvo alguna consecuencia negativa.

* Nivel medio, se refiere a las situaciones que requirieron instrucciones más precisas, una mayor capacitación del personal, consultas y asesorías más frecuentes y que se resolvieron favorablemente pero con mayor tensión e incertidumbre en el personal que realizó las actividades.

* Nivel bajo, se refiere a situaciones que tuvieron su grado de dificultad normal y que se realizaron adecuadamente pero con más esfuerzo del que normalmente se requiere para realizarlo en tiempo y forma.

Así mismo, se establece el origen más probable de la problemática, vinculando la misma con alguno de los siguientes aspectos:

a) Conocimiento deficiente de la normatividad, vacíos legales en la misma o contradicciones entre la normatividad estatal y la general.

b) Coordinación deficiente entre las JLE y los OPL de la entidad

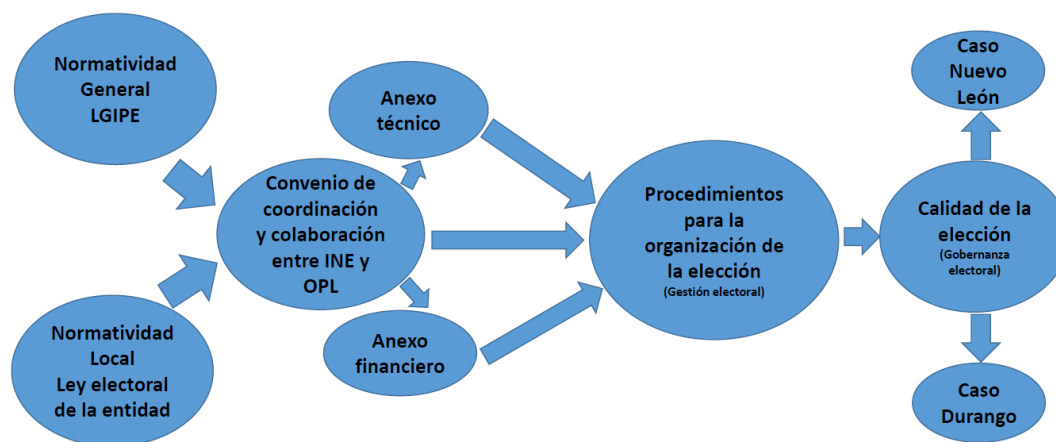
c) Estructuras organizacionales diferentes que tuvieron que realizar actividades y procesos comunes en la organización de las elecciones.

4) Efectos de la estandarización de los procedimientos de gestión electoral en las elecciones federales y locales en el desempeño laboral y personal de los funcionarios electorales del INE y OPL, así como en la relación interinstitucional.

Finalmente se realiza el análisis de lo que sucedió en la elección concurrente de 2015 (caso Nuevo León) y lo sucedido en la elección local de 2016 (caso Durango).

En la siguiente figura se describe el flujo del análisis de los resultados:

Figura 2



Fuente elaboración propia

Capítulo II

Del federalismo al centralismo electoral

2.1 Etapa 1910 a 1946

La actividad electoral en el país inició antes del movimiento de independencia como producto de una modificación en la forma de gobierno de imperio español, al pasar de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional. El origen de las instituciones electorales en nuestro país, derivó de lo establecido en materia electoral en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución de Estados Unidos; en las mismas, la función de organizar las elecciones correspondía a las autoridades políticas locales y era descentralizada.

La actividad electoral en este periodo, tuvo dos aspectos relevantes: la división de las circunscripciones electorales con base en el territorio y la descentralización, ya que, las elecciones eran organizadas por las autoridades municipales.

Las primeras experiencias electorales, no buscaban el ejercicio de la soberanía del pueblo, lo que se pretendía era el control del poder y los territorios en una región por parte de las élites; los cacicazgos regionales se erigieron como fuerza política única en cada lugar y se perpetuaron en el poder.⁶

En su análisis sobre la forma de organizar las elecciones en nuestro país y los procedimientos que derivaron de esta actividad, en el periodo comprendido entre 1810 y 1910, J. A. Aguilar (2010), describe los primeros procedimientos para establecer el padrón electoral, la selección de candidatos, las autoridades encargadas de organizar las elecciones; la forma descentralizada de organización

⁶ Para ampliar la información ver: Ayala, F., “*La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva*”, en Política, Globalidad y Ciudadanía, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Vol. 1, Núm. 2 julio-diciembre 2015, pp. 41-58, ISSN 2395-8445; la traducción realizada por José Antonio Aguilar Rivera al trabajo de Richard Warren *Las elecciones decimonónicas en México. una revisión historiográfica*, y el trabajo de Israel Arroyo, *Los tránsitos de la representación política en México, 1821 – 1857*, en *Las elecciones y el gobierno representativo de México (1810 -1910)*, Rivera, (coord.), 2010, FCE, IFE, México.

de las elecciones. Y en el mismo trabajo, resalta las lecciones que dejó el establecimiento de instituciones representativas en nuestro país.⁷

Después de la Revolución de 1910; con la promulgación de la Ley para la elección de los Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, se dio un avance importante en desarrollo electoral de nuestro país. En esta ley, destacan tres aspectos:

1) Se crearon los primeros organismos electorales: Consejo de Listas Electorales, Consejos de Distritos Electorales, Consejos Municipales, Juntas Computadoras y las Mesas de Casilla integradas por electores que se encontraran presentes al inicio de la Jornada Electoral.

2) La organización de las elecciones era descentralizada, ya que los responsables de la organización eran los Consejos Municipales.

3) Se establecieron procedimientos para la organización de las elecciones, que con algunas modificaciones, han permanecido hasta la fecha, tales como: la división de la República en distritos electorales con base en el censo de población, la formación de la lista general de electores y el procedimiento para inscribirse en la misma, la credencial de elector; la definición de los electores, los requisitos para ser elegible al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, la instalación de las casillas, la integración de las mesas de casilla para recibir la votación; los procedimientos para el cómputo de la votación y para la calificación electoral. Además de lo anterior, se incluyó en esta ley: causales de nulidad de una elección y disposiciones penales para castigar las infracciones a la ley electoral.⁸

⁷ Aguilar Rivera, J. A., (coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810 - 1910)*, FCE, CONACULTA, IFE, CONACYT, México, 2010. El autor menciona en esta obra tres lecciones que se obtienen del establecimiento de instituciones representativas en México: “Primera, las elecciones tenían el potencial de movilizar la participación popular de todos los sectores de la sociedad; la segunda, las autoridades que organizaban las elecciones podían perderlas y la tercera, las formas de organizarlas, en particular el sistema indirecto y el padrón de votantes, habrían de resultar perdurables”.

⁸ Para ampliar la información consultar a: Carmona, D., *Ley para la elección de poderes federales 2 de julio de 1918*, Memoria Política de México, Edición Perenne, Efemérides, México, 2007.

Como todas las leyes y ordenamientos jurídicos que rigen a un país, y en función del desarrollo y evolución de su sociedad, la ley electoral se fue modificando a través del tiempo según la situación y contexto que se presentaron en un momento determinado.

2.2 Etapa 1946 a 1990

De 1918 a 1946 no hubo cambios significativos en la forma de organizar las elecciones y las reformas en materia electoral fueron mínimas; sin embargo, a partir de la reforma de 1946, se dio un cambio sustancial.

De conformidad con lo que señala Ayala (2015), esta reforma impulsada por Manuel Ávila Camacho, no tenía en mente la democratización del país, sino el control total del poder político. Con esta reforma, la forma de organizar las elecciones pasó de una gestión descentralizada, en la que los municipios eran la instancia encargada de organizar las elecciones, hacia una forma centralizada de gestión electoral, en la cual, a través de un organismo electoral bajo el control del gobierno, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), se organizaban y vigilaban las elecciones. Esta reforma también reguló y restringió la participación de los partidos políticos en las elecciones federales, evitando que los partidos locales, postularan candidatos a las elecciones federales.

Esta reforma no tenía la intención de que el país avanzara hacia la democracia, sino la idea de eternizar en el poder una sola opción partidista; pasando de un sistema electoral sancionado por leyes e instituciones sin autoridad central hacia un sistema electoral centralizado.⁹

⁹ Ayala, J. F., (2015), “*La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva*”, en Política, Globalidad y Ciudadanía, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Vol. 1, Núm. 2 julio-diciembre 2015, pp. 41-58, ISSN 2395-8445.

Para este autor “*de 1946 a 1977 no habrá otra modificación político – electoral tan profunda convertida en instrumento de predominio del régimen, en la que la federalización electoral y la institución creada para instrumentarla, es decir, la CFVE, estuvo basada en la idea de controlar, centralizar y restringir la vida partidaria y electoral en el país y sus posteriores reformas solo modificaron esta estructura pero no la sustituyeron*”.

Según el mismo autor, la Comisión Federal Electoral de Vigilancia, fue la estructura a partir de la cual, se arrebató el control de la organización de las elecciones a los cacicazgos regionales, que se habían convertido en la fuerza política única en cada lugar y habían generado movimientos regionales que pusieron en riesgo la continuidad del poder emanado de la revolución de 1910.

En 1951 se realizó una reforma que dio origen a la Comisión Federal Electoral (CFE), organismo controlado por el gobierno a través del Secretario de Gobernación, tres consejeros del PRI y sólo dos de los partidos nacionales con registro. La CFE estuvo vigente hasta 1990 y fue sustituida por el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano controlado por el Secretario de Gobernación hasta 1996, la reforma de ese año, eliminó del organismo electoral la participación del gobierno en turno y concretó la autonomía del organismo electoral.

“En síntesis, una estructura institucional que se construyó para controlar y acapara la representación política de un país, sirvió de base para construir un aspecto que caracteriza los procesos de transición a la democracia, es decir, contar con comicios limpios, honestos y en última instancia equitativos”.¹⁰

2.3 Etapa 1990 a 2014

Con la reforma Constitucional de 1990 y las que se dieron en el periodo comprendido hasta 2011, se acentuó el control y centralización en la organización de las elecciones, concentrando la dirección y organización de los procesos electorales en un solo organismo electoral, el Instituto Federal Electoral, organismo que fue creado con la reforma de 1990, y al que se le otorgó la función estatal de organizar las elecciones federales.

Sin embargo, aun con todas las reformas en materia electoral que sucedieron en el periodo mencionado, a través de las cuales se fueron centralizando, como atribuciones exclusivas del IFE tres actividades fundamentales para cualquier proceso electoral federal o estatal: la elaboración del Padrón y Lista Nominal de

¹⁰ Ayala, J. F. (2015), op. cit., p. 58.

electores, la delimitación de las secciones electorales y la administración de los tiempos del estado en radio y televisión para fines electorales; el modelo de organización de las elecciones en el país, no podía ser considerado centralista, ya que, las elecciones de los poderes ejecutivo y legislativo de la República, las organizaba el IFE, y los Institutos o Comisiones electorales de cada uno de los estados, organizaban las elecciones de las autoridades Municipales, de los Congresos de las entidades y del Ejecutivo estatal; cada institución con su normatividad y su gestión o administración electoral propia; por lo tanto, el modelo podía ser considerado como federalista, ya que las entidades regulaban la materia electoral, en los aspectos de: geografía electoral, gestión electoral, financiamiento y fiscalización de recursos de los partidos, resultados electorales y calificación de las elecciones.

Para el Consejero del INE Javier Santiago (2014), hasta antes de la reforma en materia electoral de 2014, el sistema electoral era considerado como federalista; la autoridad electoral federal realizaba actividades de gestión electoral para todos los estados, pero no era directamente responsable de la organización de las elecciones locales. El mismo autor menciona, que aun con la creación en 1946 de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, órgano dominado claramente por el ejecutivo federal, esta estructura electoral se desdoblaba en 32 comisiones electorales locales y los comités electorales distritales, por lo tanto, este modelo reconocía al país como república federal y permitía que cada entidad legislara en materia electoral dentro de su ámbito de responsabilidad.¹¹

Por otro lado, partir de la reforma en materia electoral de 1946, y hasta las elecciones federales de 2012, el gobierno federal tuvo el control de la organización de las elecciones federales; sin embargo dejó en manos de los gobiernos estatales la organización de las elecciones locales. Sin embargo, el control de los organismos electorales estatales por parte de los Gobernadores en las entidades del país y los

¹¹ Santiago, J., *Democracia electoral. centralismo vs federalismo*, en: *Federalismo Electoral: experiencias locales*, IFE, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C., México, 2014.

cacicazgos regionales, empezaron nuevamente a predominar, lo que provocó: la falta de alternancia de las diferentes opciones políticas, elecciones cada vez menos creíbles, conflictos postelectorales y descontento ciudadano.

Esta situación, puso en riesgo, el avance en la consolidación democrática del país que se había ido desarrollando a través de un sistema electoral federal robusto, con organismos electorales profesionales, especializados e independientes; lo que orilló, a que en el año 2000, varios partidos políticos, hicieran propuestas para que crear un solo organismo electoral que se hiciera cargo de organizar todas las elecciones del país; sin embargo, estas propuestas no fructificaron en ese momento, pero fueron retomadas después de las elecciones federales de 2012 y fueron la base para la reforma de 2014.

Previo a la reforma de 2014, se debatió sobre la conveniencia de la creación del Instituto Nacional Electoral destacando la postura de Javier Santiago (2014), que expresaba:

“En el último lustro en nuestro país los actores políticos han encontrado que la causa de sus derrotas electorales son las instituciones electorales y no su comportamiento derivado de un déficit relevante en su cultura democrática, que los lleva a realizar acciones que atentan contra los principios básicos de la misma democracia”.¹²

El mismo autor, señalaba que los argumentos expuestos para la creación de un Instituto Nacional Electoral, tales como: 1) disminución del costo electoral, 2) la intervención y presión de los gobernadores en los procesos locales y 3) que el IFE ya realizaba al menos tres actividades sustantivas en la organización de elecciones: elaboración del padrón y lista nominal, administración de los tiempos de radio y televisión y determinación de las secciones electorales; no necesariamente eran ciertos y suficientes, por lo que concluía: *“...crear un Instituto Nacional de Elecciones, encargado de organizar las elecciones federales y estatales, romperá*

¹² Santiago, J., 2015, op. cit.

*con equilibrios políticos propios de una República Federal como la nuestra y pondrá en riesgo la estabilidad política del país”.*¹³

Otro antecedente considerado para la reforma de 2014, es lo establecido por Molina (2007), quien realizó un estudio comparado en dieciocho países y estableció las diferencias entre los sistemas nacionales y los locales. En la comparación, sólo México y Argentina, en el momento del estudio, no fijaban en una ley nacional el sistema electoral de sus regiones o municipios. Según el autor, la tendencia en América Latina es hacia el establecimiento de un sistema electoral nacional que se aplique por igual en las elecciones federales como en las locales; así mismo, establece que hay una tendencia a realizar las elecciones locales en fecha diferente a las nacionales. Los sistemas electorales locales en México derivan del sistema electoral Nacional, a diferencia de los demás países donde el sistema electoral nacional deriva o se fortalece de los sistemas regionales o municipales; por tanto es deseable que los sistemas locales permanezcan, ya que estos son fuente de modificación y cambio en el sistema nacional.¹⁴

En 2014, se derogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como un conjunto de leyes vinculadas a la actividad electoral y en la misma, se ordenó que todos los Congresos Estatales, realizaran las modificaciones necesarias en su Constituciones y leyes electorales para hacerlas compatibles con la Ley General; se creó el Instituto Nacional Electoral (INE), se redefinieron en todo el país las instituciones y organismos electorales; se modificó la forma de organizar las elecciones; se establecieron las reglas comunes para los procesos electorales federales y locales y se modificaron las atribuciones de los organismos electorales.

Se trasladaron las atribuciones, las funciones y las actividades que realizaba el IFE al INE, y a este último, se le otorgaron otras atribuciones entre las que destacan:

¹³ Santiago, J., 2015, op. cit.

¹⁴ Molina, J., *Sistemas Electorales Subnacionales*, en: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, (2ª ed.), México, 2007, pp. 334 – 370

integrar los organismos electorales de las entidades, seleccionando y nombrando a los Consejeros de los organismos electorales en cada entidad, así como, la posibilidad de asumir, atraer o delegar las elecciones locales.¹⁵

Realizada la reforma, en el periodo comprendido entre la entra en vigor de la misma y el inicio de los procesos electorales de 2014-2015, se realizaron análisis sobre los retos que implicaba la implementación de la reforma mencionada, destacando los siguientes:

Amparo Casar (2015), señalaba que la reforma era incompleta y que las omisiones provocarían conflicto; sin embargo, sugiere que antes de que se dé otra reforma que complemente la que se aprobó, se realizaran los convenios de colaboración y coordinación, señalados en la normatividad, considerando los siguientes aspectos: transparencia, educación cívico - electoral, comunicación y fiscalización.

Según la misma autora, *“...el problema radica en cómo se debe realizar la colaboración y la coordinación ya que la Ley no establece como se debe realizar, por tanto esta coordinación será siempre casuística”*. Agrega, *“La ambigüedad, la discrecionalidad, la falta de criterios universales, la concurrencia, la necesidad de colaboración y la novedad de los preceptos que rigen las elecciones son una receta para el conflicto.”*¹⁶

Concluye señalando *“... el éxito de una política radica en su buena implementación a nivel local, por tanto es necesaria una buena comunicación y coordinación a través de los convenios que se den entre los Organismos Públicos Locales Electorales y el Instituto Nacional Electoral”* *“...aun disminuidos los órganos locales seguirán*

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Decreto por el que se expide la Ley general de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

¹⁶ Casar, M. A., *Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral*, en Las reformas y los estados la responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales, Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2015, pp. 144- 150

impactando en la calidad de las elecciones en la legitimidad de los comicios y en los resultados”.¹⁷

Para Cano (2014), en su Ponencia para el Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, la herramienta fundamental para afianzar la independencia y autonomía de los OPL, es la transparencia. Señalaba que la nueva estructura y funcionamiento de las instituciones electorales hizo más complejo el sistema, sin embargo una mayor complejidad no se traduce en una mejora de sus funciones o actividades; tampoco garantiza que se resolverá el problema que originó esta nueva estructura y función. Más bien, lo complejo del modelo abre la posibilidad de que se presenten el desacuerdo, la contingencia y el conflicto.¹⁸

La misma autora, plantea tres reflexiones a partir de la ampliación de las facultades del INE:

1) “Puede ocasionar problemas para su desempeño eficiente. Incluso, esta situación se dificulta por una mayor diferenciación en la estructura organizativa del INE, de lo cual se desprenden dos retos, por una parte, lograr la eficiencia en el trabajo interno, y por otra, establecer una adecuada coordinación y concurrencia con los órganos públicos locales. Ambos aspectos son necesarios para cumplir con uno de los propósitos de la reforma electoral: efficientar y reducir los costos en los procesos electorales.”

2) “Las facultades de atracción y asunción total o parcial, abre nuevos espacios de conflicto y presión política. Al existir la posibilidad de que sean empleados por partidos de oposición para presionar por la atracción o asunción de los procesos electorales locales cuando el resultado o la situación no les favorece.”

3) “Un reto importante, y motivo de la reforma constitucional en materia electoral, es garantizar la autonomía e independencia en el proceso de toma de decisiones de

¹⁷ Casar, M. A., 2015, op. cit.

¹⁸ Cano, A., Reforma político – electoral: la autonomía de los organismos públicos estatales, en: Memoria del Congreso de órganos públicos autónomos, Jalisco, México, 2014.

los órganos locales de cualquier injerencia de fuerzas políticas o poderes públicos. Sin embargo, los órganos locales forman parte de un sistema político y de contextos socio-políticos determinados los cuales influyen e inciden en su dinámica interna. Para garantizar la independencia plena de todas las autoridades electorales se requiere no sólo un cambio de diseño institucional electoral, sino de todo el conjunto del sistema político mexicano.”¹⁹

La misma autora, señala que para lograr la credibilidad y mostrar su autonomía plena, los OPL deben utilizar como herramienta la transparencia. Y propone, que de forma sencilla y clara, se transparente información actualizada y confiable en aspectos tales como:

“a) Estructura o composición orgánica: que incluya directorio de los servidores públicos, remuneración mensual por puesto, marco normativo, facultades y servicios que ofrecen. b) Funcionamiento y toma de decisiones: que contemple actas, acuerdos, órdenes de día, informes, resoluciones de su órgano colegiado y comisiones. c) Aspectos de vinculación con la sociedad: como los programas de educación cívica de la entidad, el listado de sistemas de datos personales y los servicios que ofrece el Instituto.”

Concluye que: *“la transparencia ayudaría a mejorar el desempeño de los órganos electorales locales debido a que permitiría mostrar su independencia administrativa, política y presupuestaría y con ello contribuir a mejorar su credibilidad pública y legitimidad social.”²⁰*

Para el Consejero del INE Ciro Murayama (2015), no hay centralismo electoral, sólo concurrencia en la organización de las elecciones para dar mayor certeza y garantizar la plena independencia e imparcialidad en la organización de las elecciones.

¹⁹ Cano, A., 2014, op. cit.

²⁰ Cano, A., 2014, op. cit.

Afirma, “Si la intención original fue la de construir un órgano nacional que centralizara todo el quehacer electoral eso no terminó por dibujarse por completo. En la actualidad persiste, al mismo tiempo, normatividad en materia electoral nacional, federal, pero también local”.

“Las entidades federativas han tenido que ajustar sus leyes para adecuarlas a la normatividad nacional que desapareció, de hecho, a los institutos estatales electorales para dar paso a los Organismos Públicos Locales (OPL) en materia electoral. Aunque muchos de ellos mantienen sus nombres de antaño, en realidad han sido transformados a fondo.”²¹

Para él, la reforma no significó la centralización en materia electoral ni el fin del federalismo en México, define el nuevo modelo electoral como *“Federalismo Concurrente”*.

Concluye, *“...la intención del legislativo fue asegurar que los gobernadores, legisladores y los poderes fácticos, sacaran las manos del juego electoral.”²²*

En conclusión, en nuestro país, las modificaciones se han dado en las tres vertientes que derivaron de la Ley de 1918: los organismos electorales, los procedimientos para la gestión electoral y la justicia electoral. Los cambios, no han sido necesariamente en ese orden, se han presentado abarcando uno u otro aspecto o todos a la vez.

Las reformas en materia electoral en nuestro país, según el discurso oficial, han tenido como finalidad la consolidación democrática, sin embargo, lo que se ha buscado en realidad, ha sido transmitir de forma ordenada el poder público. Además ha habido una clara tendencia hacia la centralización en la organización de las elecciones para mantener el poder político.

²¹ Murayama, C., *La reforma electoral y la autonomía de los organismos públicos autónomos*, Memoria del Congreso de órganos públicos autónomos, Jalisco, México, 2014.

²² Murayama, C., 2014, op. cit.

Por otro lado, desde la promulgación de la ley electoral de 1918 y hasta la fecha, las reformas en materia electoral han transitado en dos direcciones: a) del federalismo al centralismo electoral y b) de una gestión o administración electoral descentralizada, ejecutada por órganos municipales y estatales temporales, hacia una gestión electoral centralizada, con órganos electorales nacionales y estatales permanentes, especializados, autónomos e independientes.

No se trata de establecer si es conveniente o no para el país, sino de hacer patente una tendencia, que no sólo se da en el país, sino también en las democracias de América Latina.

El problema con el nuevo modelo de elecciones en México, es que se quedó en un punto intermedio. La reforma, dio como resultado un sistema híbrido entre el federalismo y el centralismo electoral, con una tendencia clara hacia el centralismo electoral. El resultado fue:

a) Un subsistema de gestión electoral parcialmente centralizado, ya que algunas funciones y procedimientos de gestión electoral las realizan los organismos electorales locales.

b) Un sistema normativo mixto, con una Ley General (LGIPE) y leyes electorales por entidad, que obliga a que el CG del INE acuerde criterios y lineamientos adicionales a la normatividad para evitar: confusión, diferencia en la interpretación y subsanar vacíos legales en las legislaciones locales.

c) Un subsistema de resultados y declaración de validez de las elecciones federalista, ya que, en cada entidad se realiza el cómputo final de las elecciones locales y la declaración de validez de las mismas.

d) Un sistema de justicia electoral mixto, con tribunales electorales en cada entidad y como última instancia jurisdiccional el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Capítulo III

Gestión y gobernanza electoral

El conocimiento que se ha generado sobre los sistemas electorales, ha transitado de la descripción, conceptualización, clasificación de los mismos, conocimiento de su estructura, funcionamiento, relación con el sistema de gobierno de un país, hacia lo que se ha denominado gobernanza electoral, término en el que se engloba: la interacción entre normas constitucionales y legales, la gestión electoral y las instituciones; aspectos que dan legitimidad y miden la calidad a las elecciones.

A continuación se revisan algunas definiciones que nos permitirán clarificar los conceptos de gestión y gobernanza electoral.

3.1 Sistemas electorales

Valdés (1997), define el sistema electoral como:

“el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.” Agrega *“de acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación”*.

Este autor, considera que un sistema electoral incluye una amplia gama de reglas y normas que regulan todos los procesos que derivan de las votaciones. Establece tres tipos básicos (ideales) de sistemas electorales determinados en función del tipo de votación utilizada para la determinación de los puestos de elección: mayoría (relativa y absoluta), representación proporcional y mixta.²³

²³ Para ampliar la información ver: Valdés, L., *Sistemas electorales y de partidos*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 7, (3ª ed.) Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Nohlen (2007), define el concepto desde la perspectiva de los sistemas electorales comparados como:

“el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir voto en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)”

El autor, clasifica los sistemas electorales a partir de los tipos de elección: unipersonal y pluripersonal, en el primer caso es un sistema presidencial y en el segundo un sistema parlamentario.

Establece que los sistemas electorales cuentan con elementos técnicos que se pueden agrupar en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de candidaturas, la modalidad del voto y la transformación del voto en escaños. La combinación de estos elementos determina el funcionamiento y los efectos políticos del sistema electoral en un país.

Para él, la importancia de la estructura y funcionamiento de un sistema electoral radica en qué tanto contribuye a la estabilidad del sistema político de un país, y añade, existe una relación estrecha entre el sistema electoral y el sistema de partidos de un país.²⁴

Las definiciones anteriores proporcionan tres elementos fundamentales de un sistema electoral: la normatividad, los organismos electorales y los procedimientos para la organización de las elecciones (proceso electoral).

El objeto de estudio de este trabajo está comprendido en el último de los elementos mencionados; corresponde a los procedimientos de organización o gestión

²⁴ Ver: Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (compiladores), *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, (Colección Política y Derecho), pp. 843-896, 975-1016

electoral; por lo tanto, se hace una revisión sobre este aspecto, antes de pasar al desarrollo de la investigación.

3. 2 Gestión electoral

La organización de los procesos electorales corresponde a lo que se ha denominado Administración o Gestión Electoral, estos términos se relacionan con lo que se ha denominado gobernanza electoral, término utilizado por diferentes autores para establecer *“las relaciones e interacciones de las reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas, que determinan la legitimidad y la calidad de las elecciones”*.²⁵

Los primeros estudios sobre la materia electoral, habían centrado su atención en los electores, los candidatos y el sistema de conversión de votos en escaños; sin embargo, Mackenzie en 1958 mencionaba que:

“...por muy democrático que sea en tal sentido un sistema electoral, puede ser desvirtuado en su aplicación concreta, convirtiéndolo en algo muy distinto. Para que un sistema electoral funcione bien, deben de cumplirse tres condiciones: 1) Debe regir un sistema administrativo lo bastante eficiente para que las elecciones se verifiquen sin confusiones, con todo escrúpulo, y sin discutir nimiedades. 2) Deben garantizarse los medios necesarios para que las cuestiones que se planteen con respecto a la ley electoral se resuelvan con justicia y al margen del control del gobierno, porque siempre cabe la sospecha de que, ocupando este poder, intente arreglar las elecciones a su favor. 3) Debe ser codificada la costumbre política, de modo que se encuentren un causa común entre la ley y la práctica, poniendo un límite a la dureza inherente a la lucha por el poder, con severas sanciones a todo aquel que se propase y cuyo cumplimiento compita a la autoridad conjunta de la opinión pública y la justicia”. Según palabras del mismo autor, *“corromper elecciones no es una operación difícil desde el punto de vista técnico. Todos los puntos de un*

²⁵ Ver: Hartlyn, J., McCoy, J., Mustillo, T., la importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina, Comparative Political Studies, Universidad de Carolina del Norte, U.S.A., marzo, 2008.

proceso electoral pueden ser intervenidos por los funcionarios, las elecciones “preparadas” se caracterizan por pequeñas injerencias en numerosos momentos del proceso, no por la intervención violenta en algunos momentos. “no existirán elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente”, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire una confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares y de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia o corrupción”.²⁶

A partir de entonces, se ha considerado la gestión electoral como un elemento importante en el análisis de la transición y consolidación de las nuevas democracias.

Brea (1988), describe el objetivo e importancia de la administración electoral para garantizar el principio de igualdad en una elección, explica:

“...el término Administración electoral puede ser entendido en varios sentidos y con diferentes alcances. En efecto, se puede utilizar la expresión para hacer referencia a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades o ambas cosas a la vez”. Continuando con su explicación el autor señala “La administración electoral entendida como estructura, se refiere al conjunto de órganos (de nivel, superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, consejo electoral, etc., así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después la celebración de unas elecciones en todas sus fases incluyendo la impartición de justicia electoral.

Por otra parte, se puede hablar de administración electoral para referirse únicamente a las actividades o funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquéllas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores, realización de tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones, el escrutinio, el conteo electora, la determinación de los candidatos elegidos y su proclamación. En este segundo sentido no se incluye

²⁶ Mackenzie, W.J.M. en: *Free elections. An elementary textbook*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1958., citado por Barrientos, F., en: *Gestión Electoral Comparada y Confianza en la Elecciones en América Latina*, INAP, México, 2011.

la atribución jurisdiccional, es decir la facultad de resolver controversias que se suelen suscitar durante el proceso electoral, lo que comúnmente se denomina “contencioso electoral”.

El mismo autor agrega: *“La administración electoral también puede ser concebida y así lo es modernamente, como un proceso gerencial. Es decir no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como un todo integrado, como un sistema. Como proceso gerencial, incluye: planeación, organización, integración de personal, dirección y supervisión”.*

*“La administración electoral tiene como objetivo, asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral y garantizar el principio de igualdad. En otros términos lo que se procura es hacer y garantizar: a) que tenga voto todo el que tenga que tenerlo, b) que el voto dé por resultado la expresión, más cercana posible, de las fuerzas sociales; c) los resultados de la elección no puedan falsearse.”*²⁷

Robert Pastor (1999), afirma:

*“... incluso en los países avanzados, la democracia es un proceso continuo y no es perfecta, por ello la efectiva administración de sus reglas es a menudo tan importante como las reglas mismas”.*²⁸

Astudillo (2013), define la organización electoral como:

“...es un servicio público de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los

²⁷ Brea, J., Administración electoral, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario electoral, Centro Interamericano de asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José (Costa Rica), 1988.

²⁸ Pastor, R., *“The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research”*, en Andreas Schedler; Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self- Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 1999.

*escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección.”*²⁹

De conformidad con lo anterior, la administración electoral es un elemento que impacta directamente en el desarrollo de los sistemas electorales y de acuerdo con lo que señala Barrientos (2011):

“...una buena elección depende de una buena administración electoral. La confianza de los ciudadanos, como la de los actores políticos hacia los procesos electorales se basa no sólo en la libre competencia, sino también en la eficiente y eficaz gestión electoral. Del buen desempeño de los organismos electorales depende la legitimidad de origen de los gobernantes. Los sistemas electorales tienen una conexión determinante con la administración de las elecciones”.

*“...los organismos electorales en América Latina, desempeñan actualmente un rol importante en transición y consolidación de la democracia y su desempeño eficiente y eficaz proporciona la legitimación de origen que requieren los gobernantes elegidos”.*³⁰

A partir del desempeño de los organismos electorales se puede establecer tentativamente la calidad de una elección; sin embargo, es necesario considerar otros factores que inciden en la calidad de una elección, tales como: la normatividad integración del organismo electoral, grado de profesionalismo e independencia del mismo; y un elemento determinante, la aceptación de la derrota por parte del candidato perdedor; el análisis de todos estos factores son objeto de estudio en lo que se ha denominado gobernanza electoral.

²⁹ Para complementar la información ver, Astudillo, C., *El modelo de organización electoral en México*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, en su trabajo, se incluyen cuadros en los que se desglosa por estado la administración electoral, la justicia electoral y la persecución de los delitos electorales.

³⁰ Barrientos, F., *Gestión Electoral Comparada y Confianza en la Elecciones en América Latina*, INAP, México, 2011. En este trabajo, describe de forma amplia el avance en los estudios sobre gestión electoral.

3. 3 Gobernanza electoral

Hartlyn, et. al. (2008), define gobernanza electoral de la siguiente forma:

“la gobernanza electoral, abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan: a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de las campañas, el registro de los votantes, y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados”.

*“...por lo tanto, los organismos electorales forman parte de un conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales”.*³¹

Para Picado (2009), la administración electoral tiene tres dimensiones:

*“La subjetiva, la procesal y la sistémica. Subjetiva, se refiere a los organismos electorales. Procesal, se refiere a la gestión de las elecciones (organización del proceso electoral). Sistémica, se refiere a la gobernanza electoral, a las relaciones formales e informales entre los diferentes actores políticos, el contexto en el que se dan. Mide la calidad de las elecciones y si estas son aceptables o no”.*³²

Uno de los elementos que determina el éxito o fracaso de la Gobernanza Electoral es la aceptación de la derrota, la factibilidad de esta aceptación depende de un trabajo eficaz y eficiente de los órganos administrativos que organizan las elecciones, si durante el proceso se presentan inconsistencias contaminantes (administrativas y judiciales), hay más probabilidad de que se presenten conflictos

³¹ Hartlyn, J., McCoy, J., Mustillo, T., la importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina, Comparative Political Studies, Universidad de Carolina del Norte, U.S.A., marzo, 2008.

³² Picado, H., *Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica*, en: América Latina Hoy, 51, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, pp. 95 – 116.

postelectorales; como afirma Schedlerd (2009), en su trabajo sobre el conflicto postelectoral de 2006 en México:

*“...cuando partidos o candidatos derrotados rechazan el resultado de una elección, casi invariablemente aseveran haber sido víctimas de fraude. La democracia les exige aceptar su derrota, el fraude los libera de esta exigencia. En muchos casos, es difícil para ciudadanos y observadores evaluar la veracidad de sus acusaciones”.*³³

De conformidad con el punto de vista del autor, una democracia se reconoce por que las elecciones son regulares, limpias, pacíficas, libres, equitativas y competitivas. Una democracia consolidada se identifica por que los perdedores aceptan la derrota. Para él, no hay elecciones que cumplan a la perfección los principios democráticos, ejemplifica:

“...exigimos inclusión, pero siempre hay ciudadanos que quedan fuera, exigimos equidad en la competencia y siempre hay ciertos desequilibrios en el acceso a los medios, etc.”

*“...en nuevas democracias y regímenes en transición, la preocupación crucial no concierne los máximos, sino los mínimos de democracia. En estos contextos, la pregunta no es qué tan cerca llega una elección a los ideales democráticos, sino qué tan cerca se ubica del umbral autoritario en el cual las violaciones a las normas mínimas de la democracia son tan severas y sistemáticas que la elección deja de ser democrática”.*³⁴

De su análisis se puede deducir que en los procesos electorales, las inconsistencias administrativas o judiciales tienden a generar dudas sobre la limpieza electoral, estas inconsistencias pueden o no ser involuntarias; pero lo que sí aportan es la

³³ Schedlerd, A. *Inconsistencias contaminantes: Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México*, en: América Latina Hoy, 51, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, pp. 41 – 59.

³⁴ Schedlerd, A., 2009, op. cit.

materia prima básica para que los partidos o candidatos perdedores, siembren la duda sobre la limpieza de las elecciones.³⁵

Barrientos (2011), en el trabajo mencionado líneas arriba, define gobernanza electoral como: *“la gestión de procesos electorales en sus dos dimensiones: administración y justicia electoral”*.³⁶

En su análisis, asocia el término a la calidad y credibilidad social de las elecciones; considera que la gobernanza electoral depende de los organismos electorales y la independencia de estos respecto del gobierno en turno. Sin embargo, establece que la hipótesis:

“A mayor independencia de los organismos electorales mayor credibilidad, no es necesariamente cierta, pues hay que considerar otros factores como son la permanencia, el poder que tiene el organismo sobre la organización de las elecciones y la confianza que generan en la ciudadanía y los partidos políticos”.

Para el autor, las organizaciones electorales:

“...son instituciones que aseguran aspectos sustantivos de la gobernabilidad, pues una eficiente gestión electoral que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una elección es necesaria para la legitimidad de origen que obtienen los gobernantes en las urnas. Confiar en la gestión electoral, desde la organización previa, la recepción y conteo de los votos, así como la asignación de las credenciales a los contendientes ganadores y, en su caso, la justa resolución de conflictos electorales, es una cuestión que adquiere una amplia relevancia en contextos de democracias todavía débiles o en proceso de consolidación”.

³⁵ Según el análisis de Schedler, en la elección presidencial de 2006 en México, se conjugaron tres aspectos que provocaron el conflicto postelectoral: a) un margen victoria estrechísimo del candidato gubernamental; b) la decisión del candidato perdedor de rechazar el resultado y c) una serie de inconsistencias en la gobernación electoral que permitieron minar la credibilidad en las elecciones ante los ojos de sus seguidores: los errores de llenado de las actas de escrutinio y cómputo y la incapacidad del tribunal electoral para anular la elección.

³⁶ Barrientos, F., 2011, op. cit.

Con base en lo anterior, el autor establece que para entender los resultados de la gobernanza electoral, es necesario realizar una evaluación del desempeño de los organismos electorales y escribe:

*“Para medir el desempeño de una institución se debe analizar a través de criterios normativos y empíricos que reflejen la eficiencia y la eficacia. La eficiencia tiene que ver con la capacidad de la institución para llevar a cabo las políticas formuladas (más enfocado a los medios) y la eficacia se enfoca más a los resultados, es decir, la capacidad de la institución para solucionar los problemas que se presentan”.*³⁷

Resumiendo, en la actualidad la generación de conocimiento de los sistemas electorales, se orienta hacia el estudio integral de los mismos, en donde la gestión electoral y la gobernanza electoral ocupan un lugar preponderante.

El estudio de estos elementos, permiten establecer si las elecciones se realizan con calidad, si se avanza hacia una democracia consolidada, en la cual, los conflictos postelectorales disminuyen como resultado de un trabajo eficiente y eficaz de los organismos electorales, y el resultado es aceptado por todos incluyendo a los perdedores.

Para ejecutar eficientemente las actividades de organización de una elección, es necesaria una normatividad clara y robusta, que no permita que los procedimientos se realicen a criterio de la burocracia electoral; organismos electorales independientes, especializados y permanentes, el compromiso democrático de los participantes en las elecciones, que sin importar el margen de victoria, acepten la derrota en caso de ser perdedores y la realización de mejoras en todos los procedimientos a través del tiempo, para mantener actualizados los mismos ante los cambios de situación y contexto en el que se realizan las elecciones.

³⁷ Barrientos, F., 2011, op. cit.

Es en este último aspecto, es donde se inserta este trabajo de investigación, con la intención de aportar la visión desde el nivel de la ejecución (JDE) de los procedimientos para la organización de las elecciones.

Capítulo IV

Resultados y análisis.

Para iniciar el análisis, consideremos lo que plantea Schedlerd (2009), sobre las reformas de 1990 y 1996 en materia electoral en nuestro país, según el autor, para institucionalizar la integridad electoral, el legislativo adoptó las siguientes estrategias principales:

“1) crearon una densa red de reglas democráticas (regulación); 2) transfirieron la gestión de las elecciones del gobierno al IFE, una entidad independiente (delegación); 3) sometieron la organización de los comicios a una estricta supervisión de los partidos (vigilancia) y 4) trasladaron la resolución de los conflictos de la Cámara de Diputados a un tribunal especializado, el TEPJF (judicialización). Y además se determinó que los ciudadanos fueran quienes recibieran y contaran los votos bajo estrecha vigilancia de los partidos políticos; con estas reglas es prácticamente imposible que se realice un fraude electoral a gran escala”. ³⁸

De conformidad con lo anterior, lo que en un momento dado pone en duda la limpieza de las elecciones en nuestro país, son los errores u omisiones que los funcionarios electorales pueden cometer durante la ejecución de procedimientos y actividades para la organización de las elecciones; esta situación se manifiesta con más frecuencia cuando se presentan cambios en la normatividad.

Los cambios realizados en la reforma de 2014, dieron origen al INE sobre la base del IFE, agregaron atribuciones y responsabilidades al nuevo organismo electoral, pero no modificaron significativamente la estructura, organización y funcionamiento heredados del anterior organismo electoral; por lo tanto, la organización de las elecciones locales y federales, debieron ser organizadas y administradas, prácticamente, con los procedimientos y reglas que se habían utilizado en los procesos electorales federales, organizados por el IFE; además los órganos

³⁸ Schedlerd, A., (2009), op. cit.

ejecutivos del INE, tuvieron que interactuar de forma directa con un nuevo OPL recién nombrado.

Aun cuando, el CG del INE realizó modificaciones a los Acuerdos y lineamientos que habían sido utilizados en procesos federales anteriores, como respuesta a las problemáticas que fueron surgiendo en la implementación de las actividades, las JDE del INE, tuvieron que organizar todas las elecciones, en cada estado, con base en la normatividad que se conocía y sobre la marcha fueron revisando, conociendo y aplicando la normatividad local y los Acuerdos del CG del Instituto tomados durante el desarrollo del proceso; este hecho, tuvo efectos en la coordinación operativa entre el INE y los OPL, e hicieron patente las diferencias normativas en las leyes electorales locales con respecto a la ley electoral general y entre las mismas.

En función de lo expuesto, este trabajo centra su atención en la utilización estandarizada de los procedimientos de gestión electoral en los procesos electorales de 2014 – 2015 y 2015 – 2016 y sus efectos en el funcionamiento de los órganos ejecutivos de las instituciones electorales que participaron en los mismos.

4.1 Resultado del análisis de las Leyes electorales, Acuerdos del CG y Convenios de Coordinación y Colaboración, utilizados en los procesos electorales de 2015 y 2016

La normatividad en los procesos electorales es un elemento determinante, ya que, evita la discrecionalidad y el criterio de interpretación de funcionarios electorales, no importa si hay una sobre regulación; es preferible esto a que haya vacíos normativos que generen confusión.

Las reglas y procedimientos deben estar integrados en una sola ley o código; sin embargo los procesos electorales de 2015 y 2016, fueron regulados por un sistema mixto de leyes: una Ley General y Leyes Electorales por entidad.

En la reforma de 2014, se estableció que los Congresos de las entidades federativas, debían realizar los cambios necesarios para hacer compatible las leyes

locales con la ley general, sin embargo, esto se realizó con retraso y premura, por tanto, se revisaron y modificaron los aspectos más generales, pero se dejó de lado o no se le dio la importancia necesaria, a los aspectos de gestión electoral que implicaban actividades comunes señaladas en la Ley General, tales como: integración y funcionamiento de los órganos ejecutivos (Consejos Municipales y/o Distritales), Observadores Electorales, diseño e impresión de documentación y materiales electorales comunes, integración de mesas directivas de casilla para recibir la votación de las elecciones locales y federales, la organización y capacitación electoral, la integración y entrega de los paquetes electorales a los presidentes de mesas directivas de casilla, la acreditación de los representantes de los partidos políticos generales y ante mesa directiva de casilla; la integración de los expedientes de la elección en la casilla, el seguimiento de la Jornada Electoral; el Programa de Resultados Preliminares, la recepción de los paquetes electorales con los expedientes en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales, los cómputos distritales y municipales de las elecciones incluyendo las causales de recuento de votación, y la integración de expedientes para los medios de impugnación que requieren documentación solicitada por los tribunales electorales y que podrían, en algunos casos, estar en poder de uno u otro organismo electoral, como es el caso, de las listas nominales utilizadas en las casillas.

Los problemas derivados de la aplicación de la normatividad general o local cuando estas no eran coincidentes, o cuando en la norma local no se estableció con claridad algún aspecto, se debieron resolver con los Convenios de Coordinación y Colaboración y acuerdos del CG sobre aspectos específicos, tales como la instalación y funcionamiento de la casillas única en las elecciones concurrentes, la instalación y funcionamiento de las casillas especiales; el computo de las elecciones en las casillas, los mecanismos de recolección de los expedientes de la elección desde la casilla hasta las sedes de los órganos responsables de recibirlos y resguardarlos, y los cómputos finales de las elecciones considerando los recuentos y los procedimientos a seguir tanto en el orden federal como en el local.

Los Convenios de Coordinación y Colaboración y sus anexos técnico y financiero, se elaboraron en base a los que se habían utilizado antes de las modificaciones de la normatividad, por tanto los mismos, no se incluyeron aspectos técnicos y de logística adecuados al nuevo modelo de elecciones que se implementó por primera vez; lo que provocó problemas de coordinación y ejecución, que de alguna forma puso en riesgo la eficiencia y eficacia en la organización de la elección y por ende la aceptación de los resultados por los errores u omisiones que se suscitaron durante el desarrollo de las actividades.

En resumen, muchas de las problemáticas que surgieron durante la organización del proceso electoral y que se manifestaron de forma clara en la Jornada Electoral y en el Cómputo Distrital, tuvieron su origen en de la interpretación incorrecta de la normatividad, del conocimiento parcial de la misma y de la falta de criterios específicos para la implementación de acciones y actividades que derivaban de ella.

4.2 Resultados sobre el conocimiento de la normatividad, la coordinación y colaboración entre órganos ejecutivos del INE y OPL

4.2.1 Conocimiento de la Normatividad

La correcta implementación y ejecución de los procedimientos y actividades, no sólo requiere de la normatividad, sino del conocimiento y manejo suficiente por parte de los funcionarios electorales responsables de la ejecución, así como de la adecuada interacción y coordinación entre los órganos electorales que participan en la organización de las elecciones.

Durante los procesos mencionados, además de la LGIPE y las Leyes Electorales de las entidades, existieron documentos determinantes para la interacción y coordinación entre los órganos ejecutivos del INE y los del OPL, estos fueron:

a) El Convenio de Coordinación y sus anexos técnico y financiero signados por las JLE y los OPL en la entidad en la que se realizó la elección.

b) Los Acuerdos del Consejo General para establecer criterios y lineamientos que orientaban la implementación y ejecución de procedimientos y actividades.

Estos documentos, debieron ser conocidos y entendidos por los funcionarios de los órganos ejecutivos de ambas instituciones; por lo tanto, a través de una consulta a los órganos ejecutivos, se buscó identificar cómo fue el conocimiento de dichos documentos.

El primer aspecto consultado fue, si al inicio del proceso electoral, se contaba con el Convenio de Coordinación y sus anexos. Posteriormente se preguntó, si se conocieron los acuerdos del CG, mencionados líneas arriba; también se preguntó si las JLE habían consultado a las JDE para la elaboración de los anexos técnico y financiero de los Convenios mencionados; para complementar, se preguntó si se realizaron reuniones de trabajo entre la JLE y las JDE, así como reuniones entre los órganos de dirección del OPL y los órganos ejecutivos del mismo, para analizar, discutir, aclarar y coordinar las actividades derivadas de los documentos mencionados.

El resultado fue: respecto a la pregunta sobre si se contaba con el Convenio de Coordinación entre el OPL y la JLE en el estado; para ambos tipos de elección, y en los dos estados objeto de estudio; 31.25% señaló que si se contaba con el mismo al inicio del proceso electoral; el 37.5% señaló que no se contaba con el mismo y 31.25% que se tenía parcialmente.

El resultado a la pregunta sobre la consulta a las JDE para la elaboración de los anexos técnico y financiero fue: el 100% de las JDE mencionó que no se les había consultado.

A la pregunta sobre el conocimiento de los Convenios y los Acuerdos del CG, el resultado mostró lo siguiente: en Nuevo León el 16.5 % de las respuestas fue que no se conocía el contenido del convenio en la JDE; el 18.75 contestó que sí y el 58.3% lo conocía parcialmente. En Durango las cuatro JDE contestaron que no se conocía el convenio de coordinación.

Respecto de la consulta a los CM del OPL de cada entidad, el 100% respondió que no se conocieron los documentos mencionados.

A la pregunta sobre reuniones de trabajo en las que se hayan tratado los Convenios de Coordinación y los Acuerdos del CG, la respuesta fue: en Nuevo León, 58.3% respondió que la JLE realizó reuniones para dar a conocer el convenio y aclarar dudas y 41.6% respondió que no. En Durango 1 junta contestó que sí y 3 que no.

Para tratar de corroborar lo anterior, se solicitó a las JLE y JDE algún documento sobre reuniones de trabajo en las que se hayan revisado y analizado los documentos mencionados, la respuesta fue que no se contaba con documento en el que se hiciera constar dicha actividad.

Para el caso de los CM con sus OPL, a la misma pregunta el resultado mostró que no hubo reuniones para el análisis de estos documentos.

4.2.2 Análisis de los resultados sobre el conocimiento de la normatividad

Como se puede observar, las respuestas no dan certidumbre sobre el conocimiento de la normatividad, si estaban o no concluidos los Convenios de Coordinación y colaboración al inicio del proceso electoral; si se conocían o no los Acuerdos del CG.

Las respuestas, muestran que el conocimiento de las leyes fue regular por parte de los funcionarios de ambas instituciones; pero, el conocimiento de la normatividad secundaria, (Convenio de Coordinación y Colaboración y Acuerdos del CG para los procesos electorales), normatividad que era determinante para la correcta ejecución de las actividades, fue parcial y deficiente en las JDE del INE y completamente desconocida por las estructuras operativas de los OPL.

Además, se observa la falta de: una comunicación asertiva sobre el tema; el análisis y discusión sobre esta normatividad entre las JLE y JDE, así como, entre los órganos de dirección del OPL y sus órganos operativos.

Las respuestas sobre este tema de la CEENL y del IEPC, establecen que el problema fundamental fue que los lineamientos e instrucciones para la elaboración de los Convenios de Coordinación que emitió el CG del INE, se realizó con retraso; por lo tanto, hubo poca o nula posibilidad de dar a conocer, analizar y aclarar dudas sobre estos documentos; lo que provocó que los mismos se conocieran sobre la marcha del proceso electoral.

Por otro lado, los acuerdos del CG del INE en los que se establecieron las directrices básicas para la implementación y ejecución de los procedimientos de gestión electoral en el nuevo modelo de elecciones, se emitieron con el tiempo suficiente, y los funcionarios de las JDE, por procedimiento institucional, los conocieron en tiempo, sin embargo, las modificaciones que tuvo que realizar el CG a algunos de ellos por situaciones no previstas que se presentaron durante la implementación de los mismos; como es el caso del acuerdo que se emitió en la elección concurrente respecto de la casilla única, uno de los aspectos más importantes en el nuevo modelo de elecciones y que se modificó dos meses antes de la Jornada electoral, para adecuarlo a la instalación de las casillas especiales, no contempladas en la normatividad electoral del estado de Nuevo León;³⁹ así como, la inercia del trabajo realizado por las JDE, durante más de veinte años, en un modelo de elecciones similar, generó errores y omisiones, que se subsanaron a tiempo, pero incrementaron la dificultad en el desarrollo de actividades.

Para el caso de los OPL, el problema principal fue la falta de capacitación de sus funcionarios para conocer el nuevo modelo de elecciones. Para ellos la duda principal fue si debían aplicar lo establecido en la ley local o aplicar lo establecido en la ley general, este dilema, generó dudas, resistencia, retraso en las actividades y poca disponibilidad para colaborar.

³⁹ 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; del 25 de marzo de 2015.

4.3.1 Resultados sobre la Coordinación y colaboración entre Juntas Distritales Ejecutivas y Consejos Municipales del OPL

Otro aspecto que influyó en el desarrollo de las actividades de organización de las elecciones y en el funcionamiento de los órganos ejecutivos fue la coordinación y colaboración interinstitucional, la misma se trató de regular a partir de los documentos analizados en el apartado anterior; sin embargo hubo aspectos humanos, de capacidad profesional y de interacción entre funcionarios de ambas instituciones, que no se pueden reglamentar y que tienen que ser tratados desde otra perspectiva.

Para darnos una idea sobre la coordinación y colaboración entre los órganos ejecutivos, en la consulta se preguntó cómo fue la relación entre las JDE y los órganos operativos del OPLE; el resultado fue el siguiente: 6 de 16 JDE (37.5%), mencionaron que fue regular y 6 de 16 que fue mala; solo 2 de las 16 contestó que fue buena y 4 de las 16 que no existió. En la consulta a los CM del OPL, el 44% respondió que fue regular, el 44% que fue mala y 12% no existió.

Cabe mencionar que de las respuestas de las JDE y de los CM en el estado de Durango, se encontró que la instrucción recibida tanto en las JDE como en los CM, fue que no hubiera relación entre estos órganos, que todo fuera tratado a través de la JLE y el Consejo General del OPL.

Para complementar la pregunta anterior, se preguntó cuáles fueron los problemas más frecuentes en la relación interinstitucional y el resultado fue el siguiente: el 43.75% de las JDE, respondió falta de coordinación y comunicación inadecuada; el 37.5%, respondió que faltó capacitación a los funcionarios de los órganos ejecutivos de los OPL; el 31.5%, mencionó como respuesta, el desconocimiento de los funcionarios de los OPL de la estructura, funcionamiento y atribuciones de las Juntas del INE; 25 %, mencionó mala actitud y poca disposición para colaborar; otras respuestas con menor frecuencia fueron: falta de planeación, desconocimiento de la normatividad, intentar realizar las actividades como si no se hubieran realizado

cambios en la normatividad, aplicar sólo lo establecido en las Leyes Locales Electorales.

Para el caso de los CM del OPL, el 100% respondió comunicación y coordinación deficiente con el INE, el 85% falta de capacitación para aplicar la nueva normatividad, 33% desconocimiento de la Ley General; otras respuestas incluyeron falta de personal de apoyo en los CM.

Otra pregunta relacionada con la coordinación y la colaboración, fue si se habían realizado reuniones de trabajo entre las Juntas ejecutivas del INE y los OPL y sus órganos ejecutivos y cuales habían sido los temas tratados los resultados fueron: se realizaron siete reuniones de coordinación de las Juntas Distritales con la Junta Local en Nuevo León y dos con el OPL del mismo estado; en este último caso sólo se realizó la reunión con las cuatro Juntas Distritales de la ciudad de Monterrey. En Durango ninguna con los OPL y una con la Junta Local.

Para el caso de los CM, sólo el 50% respondió, señalando entre una y dos reuniones con el OPL, y solo dos de nueve, mencionó al menos una reunión con el INE.

A la pregunta sobre los temas tratados en las reuniones, las respuestas fueron: todas las juntas contestaron varias opciones, 100% respondieron que se trató la normatividad, 68% respondió que se trató la coordinación, 62.5% respondió que se trató la planeación, 86% respondió que se trató la logística, sólo 5 de las 16 juntas (31.2%) respondió que se trató lo administrativo.

Para corroborar la información, se solicitaron las minutas de las reuniones de trabajo y se obtuvieron parcialmente del INE; pero de los OPL no se obtuvo respuesta.

En ninguna de las dos entidades en las que se analizan las problemáticas, se realizaron reuniones de trabajo conjuntas, en las que participaran los funcionarios del nivel ejecutivo de ambas instituciones electorales para coordinar actividades y establecer responsabilidades.

4.3.2 Análisis de los resultados sobre la coordinación y colaboración interinstitucional

En función de lo anterior, se puede afirmar que se dio una relación de trabajo inesperada y tensa entre los funcionarios de ambas instituciones, debido al conocimiento parcial de la normatividad y por el celo profesional de los funcionarios de cada institución, lo que abonó para que surgieran problemas de coordinación y colaboración entre los órganos ejecutivos de las instituciones involucradas en la organización de las elecciones.

En resumen, los problemas de coordinación, administración y ejecución son el resultado de la poca claridad que se tenía sobre la normatividad y de la interpretación diferenciada de la misma; de la interacción de un cuerpo directivo y ejecutivo recién integrado y de uno ya consolidado; de la interacción entre un grupo de trabajo permanente, profesional y capacitado y de otro que adolece de esas características.

4.4 Resultados sobre los procedimientos de gestión electoral que generaron problemas en los órganos ejecutivos del INE y OPL.

Para abordar este punto, consideremos lo que menciona Schedlerd (2009),

“Según la teoría democrática, la legitimidad de las elecciones políticas depende de su integridad procedimental. En la práctica, sin embargo, depende también de sus resultados sustantivos. Aun si las autoridades electorales enfrentan críticas y sospechas fuertes antes del día de la elección, se redimen si la oposición termina ganando y, mejor aún, si es por un margen cómodo. Se salvan todavía si el partido en el gobierno se lleva la elección por un margen amplio que no deja lugar a dudas sobre la voluntad mayoritaria de los votantes. En contraste, se encuentran arrojados al ojo de un huracán si la oposición se ve derrotada por un margen estrecho. Éste

*es el escenario de miedo de cualquier autoridad electoral en una democracia joven o naciente”.*⁴⁰

En nuestro país, el escenario se presentó en el proceso electoral de 2005-2006 y a partir de entonces se modificó la forma de realizar el cómputo de las elecciones en el mismo, se estableció el recuento parcial o total de la votación; pero además, los organismos electorales, han hecho énfasis en que la calidad de las elecciones depende de un trabajo eficaz y eficiente de los funcionarios electorales, utilizando para lograrlo: acuerdos, criterios y lineamientos adicionales a la normatividad general para aclarar lo establecido en la misma, estableciendo con detalle los pasos a seguir en cada procedimiento de gestión electoral.

Hartlyn, et. al (2008), mencionan que *“un proceso electoral es aceptable, si están presentes los elementos básicos para que un procedimiento sea justo y tenga solidez técnica; defectuoso, cuando los procedimientos tuvieron deficiencias técnicas, pero no hasta afectar los resultados de una elección presidencial, aunque estas deficiencias puedan impactar alguna contienda local o legislativa; e inaceptable, si el proceso es deficiente en términos técnicos o de procedimientos que evita que los resultados reflejen la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas”.*⁴¹

Luego entonces, los procedimientos de gestión electoral determinan la calidad de una elección, por lo tanto, es importante establecer cuáles son estos procedimientos.

Barrientos (2011) en concordancia con Wall (2006)⁴², divide las funciones que un organismo electoral debe administrar en: funciones esenciales y funciones secundarias.

⁴⁰ Schedler, A., 2009, op. cit.

⁴¹ Hartlyn, J., 2008, op. cit.

⁴² Wall Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006.

Las funciones esenciales de la gestión electoral son:

- Vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo.
- Recibir y aprobar las candidaturas
- Gestionar las operaciones para el ejercicio del voto (organizar la elección)
- Gestionar el escrutinio y computo
- Conteo total de los votos y asignación de cargos.

Las funciones secundarias son:

- Registro de electores
- Delimitación de las circunscripciones electorales
- Elaboración de materiales para la elección
- Educación cívica de los electores
- Supervisión de las campañas electorales
- Monitoreo de los medios de comunicación
- Contencioso electoral.

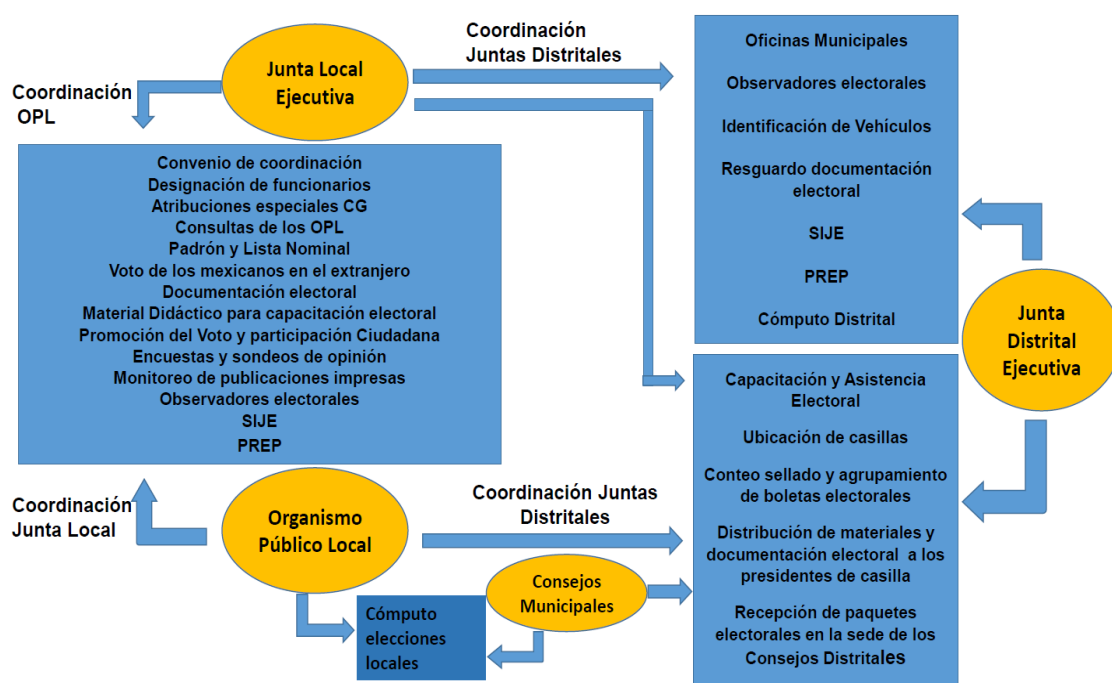
A partir de la clasificación anterior, se puede establecer cuáles son los procedimientos que derivan de las funciones mencionadas y que deben ser ejecutadas por las JDE del INE y los CM del OPL y que son objeto de estudio en este trabajo.

Los procedimientos de gestión electoral que fueron analizados en este trabajo son: acreditación de observadores electorales, capacitación electoral, integración mesas directivas de casilla, ubicación de casillas, distribución de materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla,

acreditación de representantes de partido ante mesa directiva de casilla y generales, instalación y funcionamiento de las casillas electorales, los mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde la casilla, recepción de paquetes en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales, implementación del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE); implementación del Programa de Resultados Preliminares (PREP); la realización de un conteo rápido sobre los resultados en las casilla; y los Cómputos Distritales y Municipales.

La siguiente figura, describe la interacción de los órganos electorales involucrados en el proceso electoral en cada entidad del país, así como los procedimientos vinculados a cada órgano ejecutivo.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia

Los procedimientos que son objeto de estudio en este trabajo, corresponden a los implementados y ejecutados directamente por las JDE del INE. Cabe mencionar,

que algunos de ellos se vinculan o son parte de los procedimientos implementados y ejecutados por las JLE del INE y el Consejo General de los OPL.

4.4.1 Resultados sobre procedimientos de gestión electoral en los que se presentaron problemas según la consulta a las JDE del INE y los CM de los OPL.

Los procedimientos que fueron mencionados en la consulta a las JDE, tanto en el caso de las elecciones concurrentes como en el de elecciones que sólo fueron locales, con el mayor número de problemas en su implementación y ejecución, considerando los niveles señalados en el punto 1.4 del capítulo I de este trabajo, fueron:

- **Capacitación Electoral**, el 100% de las Juntas Distritales consultadas, mencionaron que tuvieron problema con este procedimiento y 31.25% de las mismas señalaron el nivel alto, el 50% señalaron el nivel medio y el 18.75% el nivel bajo.
- **Integración de las mesas directivas de casilla**, el 93.75% de las Juntas, señalaron que se tuvieron problemas en este procedimiento; en Nuevo León el total de las Juntas consultadas y en Durango tres de las cuatro Juntas. El 40% en el nivel alto, el 33% en el nivel medio y el 27% en el nivel bajo.
- **Ubicación de casillas**, el 58% de las Juntas mencionó que tuvieron problemas con el procedimiento, el 100% de ellas en el nivel bajo.
- **Distribución de materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla**, el 68.75% de las Juntas mencionaron problemas; el 27% de ellas en el nivel alto; el 54.5% en el nivel medio y el 18.5 % en el nivel bajo. Para los Consejos Municipales, el problema con este procedimiento fue cumplir con las condiciones que fijó el INE para las bodegas en las que se resguardó la documentación electoral, pues el 33% dijo tener problemas de nivel bajo y 67% problemas de nivel medio.

- **Acreditación de representantes de partido ante mesas directivas de casilla y generales**, el 93.7% de las Juntas mencionó que tuvo problemas con este procedimiento, de las cuales el 53% de ellas (todas del estado de Nuevo León) señaló el nivel alto en las problemáticas; el 33.3% en el nivel medio y 13.7% en el nivel bajo.
- **Instalación y funcionamiento de casillas**, en este procedimiento el 50% de las juntas mencionó problemas en el nivel bajo.
- **Mecanismos de recolección de los paquetes electorales**, el 56% de las Juntas tuvieron problemas, de estas el 11% señalaron el nivel alto, 44.5% el nivel medio y el 44.5% nivel bajo. Para el caso de los Consejos Municipales el 22% respondió que tuvo problemas con este procedimiento, todos en el nivel bajo.
- **Recepción de paquetes electorales en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales**, en este caso, el 83% de las Juntas mencionó que tuvo problemas, el 33% de ellas señaló en el nivel alto, el 17% el nivel medio y el 50% el nivel bajo. Para el caso de los Consejos Municipales el 66% respondió que tuvo problemas con este procedimiento, de estos el 50% en el nivel alto y el 50% en el nivel bajo.
- **Cómputos distritales y municipales**, el 41.5 % de las Juntas mencionó que tuvo problemas en este procedimiento, de ellas el 20% en el nivel alto, 40% en el nivel medio y 40% en el nivel bajo. Para los Consejos municipales el 44% mencionó tener problemas, la mitad de ellos en el nivel alto y la otra mitad en el nivel medio.

Para complementar lo anterior, se preguntó a las JDE, cuál fue el origen de las problemáticas, las respuestas fueron las siguientes: el 62.5% respondió que los problemas se suscitaron por deficiencias en la coordinación con la OPL; el 56.25% consideró que los problemas fueron por una comunicación deficiente; el 12.5 % consideró que se presentaron por desconocimiento de la ley electoral local y el 6.25% por acuerdos poco claros del Consejo General del INE; el 54% respondió

que además de lo señalado, hubo otras causas, tales como: apatía ciudadana para participar como funcionarios, radicación tardía de recursos económicos, renuncia y contratación continua de capacitadores, sistema de elecciones confuso, bajo salario y carga de trabajo elevada al personal auxiliar, preparación deficiente de los OPL y sus CM, permitir el registro representantes ante mesa directiva de casilla y generales fuera del plazo.

Los procedimientos que no presentaron problemas para las JDE fueron: acreditación de observadores, implementación del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE); Programa de Resultados Preliminares (PREP), Conteo Rápido y medios de impugnación.

Los resultados sobre los procedimientos en los que se tuvo problemas, fueron contrastados con los que se obtuvieron del *Informe sobre la consulta realizada a las Juntas Locales Ejecutivas respecto de los procesos electorales de 2015–2016*,⁴³ en este documento, se encontró que los procedimientos señalados, por las JLE del INE, con el mayor número de problemas fueron: **Capacitación Electoral** (93%); **Integración de las mesas directivas de casilla** (79%), **Materiales y Documentación Electoral** (79%); **Acreditación de Representantes ante casilla y generales** (79%); en menor escala, el 64% de las JLE mencionaron problemas en: **desarrollo e implementación del SIJE, mecanismos de recolección, cómputos distritales y municipales**; 50% mencionaron problemas en: **Conteo rápido**, 43% en **ubicación de casillas y casillas especiales** y 36% en: **desarrollo e implementación del PREP**.

Como se puede observar, hay coincidencia en la mayoría de los procedimientos que presentaron problemas y fueron mencionados en la consulta por las JDE del INE, lo que corrobora los datos obtenidos.

⁴³ Ídem 5.

Los mencionados por las JLE y que no fueron mencionados por las JDE, tiene que ver con procedimientos coordinados entre las JLE y el Consejo General del OPL, o ejecutados de forma independiente por cada Institución.

Se debe aclarar que no se pudo realizar la comparación con los resultados de las reuniones de evaluación en materia de organización electoral llevadas a cabo por el INE del proceso 2014–2015, en el que se celebraron las elecciones concurrentes, por no haber obtenido el informe final de estas reuniones.

4.4.2 Análisis de los resultados sobre procedimientos de gestión electoral en los que se presentaron problemas

Para el análisis de los resultados, en cada procedimiento se establecen las causas más probables que dieron origen a los problemas en la implementación y ejecución de los mismos.

Para dar una secuencia de orden en el análisis, cuando sea posible, se realizará considerando la siguiente pregunta ¿Los problemas tienen su origen en: los conflictos entre la normatividad electoral general y la local; en las fallas de comunicación, coordinación y colaboración entre los organismos electorales, o son resultado del trabajo conjunto de dos Instituciones con estructuras organizacionales, capacitación y grado de profesionalización diferentes?

4.4.2.1 Capacitación electoral.

Para este procedimiento, el conflicto entre las normatividades general y local, no debería ser problema; ya que, es un procedimiento responsabilidad del INE y directamente normado por la Ley General y las leyes locales se debieron ajustar al procedimiento establecido en la LGIPE; sin embargo, hay aspectos de la normatividad local, sobre los procedimientos de gestión electoral, que no fueron considerados al modificar las leyes locales y que generaron problemas para llevar a cabo la capacitación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla única, que por igual recibiría la votación de una elección federal o de una elección local; procedimientos como la instalación y funcionamiento de las casillas especiales, la

acreditación de los representantes ante mesa directiva de casilla y generales, el cómputo en la casilla, la integración de los expedientes de la votación en la casilla, los mecanismos de recolección y entrega de los mismos en las sedes de los Consejos Municipales y Distritales.

Las diferencias que hay entre una y otra normatividad, generaron problemas para dar un solo tipo de capacitación a los integrantes de la mesa directiva de casilla; por lo que es necesario realizar un ajuste a las normatividades locales respecto de la instalación y funcionamiento de las casillas, de tal forma que no haya espacio para confusión.

Otra fuente de problemas en la capacitación electoral, fue la falta de coordinación y comunicación adecuada entre el INE y los OPL, para la elaboración y entrega por parte de los organismos locales, de los materiales didácticos y auxiliares para la capacitación de los funcionarios de casilla; el retraso en la entrega, provocó una capacitación incompleta, tanto a Supervisores Electorales (SE), Capacitadores – Asistentes (CAE), como a los funcionarios que integraron las mesas directivas de casilla.

Respecto del origen de las problemáticas en función del trabajo común a realizar por dos estructuras organizacionales diferentes, para la capacitación electoral, no hubo elementos de análisis porque esta actividad se realiza por un solo organismo.

4.4.2.2 Integración de mesas directivas de casilla.

En este procedimiento, el conflicto entre las normatividades general y local, no fue un factor que originara problemas; los mismos derivan de lo que se estableció en la normatividad general, en relación con el número de funcionarios que deben integrar la mesa directiva de casilla, en función de si es una elección concurrente, una elección local, y si en las mismas, se presenta o no el caso de consultas federales y locales.

El número de funcionarios y el porcentaje de ciudadanos a sortear para la integración de las mesas directivas de casilla se incrementó; por lo tanto, el número de ciudadanos a buscar y convencer por parte de los CAE es mayor.

Por otro lado, el incremento señalado en la LGIPE, en el número de funcionarios para integrar las mesas directivas de casilla, en una elección concurrente, fue de 50%, es decir cuando menos dos funcionarios más si no hay consultas populares, pero la cantidad sorteada de ciudadanos se incrementó en 3%, lo que no es suficiente, sobre todo en aquellos distritos electorales que cuentan con un porcentaje elevado de secciones que tengan 350 o menos electores en lista nominal, ya que, el número máximo de ciudadanos sorteados será sólo de 50.

Si se considera, que de conformidad con la estadística de procesos anteriores, la aceptación de los ciudadanos que son sorteados para participar como funcionarios fue de aproximadamente del 23%, es decir, 11 ciudadanos por cada 50 sorteados, y que el número requerido en la estrategia de capacitación y asistencia electoral fue de 13 ciudadanos; es evidente que hubo un déficit; pero además, el número de suplentes generales no cambió respecto de los funcionarios titulares seleccionados, permaneciendo en 3, igual que cuando se requerían 4, lo que provocó problemas cuando más de tres funcionarios titulares no se presentaron en las casillas.

Respecto de los problemas que se pudieron presentar derivados de la Coordinación entre INE y OPL y de los que se pudieron originar en el trabajo común de estructuras organizacionales diferentes, no se encontraron elementos que actualizaran el supuesto.

Lo que si se encontró como origen de las problemáticas fueron aspectos no relacionados con los puntos anteriores, tales como: apatía y falta de compromiso de la ciudadanía, conflictos sociales e inseguridad, intervención de los partidos políticos para “piratear” a los funcionarios seleccionados, ofreciéndoles más dinero del que se les otorga para la alimentación por parte del INE y el retraso en la integración de las mesas directivas de casilla por seguir el orden de visita establecido en la estrategia de capacitación y asistencia electoral.

4.4.2.3 Ubicación de casillas.

En este procedimiento, en los aspectos mencionados como posibles fuentes de los problemas, no se encontró elementos para afirmarlo.

Lo que originó problemas en este procedimiento, que no se ubican en el nivel alto ni medio, sino en el nivel bajo, fue la negativa de los dueños de los inmuebles particulares para prestar los domicilios, ya que, alegaban inseguridad y posibles conflictos durante la Jornada Electoral, debido a los rumores que se circularon, sobre violencia que se presentaría ese día.

Para los dueños que en procesos anteriores habían prestado sus domicilios, la negativa se basó en los daños que sufre su domicilio y la cantidad de basura que se acumula durante la Jornada Electoral y que nadie limpia; así como la cantidad de recursos económicos recibidos para realizar esta tarea.

Más del 25% de los dueños, solicitaron en el momento de la visita para obtener la anuencia del préstamo de su domicilio, una retribución económica o material, para prestar el domicilio.

Cabe mencionar que, esta problemática se ha incrementado conforme pasa el tiempo y si no se busca la forma de solucionarlo, podría crecer y escalar hacia un nivel alto.

4.4.2.4 Distribución de materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

En este procedimiento, las diferencias en la normatividad local respecto de la general, causó poco problema, ya que, los acuerdos del Consejo general del INE subsanaron diferencias, vacíos y omisiones sobre el procedimiento.

El mayor número de problemas se generó en los aspectos de coordinación y comunicación entre los órganos operativos de ambas instituciones, manifestándose de forma clara, en la logística necesaria para la entrega de los materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

Se tenía que entregar, en el caso de elecciones concurrentes, dos paquetes, con contenidos diferentes, obtener dos recibos de la entrega, uno para cada Institución, recoger los paquetes en dos lugares diferentes y hubo poca disponibilidad de los OPL para colaborar; ya que, la comunicación entre los órganos de dirección de los OPL y sus órganos operativos no fue la adecuada; además, no se establecieron mecanismos de coordinación entre las JDE del INE y los CM de los OPL.

Para el caso de la elección local, la problemática fue menor, sólo se tenía que entregar un paquete; pero las dificultades se presentaron en la integración de los paquetes, hubo retraso en la entrega de la documentación electoral, además los espacios, en las sedes de los CM del OPL, para realizar la actividad, fueron reducidos.

El nivel alto en esta problemática, contrario a lo que podría pensarse, se presentó principalmente en las ciudades capitales de los estados mencionados; ya que, en un solo CM del OPL se concentraron los paquetes del municipio, pero dentro del mismo, se incluyen varios distritos electorales federales (en Nuevo León, el Municipio de Monterrey incluye 4 distritos electorales federales y en Durango se incluyen dos), por lo que era necesario acudir desde distintas JDE a recoger, en un mismo lugar, los paquetes de la elección local; pero el personal con el que contaron los CM de los OPL no fue suficiente.

Respecto de la influencia de las diferencias en la estructura organizacional de los órganos operativos de las instituciones involucradas, el principal problema fue que los OPL no contaron con el personal suficiente y requirieron del trabajo de los SE y CAE para diferentes actividades, tales como: la integración de los paquetes electorales y sellado de boletas, las mismas se realizaron durante la etapa más difícil de la capacitación electoral, que es cuando se entregan los nombramientos a los funcionarios, se realizan los simulacros de apertura, funcionamiento y cómputo de la votación en las casillas. Además, los CM de los OPL, no cuentan con una infraestructura y personal similar al de las JDE, para el manejo y resguardo del

material y documentación, lo que provocó que en algunos casos se tuviera que auxiliar a los CM con personal de las JDE, durante el periodo de entrega de los paquetes a los presidentes de mesa directiva de casilla.

4.4.2.5 Acreditación de representantes de partido ante mesas directivas de casilla y generales.

En este procedimiento los problemas que se presentaron con un nivel alto, se dieron en las Juntas Distritales de Nuevo León, en Durango no se presentaron problemas. El problema no tuvo origen en la normatividad, ya que en este caso, no hubo elementos contradictorios entre las normatividades y, los acuerdos del CG del INE, establecieron cómo y cuántos representantes se debían acreditar para las elecciones concurrentes y las que fueron sólo locales.

Tampoco se puede acreditar a la diferencia entre las estructuras organizacionales, ya que, los Consejos Municipales y los órganos de dirección de los OPL no intervienen de manera conjunta en este procedimiento.

La principal problemática fue la falta de comunicación y coordinación entre el INE y el OPL, sobre la forma de registrar y acreditar a los representantes de los partidos locales y de los candidatos independientes, así como la utilización del sistema informático diseñado por el INE para esta actividad, lo que originó retraso y confusión en las acreditaciones.

Pero el hecho que tuvo mayor influencia en la generación de problemas, en las elecciones concurrentes celebradas en Nuevo León, fue que de oficinas centrales se solicitó a las Juntas Distritales, que realizaran acreditaciones fuera de los plazos establecidos, bajo el pretexto de que el subsistema utilizado por los partidos políticos para el registro en línea de sus representantes, había tenido un mal funcionamiento y que no había permitido, a algunos partidos, realizar la actividad. Este hecho, generó problemas en la impresión y distribución de las relaciones de representantes acreditados, que se debían de entregar, antes de la Jornada Electoral, a los presidentes de las mesas directivas de casilla; en algunos casos,

estas relaciones se tuvieron que modificar tres días antes de la elección y cuando la documentación electoral, ya había sido entregada a los mismos. Por tal motivo, el día de la elección, en algunas casillas, las relaciones estaban incompletas o no se habían entregado las que fueron modificadas, generando conflicto entre los representantes que se presentaron en las casillas y los funcionarios de las mismas.

Este último hecho puso en riesgo de anulación la votación recibida en algunas casillas, toda vez que, una de las causales de anulación es: *“Haber impedido el acceso de los representantes de partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada”*.⁴⁴

4.4.2.6 Instalación y funcionamiento de las casillas.

Los problemas no fueron diferentes a los que se han presentado de forma regular en cada proceso en la apertura e inicio de las casillas; sólo que ahora, se incrementó el número de escuelas cerradas con candados, estos fueron colocados, según la información recibida de los intendentes de las mismas, por personas ajenas a las escuelas, se rumoró que fueron militantes de partidos, sin embargo no hubo prueba plena de este hecho.

4.4.2.7 Mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde la casilla.

En este procedimiento, los problemas se presentaron en las elecciones concurrentes del estado de Nuevo León; en Durango no se presentó el caso.

La normatividad del INE para esta actividad está regulada por lineamientos acordados por el Consejo General, pero en el caso del OPL en el estado, esta actividad no tiene lineamientos y hasta el pasado proceso electoral, siempre se había utilizado como mecanismo para acelerar la entrega recepción de los paquetes

⁴⁴ Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, artículo 75, inciso h), texto vigente publicado el 23 de mayo de 2015.

en las sedes de los CM, el otorgamiento de una cantidad de recursos económicos al funcionario encargado de entregar el paquete.

Debido a que el problema se presentó de forma particular en las elecciones del estado de Nuevo León, en el capítulo VI se describe con amplitud.

4.4.2.8 Recepción de paquetes en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales.

Los problemas en este procedimiento tuvieron su origen en la coordinación y en la diferencia de estructuras organizacionales entre instituciones.

La problemática se presentó de forma más aguda en las sedes de los Consejos Distritales de Monterrey y en el Consejo Municipal del Municipio de Durango.

Este fue un ejemplo claro de la diferencia en las estructuras organizacionales de las instituciones y cómo estas, afectan la implementación y desarrollo de actividades; en el caso de la estructura organizacional de las JDE, se cuenta con el personal suficiente para llevar a cabo el procedimiento; pero un CM, no cuenta con la misma estructura, al seguir un procedimiento diseñado para las JDE, se debió considerar que el mismo no era aplicable para un CM, sobre todo si éste tiene que recibir un volumen elevado de paquetes (el Municipio de Durango tuvo que recibir alrededor de 700 paquetes electorales por cada elección).

Los problemas suscitados en este procedimiento, fueron los que pusieron en un alto riesgo de anulación a las elecciones; la entrega de paquetes en otra sede, era motivo suficiente para considerar que los mismos estuvieron expuestos a la posibilidad de ser alterados o extraviados y por lo tanto, de no dar certeza a los resultados.

4.4.2.9 Cómputos Distritales y Municipales.

Para este procedimiento, en las elecciones del estado de Nuevo León las Juntas Distritales tuvieron problemas derivados del diseño del procedimiento y del sistema informático que se utilizó como apoyo para su realización. Para el primer aspecto,

el diseño ha sufrido modificaciones en cada elección desde que se instituyó en la normatividad, pero los cambios no han sido de fondo sino de forma, por lo tanto en cada elección han surgido algunos problemas debido a las modificaciones; de estos dos aspectos, el de mayor impacto es el sistema informático que se utiliza, ya que, al ir agregando nuevas formas, estas tienen que verse reflejadas en el sistema y los periodos de capacitación para el conocimiento y la operación del mismo son reducidos.

Es muy probable que, cuando ya se cuente con un procedimiento que no sufra cambios, los problemas derivados de esto, desaparezcan o no tengan un impacto importante en la implementación y ejecución del mismo.

El OPL en Nuevo León no tuvo problema, porque no realizó los cómputos con el procedimiento establecido por el CG del INE, sino como tradicionalmente lo había realizado antes del nuevo modelo de elecciones, sin recuentos.⁴⁵

Para el estado de Durango, el procedimiento, presentó problemas de nivel alto, por ser implementado por primera vez en las elecciones locales y de conformidad con el acuerdo del CG del INE emitido para esta actividad.⁴⁶

En la normatividad local se incorporó una copia de lo que está establecido en la ley general; pero no fue suficiente para que el procedimiento se realizara sin problemas; el origen de los problemas en este caso, fue la falta de capacitación a los funcionarios de los CM y una estructura organizacional insuficiente en CM de los Municipios con mayor densidad poblacional

⁴⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Manual para la preparación y el desarrollo de la sesión especial de cómputos distritales, INE, publicado el 1 de abril de 2015

⁴⁶ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales Ordinarios Locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos, INE, publicado el 30 de marzo de 2016

4.5 Efectos de la estandarización de los procedimientos de gestión electoral en las elecciones federales y locales en el desempeño laboral y personal de los funcionarios electorales del INE y OPL, así como en la relación interinstitucional.

4.5.1 Previo a la Elección.

Cuando se presenta un cambio sustancial en la normatividad que regula el quehacer de una institución, siempre habrá algún tipo de impacto, positivo o negativo, en el personal que labora en la institución. La intensidad del mismo se incrementa, si el plazo para conocer, interpretar, manejar e implementar las modificaciones es corto. Cuando se presenta una situación de este tipo, lo más probable es que se haga presente la resistencia al cambio y que el trabajo, se realice de forma inercial.

En la experiencia del trabajo cotidiano, durante los procesos mencionados, cuando no se tenía claro que se debía hacer en la implementación de algún procedimiento, se recurrió a la experiencia y “al así siempre se ha hecho”. ¿Por qué lo anterior? Porque los funcionarios electorales de las JDE, tenían claro que se había cambiado el modelo de elecciones, pero que los procedimientos, en esencia, eran los mismos con los que se habían estado organizando las elecciones federales.

Un primer factor a considerar para tratar de establecer el impacto de la “estandarización” de procedimientos de gestión electoral para todas las elecciones, fue conocer cuál era la actitud de los Vocales de las JDE, ante el nuevo modelo de elecciones, antes de la elección. En la consulta realizada, se preguntó sobre el tema y se mostraron varias opciones posibles; los resultados fueron: el 68.75% señaló la frase “Deberíamos organizar todas las elecciones sin la participación de los OPL”; el 56% señaló la expresión “Es más trabajo y existe la necesidad de una buena coordinación”; el 50% seleccionó la opción “Esperemos lo que indique la Junta Local Ejecutiva en el estado”; el 31.25% marcó la frase “Debemos esperar los

acuerdos del CG y luego aclarar dudas” y el 18.75% expresó “es lo mismo que siempre se ha hecho”.⁴⁷

Como se puede observar, en las respuestas se intuía la aparición de problemas diferentes a los que se habían enfrentado y se esperaba recibir las indicaciones pertinentes para realizar el trabajo; pero también, se mostraban comportamientos inerciales, derivados de la confianza que dan los años de experiencia en la implementación y ejecución de procedimientos en los que se observaban pocos cambios.

Cuando se preguntó a los OPL y a sus CM la opinión sobre el nuevo modelo de elecciones, las respuestas fueron difusas, pero sobresalieron las que se opusieron al nuevo modelo de elecciones, mencionando que: “Se regresa al centralismo electoral”, “Es bueno pero deberían dejar que los CM organizaran la elección local”, “Se necesita más información y coordinación con el INE” “Dar mayor participación al OPL en la vigilancia y organización de las elecciones locales”

Para los funcionarios de los OPL, el reto fue mayor, puesto que, sus Consejos Generales fueron reestructurados y sus integrantes recién nombrados; la ley electoral de su entidad fue modificada poco antes de la elección para armonizarse con la ley general y sus órganos operativos no eran profesionales ni permanentes.

La actitud de los funcionarios de los OPL, antes de las elecciones, mostró dos tendencias: la primera, aceptar que la situación y contexto habían cambiado, que había una autoridad nacional que podía intervenir en cualquier momento, hasta para remover a los Consejeros de su institución, y que el trabajo a realizar, requería una adecuada coordinación. La segunda, actuar como si nada hubiera cambiado y mostrar una actitud independiente, no considerar los acuerdos del CG del INE en los que se establecieron criterios y lineamientos para la implementación de los procedimientos de gestión electoral y realizar las actividades con base en la

⁴⁷ Ver cuestionario de consulta en el anexo 2.

normatividad local, aun cuando ésta, mostrara inconsistencia y desarmonización con la ley general.

Lo que se observó en las respuestas a la consulta a los CM de los OPL, sobre el nuevo modelo de elecciones, fue desconocimiento; falta de capacitación y desinformación por parte de los órganos de dirección del OPL.

Otro elemento que influyó en el comportamiento de los funcionarios del OPL antes de las elecciones, fue la forma en que se seleccionaron a los responsables de los órganos de dirección y a los integrantes de los CM. Para el caso de los primeros, se mantuvo la estructura y personal que había desempeñado el cargo antes de las reformas. Para los segundos, la selección se realizó recurriendo a los que ya habían participado en procesos anteriores; luego entonces, en su desempeño hubo la influencia de la forma de trabajo del OPL antes de las reformas.

En la descripción de los casos de cada tipo de elecciones, se abordara con más detalle este aspecto.

4.5.2 Posterior a la elección

Otro elemento a considerar, para medir el impacto, fue consultar cómo afectó el desempeño laboral de los funcionarios electorales la “estandarización” de los procedimientos de gestión electoral; las respuestas sobre las siguientes opciones fueron: 100% respondió “más dificultad para realizar las actividades”, el 81.25% respondió que tuvo “menos horas de descanso”; el mismo porcentaje señaló la respuesta “elevación del nivel de estrés”; el 18.75% contestó que se incrementó el número de conflictos entre el personal de la Junta Distrital y sólo en una de las 16 Juntas, se marcó la opción “incumplimiento de las metas establecidas”. Las opciones “no afectó” y “disminución en la calificación de la evaluación del desempeño” no fueron señaladas; la última opción, tal vez no se seleccionó, porque en el momento de la consulta no se tenían presentes los resultados de la evaluación del desempeño correspondiente al ejercicio en el que se llevó a cabo la elección.

Para el caso de los Consejos Municipales, el 100% respondió la opción “más dificultad para realizar las actividades” y “elevación del nivel de estrés”, el 60% respondió “mayor número de conflictos entre el personal”. Las otras opciones no fueron seleccionadas.

Como se pudo observar, en las respuestas, para los integrantes de las JDE del INE y de los CM del OPL, las modificaciones a la normatividad, incrementaron la dificultad para realizar la actividad laboral, elevaron el nivel de estrés y disminuyeron el tiempo de descanso; sin embargo, para establecer el impacto con mayor detalle, sería necesario realizar un estudio mucho más amplio.

Capítulo V

Análisis del caso de una elección concurrente y el caso de una elección local

5.1 Caso Nuevo León

En este apartado, se describe de forma general lo que sucedió en la organización de una elección concurrente con el nuevo modelo de elecciones.

Se utiliza como puntos a seguir en el análisis: la normatividad, la coordinación y la ejecución en de las actividades conjuntas entre el INE y la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL).

Finalmente se realizan observaciones a considerar para las siguientes elecciones en el estado.

5.1.1 Normatividad

La Ley Electoral Para el Estado de Nuevo León, se modificó para realizar la armonización con la LGIPE de forma tardía y apresurada; se publicó el 8 de julio de 2014, dos meses antes del inicio del proceso ordinario señalado en la LGIPE y tres meses antes de la fecha marcada para el inicio del proceso electoral en la entidad.⁴⁸

La Ley Electoral del estado de Nuevo León, tiene diferencias con la LGIPE en aspectos que generan problemas de coordinación al implementar los procedimientos de gestión electoral; por ejemplo: las precampañas y campañas inician y terminan en fechas diferentes, tienen una duración mayor a la de la ley general; el registro de candidaturas se realiza en plazos y fechas diferentes al de los establecidos en la ley general; no contempla la instalación de casillas especiales; obliga a proporcionar alimentos a los representantes de los partidos y candidatos independientes el día de la jornada electoral; incluye integración de mesas auxiliares de cómputo en cada Comisión Municipal; establece la participación de auxiliares en

⁴⁸ Primera semana del mes de octubre del año anterior al de las elecciones ordinarias; art. 91, Ley Electoral para el Estado de Nuevo León; Decreto 180, 2014.

las casillas el día de la Jornada Electoral; contempla la integración, en una sola sede, de los paquetes con la documentación y materiales electorales que se entregaran a los presidentes de mesas directivas de las casillas; tiene plazos diferentes para el cierre del registro de representantes ante mesa directiva de casilla y generales, establece la colocación de una lista nominal en la puerta de entrada de las casillas y no establece recuentos de votación en los términos de la LGIPE.⁴⁹

Estas diferencias, ocasionaron discusión y problemas entre las JLE y JDE con la CEENL, para cumplir con los criterios y lineamientos emitidos por el CG del INE, para realizar y coordinar las actividades conjuntas que se realizarían en la organización de la elección concurrente.

La interpretación que dieron los funcionarios a la normatividad general fue errónea, ya que, consideraban que la normatividad local estaba por encima de la misma y su comportamiento fue como si no hubiera cambiado el modelo de elecciones.

Por otro lado, los vacíos normativos que generó la elaboración tardía del Convenio de Coordinación y Colaboración entre la JLE del INE y el OPL en la entidad, el mismo, se concluyó el 8 de abril de 2015, dos meses antes del día de la elección; así como las modificaciones a los acuerdos que tuvo que realizar CG del INE, por situaciones no previstas, como por ejemplo, la instalación de casillas especiales, no contempladas en la ley local, provocó que muchas actividades se realizaron sin la adecuada coordinación.

Otro problema fue que las reformas, modificaron el órgano de dirección de la CEENL; pero las modificaciones a la ley electoral en la entidad, no modificaron la estructura y funcionamiento del órgano ejecutivo de la misma; la Secretaría Ejecutiva⁵⁰ ni de la estructura operativa (Comisiones Municipales) del OPL en la entidad.

⁴⁹ Artículos 97, 108, 109, 110, 122, 128, 132, 143, 187 y 260 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, CEENL, 2015.

⁵⁰ La Secretaría Ejecutiva de la CEENL se integra con las Direcciones de Organización y Estadística Electoral, Jurídica, de Capacitación Electoral, de Fiscalización a Partidos Políticos y Administración.

En la consulta, la CEENL respondió que los cinco problemas más notorios por la diferencias en de la ley electoral local con la ley general, fueron: la obligación de establecer casillas especiales, diferencia en materia de financiamiento público a partidos y topes de gastos de campaña; falta de vigilancia directa por parte del organismo electoral local sobre el desarrollo de la Jornada Electoral; no contar con participación directa en el proceso de capacitación electoral y no contar con la participación directa en los mecanismos de recolección de los paquetes electorales.

Como se puede observar, no consideraban lo establecido en la LGIPE sobre las atribuciones otorgadas al INE en materia de organización de las elecciones.

5.1.2 Coordinación y colaboración.

Para llevar a cabo el trabajo conjunto, era necesaria la colaboración y para que ésta se materializara de forma eficiente y eficaz, se debió contar con una adecuada capacitación, comunicación y coordinación, para lograrlo era necesario tener: claridad en la normatividad y la disposición para el trabajo en equipo de los que participaban en las actividades.

La mayoría de los problemas que se presentaron durante la elección en la entidad, tuvo su origen en el segundo de los aspectos mencionados. Los funcionarios del OPL mostraron todo el tiempo “celo profesional”, interpretando las instrucciones del INE, como imposición y por tanto, siempre hubo una actitud defensiva, en la cual, la frase “mi ley no contempla eso” fue la más utilizada, para mostrar oposición o rechazo a las disposiciones que emitió el CG del INE, para orientar y aclarar lo relacionado con la instalación y funcionamiento de la casilla única, la ubicación de casillas, mecanismos de recolección y entrega recepción de los paquetes electorales en las sedes de los CD y CM.⁵¹

⁵¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ajusta el modelo de Casilla Única para las Elecciones Concurrentes 2015, INE, 25 de marzo de 2015
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifica el Acuerdo INE/CG229/2014 por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las Casillas Electorales que serán instaladas en la jornada electoral del 7 de junio de 2015, INE, 25 de marzo de 2015.

5.1.3 Problemas derivados de la normatividad, coordinación y colaboración en la organización de las elecciones en la entidad.

En función de lo anterior y de las respuestas que dieron sobre el tema las JDE, los CM y la CEENL, en el cuestionario utilizado para la consulta, los problemas derivados de la normatividad, coordinación y colaboración impactaron las siguientes actividades:

a) Capacitación electoral.

En este caso, los problemas se originaron desde la entrega de los materiales auxiliares para la capacitación a funcionarios de mesa directiva de casilla, los mismos, se entregaron al INE con retraso; en lugar de entregar una adenda de los aspectos más importantes de la elección local, como se estableció en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, entregaron un manual del funcionario de casilla, con el mismo diseño y contenido, del que había sido utilizado en el proceso electoral local anterior. Estos hechos, causaron retraso en la capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casillas y confusión en los mismos; ya que, al no poder impartir una segunda capacitación, por falta de tiempo, se les entregó un segundo manual del funcionario de casilla y material didáctico diferente al que había sido utilizado en la capacitación inicial.

De conformidad con las respuestas de la CEENL, faltó profundidad en la capacitación del proceso local, especialmente en las coaliciones, candidaturas independientes y casillas especiales, porque se tuvo poco tiempo para imprimir elaborar los materiales auxiliares para la capacitación sobre estos aspectos.

Las diferencias entre una y otra normatividad, generaron problemas para dar un solo tipo de capacitación a los integrantes de la mesa directiva de casilla; por lo cual

Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas al término de la Jornada electoral que al efecto acuerden los Consejos distritales, INE, 29 de octubre de 2014.

resulta necesario realizar un ajuste a la normatividad local respecto de la instalación y funcionamiento de las casillas, de tal forma que no haya espacio para confusión.

Un problema derivado directamente de la normatividad fue que, en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, dentro del sistema de sustituciones de funcionarios de mesa directiva de casilla, para el modelo de casilla única, se estableció que a falta del secretario 1, quien lo debía suplir era el secretario 2, pero este era el funcionario capacitado para el llenado de las actas de la elección local, derivado de lo anterior, en la entidad, alrededor de 900 secretarios 2, por sustitución ocuparon el puesto de secretario 1, lo que dio como resultado, un deficiente llenado de actas en ambas elecciones. Este aspecto debe ser revisado con más detalle, puesto que la información sobre el mismo es insuficiente como para medir el impacto real de esta situación.

b) Distribución de la documentación y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

La integración de paquetes con la documentación y materiales electorales para ser entregados a los presidentes de las mesas directivas de casilla, de la elección local, se realizó en una sola sede, es decir, no se realizó en las comisiones municipales de la CEENL, sino en la sede de la misma; por lo cual el personal de apoyo que proporcionó el INE, no fue el establecido en el Convenio de Coordinación (SE y CAE), porque esto hubiera implicado distraer de la capacitación electoral, a un buen número de ellos y trasladarlos desde distintos lugares de la entidad. Lo que se acordó fue comisionar personal administrativo de cada una de las JDE del área metropolitana de Monterrey.

La CEENL insistió en entregar el paquete electoral cerrado, como lo había realizado en los procesos anteriores, sin considerar que no sólo se entregaba su paquete sino también el de la elección federal y este, iba abierto para mostrar al Presidente de la mesa directiva de casilla el contenido del mismo; finalmente cedieron a la pretensión y se entregó como lo señala el procedimiento utilizado en las elecciones federales.

Otro problema generado por no seguir el procedimiento establecido por el CG del INE sobre los criterios y plazos que deberían observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las Casillas Electoral,⁵² fue que en el paquete con la documentación para la elección local, no se incluyeron boletas adicionales a las del número de electores en la lista nominal de la casilla, como se hace para las elecciones federales, en donde se incluyen boletas adicionales para ser utilizadas en la votación de los representantes de partido acreditados en la casilla, lo que provocó confusión entre los funcionarios de las casillas y en el cómputo de la votación en la misma.

Por último, no se estableció una adecuada coordinación y logística para la entrega de paquetes electorales de la elección local a los CAE, para que a su vez, estos los entregaran a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

c) Registro y acreditación de representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casillas y generales.

No hubo una adecuada coordinación para la entrega recepción de las relaciones de representantes acreditados de los partidos políticos locales por parte de la CEENL; en esta actividad, también influyó la falta de coordinación del INE con OPL para, proporcionar en tiempo, el sistema informático utilizado y la capacitación en el manejo del mismo; lo que retrasó la entrega y distribución de las relaciones mencionadas.

d) Votación de las elecciones locales en las casillas especiales.

La normatividad local no se contempla la instalación de casillas especiales; en función de lo anterior, el Consejo General del OPL, consultó al CG del INE sobre la posibilidad de no considerar votación de las elecciones locales en las casillas

⁵² Acuerdo del Consejo General por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las Casillas Electorales que serán instaladas en la jornada electoral del 7 de junio de 2015, INE, 29 de octubre de 2014.

especiales;⁵³ sin embargo, la respuesta del mismo fue que se realizaría la instalación y votación en las casillas especiales tanto para las elecciones federales como las locales.

Tomando en cuenta esta decisión, el OPL en la entidad tuvo que elaborar la documentación para estas casillas y acordar la forma de contabilizar la votación y agregarla al cómputo total de cada elección; pero ya no hubo tiempo de realizar la capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casillas.

e) Mecanismos de recolección y traslado de los paquetes electorales con los expedientes de las elecciones desde las casillas a las sedes de los Consejos Distritales y Comisiones Municipales.

Los problemas suscitados en el desarrollo de este procedimiento, son un ejemplo de interpretación errónea de la normatividad, por parte de los funcionarios del OPL en la entidad.

Para la implementación de este procedimiento, se utilizó el acuerdo emitido por el CG del INE para esta actividad; en el mismo, se señalaba que los mecanismos de recolección solo podían ser de tres tipos: Dispositivo de Apoyo para el Traslado de presidentes de las mesas directivas de casilla (DAT); Centros de Recolección y Traslado fijos (CRyT fijo) y Centros de Recolección y Traslado itinerantes (CRyT itinerante), pero agregaba, *“...en las entidades con elección concurrente, el convenio de coordinación y colaboración que se celebre con el Organismo Público Local podrá establecer la operación de mecanismos de recolección que atiendan de manera independiente el traslado de paquetes de la elección federal y la local, respectivamente.”*⁵⁴

⁵³ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a diversas consultas de los Organismos Públicos Locales Electorales en relación con la aplicación del acuerdo INE/CG113/2015. INE, 6 de mayo de 2015.

⁵⁴ 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. Acuerdo número INE/CG 230/2014, noviembre 29 de 2014.

Este último párrafo, fue interpretado por la CEENL, como la posibilidad de realizar la actividad de manera independiente, sin considerar lo establecido en el acuerdo del CG del INE, sobre los tres tipos de mecanismos que podían ser utilizados. Luego entonces, insistió hasta pocos días antes de la elección, en proporcionar recursos económicos al funcionario encargado de trasladar el paquete electoral, sin considerar que los funcionarios encargados del traslado del paquete electoral de la elección federal, no recibirían recursos para esta actividad.

Después de discutir ampliamente la situación, se acordó entre la JLE y el OPL, realizar un dispositivo de apoyo para el traslado de los presidentes y/o responsables de la entrega del paquete en la sede correspondiente, a través de la renta de transportes colectivos por parte del OPL. Estos vehículos, trasladarían a los funcionarios responsables de la entrega de los paquetes de ambas elecciones, desde las casillas a las sedes de los Consejos Distritales del INE y Municipales del OPL; sin embargo, esta logística fue implementada de forma apresurada y por tanto mal planeada; lo que afectó la entrega recepción de los paquetes en las sedes correspondientes.

El mecanismo de transporte implementado no fue eficiente, ya que, los choferes de los colectivos no tuvieron las indicaciones precisas sobre las rutas de traslado, llevando a los presidentes y secretarios responsables de la entrega, a sedes que no correspondían y estos, cansados y desorientados, optaron por entregar el paquete en la sede a la que llegaron aun cuando no fuera la correspondiente; los funcionarios que hacían la recepción, por instrucciones de los presidentes de los Consejos Distritales, recibieron y resguardaron los paquetes hasta en tanto no fueran avisados los Consejos correspondientes, para que pasaran a recogerlos.

En resumen los problemas en este procedimiento se generaron por una interpretación errónea de la normatividad, por falta de coordinación adecuada en un mecanismo que se implementó de último momento y por la falta de comunicación oportuna a los SE, CAE y presidentes de las mesas directivas de casilla, sobre el mecanismo que se seguiría.

f) Entrega recepción de los paquetes en las sedes de los Consejos Distritales del INE y las Comisiones Municipales de la CEENL

No se coordinó la entrega a través de operativos conjuntos o separados, ya que, hasta una semana antes de la jornada Electoral se acordó un mecanismo de apoyo y traslado a los presidentes de las mesas directivas de casilla con camiones de transporte de personal, lo que provocó confusión y error en la entrega de los paquetes en las sedes correspondientes.

Derivado de lo anterior, varios paquetes fueron entregados en sedes distintas a las que correspondían y los presidentes de los Consejos Distritales tuvieron que: ordenar la recepción y resguardo de los mismos, avisar al Consejo Distrital correspondiente y establecer un mecanismo de traslado.

La problemática en este procedimiento derivó de la falta de coordinación y de una colaboración mínima de la CEENL, ya que la misma, consideró que lo más importante era la elección de gobernador, por tanto aseguró la entrega de sus paquetes y poco le importó la entrega de los paquetes de la elección federal. Por ejemplo, en la Comisión Municipal de Monterrey, se recibieron varios paquetes distintos distritos federales, pero no avisó y cuando se le solicitó por parte de las JDE del INE que revisara para ver si se encontraban paquetes que no habían sido recibidos en las mismas, no colaboró y sólo permitió el acceso a la bodega en la que se depositó el material sobrante.

g) Cómputo de las elecciones

Las problemáticas se originaron en un aspecto no considerado en el diseño de las cajas para integrar los expedientes de las elecciones locales. Para la entrega de la documentación se utilizó una caja paquete similar en color y diseño a la utilizada por el INE para la elección federal, pero la CEENL, para la integración de los expedientes de la elección utilizó tres de diferentes colores, una para cada tipo de elección; pero el contenedor inicial para las boletas, como era muy similar a la caja paquete electoral del INE, por tanto, provocó confusión en los funcionarios de las

mesas directivas de casilla, que en varios casos, utilizaron los contenedores de la elección local, para incluir todo los sobrantes de la elección local y para incorporar los expedientes de la elección federal en los mismos. Así que cuando se realizó el cómputo en las elecciones federales, en varios paquetes no se encontró el expediente y se tuvieron que recontar.

No se estableció un mecanismo adecuado para recuperar las boletas o expedientes de una elección colocadas en una caja que no correspondía, provocando que antes y el día del cómputo distrital de la elección federal, se tuviera que andar buscando en las sedes de las comisiones municipales la documentación mencionada.

5.1.4 Observaciones.

Si bien, el resultado de la elección y las circunstancias que se presentaron en la entidad, mostraron una imagen exitosa de la organización y administración del proceso, lo cierto, es que no fue así.

El resultado de las elecciones como menciona Schedlerd (2009), “...*redimen si la oposición termina ganando y, mejor aún, si es por un margen cómodo*”.⁵⁵

Eso es lo que sucedió en la entidad, el resultado ayudó para que no hubiera conflicto postelectoral, sin embargo, durante la organización de las elecciones en la entidad, hubo varios errores y omisiones.

Si algún partido político hubiera impugnado los resultados; habrían puesto en riesgo la votación en varias casillas. Ejemplificando con un evento: la confusión de los Presidentes de las mesas directivas de casillas con respecto a los representantes generales y ante mesa directiva de casillas acreditados, por no contar en tiempo, con las relaciones correspondientes; ocasionó que algunos de ellos, no dejaran

⁵⁵ Schedlerd, A., op. cit.

entrar y permanecer en la casilla a los representantes acreditados, acción que es causal de anulación de la votación en una casilla.⁵⁶

Se presentaron otros errores y omisiones que pusieron en riesgo la votación o el resultado, como los siguientes: no recibir todos los expedientes de la elección o no contar con las boletas electorales a la hora de un recuento por encontrarse estas en un caja paquete equivocado; extraviarse un paquete al ser entregado en otra sede distinta, porque el mecanismo de recolección no fue el apropiado; abandono de la casillas por funcionarios, al conocer el monto pagado y la comida que se entregó a los representantes de partidos de la elección local.

En aspectos de coordinación, lo que tuvo un impacto sobre el personal del INE, fue la solicitud y entrega en tiempo mínimo, de copia certificada de las listas nominales utilizadas en las casillas a la CEENL, bajo el pretexto de que así se había establecido en el convenio y que era necesario para los medios de impugnación y los estudios estadísticos de participación. Se tuvieron que reproducir alrededor de 250,000 copias y certificarlas, el costo en material y horas hombre, fue totalmente pagado por el INE.

6.2 Caso Durango

Aquí se analiza lo sucedido en una elección que fue solamente local y en la que aplicó el nuevo modelo de elecciones.

Lo que se describe, se basa en lo observado durante el trabajo desarrollado por los Vocales Ejecutivos comisionados por el Secretario Ejecutivo del INE para apoyar, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango (IEPC), durante la Jornada Electoral y el Cómputo de las elecciones.

⁵⁶ Artículo 75, inciso h), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, Compendio de Legislación Nacional Electoral, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, México, 2014.

6.2.1 Normatividad

En este caso la normatividad local no se contrapuso con la normatividad general, es una copia de la misma, sin embargo, hubo un hecho que deriva de la nueva normatividad: la facultad de atracción del CG de cualquier asunto que ponga en riesgo una elección local.⁵⁷

En la elección local del estado de Durango, el CG del INE, tuvo que ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del organismo público local de Durango; debido a los problemas que se suscitaron en el IEPC de la entidad.

La actuación y desempeño de la Secretaria Ejecutiva, no fue el adecuado y por tal motivo, fue destituida por el Consejo General del OPL, bajo los argumentos de: vulneración al principio de certeza, legalidad y objetividad respecto a la tramitación de las medidas cautelares, deficiencias en los informes circunstanciados, desacatos a instrucciones del Presidente del OPL de Durango; omitir estampar firmas en diversos documentos oficiales; vulneración al principio de legalidad, al omitir informar al Presidente del organismo local respecto de las contrataciones del personal. La Secretaria mencionada, impugnó su destitución en el tribunal electoral de la entidad y el mismo resolvió que fuera reinstalada.⁵⁸

Ante la situación descrita, intervino el CG del INE y derivado de lo anterior, se presentó la renuncia de la Secretaria Ejecutiva mencionada, así como la de los titulares de las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas y Secretaria Técnica. Como respuesta el CG del INE, emitió un acuerdo para que a la brevedad posible

⁵⁷ LGIPE, artículo 120, párrafo 3; artículo 121, inciso a); Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de mayo de 2014.

⁵⁸ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango designados en cumplimiento al acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del proceso electoral local 2015-2016; INE, 13 de mayo de 2016.

se realizara el nombramiento provisional de los encargados de las mismas.⁵⁹ El CG del INE, nombró de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a los encargados de las Direcciones Ejecutivas del IEPC y comisionó a Vocales Ejecutivos del estado de Coahuila y Nuevo León para apoyar las actividades de la Jornada Electoral y el Cómputo de las Elecciones.

Los eventos descritos, generaron un retraso importante en actividades como el diseño e impresión de la documentación electoral, la elaboración de materiales didácticos para la capacitación, la implementación del PREP y la capacitación a funcionarios de mesa directiva de casilla.

6.2.2 Coordinación, colaboración y apoyo.

La coordinación y colaboración entre los organismos electorales en la entidad fue regular según las respuestas del IEPC y las JDE del INE, sin embargo, se presentó una situación fuera de lo que se puede considerar como normal; la JLE del INE y el órgano de dirección del IEPC en Durango, ordenaron tanto a las JDE como a los CM no comunicarse entre ellos; ya que la comunicación, solo sería entre la JLE y IEPC.

6.2.3 Problemas derivados de la normatividad, coordinación y colaboración en la organización de las elecciones en la entidad.

Los problemas derivados de la coordinación y colaboración se manifestaron en las actividades esenciales para fortalecer los resultados: la recepción de paquetes electorales en las sedes de los Consejos Municipales, la implementación y funcionamiento del Programa de resultados Preliminares y en el Cómputo Municipal y Distrital con recuento.

⁵⁹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se dictan las medidas pertinentes para darle funcionalidad a la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango en cumplimiento al Acuerdo INE/CG365/2016, en el marco del Proceso Electoral Local 2015-2016. INE, 18 de mayo de 2016.

a) Recepción de paquetes.

Los problemas se presentaron en los Municipios más poblados del estado: Durango de Victoria, Gómez Palacios y Lerdo.

La cantidad de personal para realizar esta actividad no fue suficiente, ya que las estructuras organizacionales de los CM en la entidad, son iguales para todos los municipios, sin importar que incluyan en el ámbito de su territorio la instalación de 700 casillas o sólo 5.

Toda la actividad la pretendieron realizar con los SE y CAE, sin considerar que estos apoyaban a los presidentes de las mesas directivas de casilla para la integración de los expedientes de la elección en las casillas y en los mecanismos de recolección de los paquetes con los expedientes de las elecciones.

Otro aspecto que abonó al problema de recepción de paquetes fue el espacio para el almacenamiento y resguardo de los mismos, no fue suficiente ni contaba con el personal necesario.

Para el caso del Municipio de Durango de Victoria, la problemática se presentó con agudeza; la bodega era inadecuada para el resguardo de los paquetes y faltó personal auxiliar para realizar las actividades, ya que, el volumen de paquetes a recibir fue elevado (más de 700).

b) Implementación y operación del PREP.

No se contaba con el espacio y equipo suficiente y no se confiaba en la empresa que fue contratada para llevarlo a cabo. Esta última situación obligó a que en cada CM se ordenara, tomar una fotografía de las actas de escrutinio y cómputo que fueron escaneadas en el Centro de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT); es decir, se realizó un doble trabajo por la falta de confianza en el proveedor; por lo tanto, el Programa fue poco confiable.

c) Cómputo municipal de la elección.

No hubo una capacitación adecuada a los Consejeros Municipales y al personal auxiliar, sobre cómo se debía realizar el recuento, por lo que tuvieron que intervenir los Vocales del INE comisionados por el Secretario Ejecutivo del INE para: orientar y ayudar a definir cuales paquetes deberían ser recontados, diseñar e implementar los grupos de trabajo, definir que SE y CAE participarían y en que horarios, establecer la logística del traslado de los paquetes a los grupos de recuento y orientar en el llenado de las constancias de recuento. Todas estas actividades se realizaron un día antes de los cómputos.

El problema fue más agudo, en los municipios con más casillas instaladas y que tuvieron que realizar el cómputo con recuento; puesto que el número de paquetes a recontar, rebasó el número de Consejeros Municipales que podían vigilar esta actividad, además no se contó con el personal auxiliar y el equipamiento necesario.

6.2.4 Observaciones

En esta elección, al igual que en la del estado de Nuevo León, el resultado de la elección de gobernador, ayudó para que no se presentaran conflictos postelectorales, ganó la oposición, no con mucho margen, pero suficiente para diferenciar al ganador; sin embargo el riesgo de anulación de la elección fue elevado, pues se cometieron errores y omisiones importantes.

Ejemplo: la recepción de paquetes en la sede del Consejo Municipal del municipio de Durango de Victoria, que concentraba cinco distritos electorales locales. En este CM no se contó con personal para esta actividad; su planeación incluía utilizar a los SE y CAE, pero estos no podían acudir, porque en ese momento se encontraban dando seguimiento y apoyando a los presidentes de las mesas directivas de casillas, en el cierre de las mismas y en los dispositivos de apoyo y traslado a las sedes de los Consejos Municipales. Cuando el presidente del Consejo se dio cuenta que no se presentarían, solicitó apoyo a los Vocales comisionados del INE, estos avisaron a la JLE en el estado para que a su vez informara al Consejo General del IEPC; en

respuesta, el IEPC y la JLE, enviaron personal auxiliar y Vocales para que apoyaran la actividad; sin embargo este personal no había sido aprobado por el Consejo Municipal para recibir los paquetes. Además, la recepción rebasó la capacidad de los encargados del PREP y de la Bodega para el resguardo de los paquetes, de tal forma, que los paquetes con los expedientes de las elecciones, tuvieron que ser acumulados en la calle.

Otro aspecto, fue una situación similar a la de la elección local en Nuevo León, respecto de las cajas en las que se integraron los expedientes de las elecciones, las boletas y documentación electoral se entregaron en una sola caja a los presidentes de las mesas directivas de casilla, pero el retorno fue en tres cajas más pequeñas, una para cada tipo de elección, sin embargo, no estaban bien identificados y parte de las boletas sobrantes se colocaron en las cajas iniciales y no dentro de lo cajas con los expedientes.

Otro error que puso en riesgo de anulación la elección fue: durante el recuento de la votación, en el CM de Durango de Victoria, se presentó frecuentemente la falta de boletas sobrantes en los paquetes que fueron recontados, no se tenía la certeza de donde habían quedado y el Consejero Presidente no supo explicar que había sucedido con las mismas. Las boletas sobrantes que no se encontraron rebasaron las 25,000.

Las boletas sobrantes, probablemente se encontraban en las cajas contenedoras de la documentación electoral que se entregó a los presidentes de las mesas directivas de casilla, porque no cabían en las cajas que se utilizaron la para la integración de los expedientes.

En resumen, en este caso se presentaron dos situaciones derivadas del nuevo modelo de elecciones: la atracción por parte del CG del INE de asuntos que ponen en riesgo la organización de una elección local y el cómputo con recuento en los CM de un OPL, mismos que no cuentan con la estructura organizacional, infraestructura y equipamiento necesarios, para realizarlos bajo los lineamientos emitidos por el CG del INE.

Capítulo VI

Conclusiones

6.1 Efectos de la aplicación del nuevo modelo de elecciones

El nuevo modelo de elecciones en el país, al ser aplicado por primera vez en la organización de las elecciones de 2015 y 2016; con la multiplicidad de leyes electorales locales, con la participación de dos organismos electorales y con la aplicación de los procedimientos de gestión electoral diseñados para la organización de las elecciones federales, generó conflictos operacionales en las JDE del INE y los CM de los OPL y puso en riesgo de anulación los resultados de las elecciones, debido a las diferencias en las estructuras organizacionales de organismos electorales, a una inadecuada armonización de las Constituciones y Leyes Electorales Locales con la Ley General y a una deficiente comunicación y coordinación entre los organismos electorales que participaron.

El riesgo de anulación de los resultados de las elecciones, no derivó de violaciones dolosas a la normatividad, o del incumplimiento de los principios rectores que guían la organización de las elecciones, sino de los errores u omisiones procedimentales que se generaron al aplicar, de forma estandarizada, en los procesos electorales locales, los procedimientos de gestión electoral que habían sido utilizados en la organización de las elecciones federales.

Las JLE y JDE del INE tuvieron la responsabilidad de la operación del nuevo modelo de elecciones en el país, pero tuvieron que realizarlo, con el mismo diseño de estructura y funcionamiento utilizado en la organización de las elecciones federales. Al asumir la responsabilidad de la organización de las elecciones locales, el personal de las JLE y JDE, fue sometido a una situación de funcionamiento laboral diferente, es decir, tuvieron que realizar más actividades con la misma estructura y recursos materiales con que se organizaban las elecciones federales; pero, con la presión adicional de otro organismo electoral, que buscó, más que cumplir con su función, justificar su permanencia como institución.

Este modelo generó y seguirá generando problemas, por lo tanto es necesario ir evaluando el desarrollo e implementación del mismo, para realizar los ajustes normativos, reestructurar los órganos electorales y revisar los procedimientos de gestión electoral utilizados, para hacerlo más eficiente, o en su caso, redefinir el modelo para hacerlo federal o centralista.

6.2 Aspectos de la normatividad electoral de las entidades que deben ser revisado y modificado para que no surjan conflictos en la gestión electoral y coordinación interinstitucional.

Las modificaciones a las Constituciones y Leyes Electorales Locales, no contemplaron cambios en la estructura organizacional de los órganos operativos de los OPL y no se armonizaron aspectos de la gestión electoral, tales como: la fecha de inicio del proceso electoral, las fechas para el registro de candidatos, las fechas de inicio y duración de las precampañas y campañas, la forma de realizar el cómputo en los órganos ejecutivos, y no eliminaron todo los aspectos relacionados con la organización y capacitación electoral que fueron atribuidos completamente al INE. Estas omisiones, dificultaron la coordinación entre los órganos electorales, elemento fundamental para la organización de las elecciones.

En función de lo anterior, es necesario, que la normatividad electoral local de cada entidad, se revise en los aspectos mencionados en el párrafo anterior, así como en lo relacionado con la estructura organizacional y funcional de los órganos ejecutivos de los OPL, de tal forma que estos sean compatibles con los procedimientos de gestión electoral propuestos por el INE.

Cabe mencionar que durante el desarrollo de este trabajo el CG del INE aprobó el Reglamento de Elecciones,⁶⁰ documento que establece y estandariza todos los procedimientos de gestión electoral que deben ser seguidos para la organización

⁶⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, INE, 7 de septiembre de 2016.

de las elecciones en el país. Para la armonización de las Leyes Electorales Locales este documento puede ser utilizado como referencia.

6.3 Límites legales de intervención del CG del INE en la organización de una elección local.

Derivado de lo sucedido en el organización de la elección local en el estado de Durango, se puede afirmar, que la intervención del CG del INE es ilimitada cuando se pone en riesgo la organización de una elección local y que el mismo, sin que se realice la asunción total de la elección local y sin remover al Consejo General del OPL, con base en la facultad de atracción, puede en un momento dado, nombrar de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, al personal necesario para que realice, de forma temporal, las actividades de organización de una elección local.⁶¹

Sin embargo, los vocales del INE que sean comisionados, para apoyar una elección local, deben contar con atribuciones que definan claramente su intervención, para evitar que haya conflicto y se rebase el límite legal.

6.4 Procedimientos de gestión electoral en los que se presentaron problemas.

Los procedimientos, que de conformidad con la consulta a las JDE y CM, tuvieron problemas fueron: capacitación electoral, integración mesas directivas de casilla, ubicación de casillas, distribución de materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla, acreditación de representantes de partido ante mesa directiva de casilla y generales, instalación y funcionamiento de las casillas electorales, los mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde la casilla, recepción de paquetes en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales, implementación del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE); implementación del Programa de Resultados Preliminares (PREP) y los Cómputos Distritales y Municipales.

⁶¹ Ídem 58

Con nivel alto, que se originaron por diferencias en la normatividad; diferencias en las estructuras organizacionales los órganos electorales y en la coordinación y comunicación deficiente: capacitación electoral, integración mesas directivas de casilla, distribución de materiales y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla, acreditación de representantes de partido ante mesa directiva de casilla y generales, mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde la casilla, recepción de paquetes en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales.

Con nivel medio, que tiene su origen primordial en las diferencias entre estructuras organizacionales: cómputos distritales y municipales,

Con nivel bajo, que tienen su origen principal, en el diseño normativo del procedimiento: ubicación de casillas, implementación del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) e implementación del Programa de Resultados Preliminares (PREP).

6.5 Efectos que generó la implementación del nuevo modelo de gestión electoral en las JDE del INE y CM de los OPL.

La consulta, dio como resultados más palpables: mayor dificultad para realizar las actividades por parte de los funcionarios de la JDE del INE, un nivel más alto de estrés en los mismos y la falta de capacitación de los funcionarios de los OPL para conocer y para colaborar de forma más precisa con el INE.

Por otro lado, no aporta los elementos suficientes para poder establecer con precisión el efecto de las modificaciones a la normatividad y la aplicación estandarizada de los procedimientos de gestión electoral, en el funcionamiento de las JDE y en la estructura y funcionamiento de OPL y sus CM; pero si nos proporciona un descripción y acercamiento, a los problemas que generó, trabajar con un modelo electoral que mezcla normatividades y estructuras organizacionales.

Hizo patente la necesidad de una adecuada comunicación, coordinación y normatividad procedimental que establezca criterios y lineamientos, lo

suficientemente robustos, para que se evite discrecionalidad e interpretación personal de los funcionarios electorales responsables de la ejecución de las actividades.⁶²

Se puede argumentar, que por ser la primera vez que se aplicaba el nuevo modelo, era obvio que habría más situaciones problemáticas que en elecciones anteriores; sin embargo, lo que se observó fue, que aun después de las primeras elecciones bajo el nuevo modelo (concurrentes de 2014 – 2015), en las siguientes (locales 2015 – 2016), los problemas fueron similares y se presentaron en los mismos procedimientos, tal vez con menos intensidad, pero volvieron a estar presentes.

Lo anterior hace necesaria, una revisión más exhaustiva de cada procedimiento de gestión electoral, para determinar que otros factores están originando los problemas y como pueden ser solucionados, esto sería objeto de estudio de otro trabajo.

6.6 Consideraciones finales.

En nuestro país, la anulación de elecciones, no tienen su origen en el trabajo parcial de los organismos electorales para favorecer a un actor político, o en fraudes a gran escala, sino en los errores procedimentales, más aun, no en los procedimientos como tales, sino en la implementación de los mismos.

Si la normatividad no es clara, o no se cuenta con ella oportunamente; si existen dudas sobre su interpretación y se realizan ajustes cuando se han iniciado actividades, es muy probable que fallen la coordinación, la comunicación y la gestión electoral; por tanto, es necesario que antes de cada proceso electoral, sobre todo si se han realizado reformas y adiciones a las normas electorales, los funcionarios responsables de la implementación y ejecución de procesos, procedimientos y actividades, cuente con todos los elementos normativos necesarios; además, que

⁶² Cabe mencionar que durante el desarrollo de este trabajo, el CG del INE, con base en los acuerdos que había emitido para las diferentes actividades, en los procesos electorales de 2014 - 2015 y 2015 – 2016, acordó el Reglamento de Elecciones, que establece los criterios, lineamientos y formatos para cada procedimiento de gestión electoral que se debe ejecutar durante la organización de las elecciones.

toda esa información haya sido procesada, socializada y comprendida por los mismos.

En resumen, la eficiencia y eficacia procedimental en la organización de una elección depende de dos aspectos: a) procedimientos claros, con lineamientos y criterios que no dejen espacio para la incertidumbre y la improvisación en las actividades a realizar para la implementación y ejecución de cada procedimiento y b) funcionarios profesionales, bien capacitados que formen grupos de trabajo de alto rendimiento.

Si lo anterior se logra, se reduce al mínimo la posibilidad de errores u omisiones que pongan en riesgo la validez del resultado de las elecciones.

Finalmente, no puedo dejar fuera del análisis algo que, desde mi punto de vista, influye en el desempeño de quienes formamos parte del Instituto Nacional Electoral, me refiero a la normatividad, estructura y organización en la que se sustenta nuestra Institución.

A veinticinco años de su creación, la estructura, organización y funcionamiento, es la misma; sin embargo, las circunstancias y contexto, con las que inició sus actividades la Institución, son otros.

Después de un proceso electoral, el que sigue es más difícil de organizar y administrar; ya que, la normatividad sigue centrada en la desconfianza, justificada y aplicable para el momento en el que se fundó el Instituto, pero no en las circunstancias y contexto actuales. La estructura organizacional no ha sufrido modificaciones significativas, pero que se ve cada vez más exigida por el incremento de responsabilidades y actividades.

Los procedimientos son anquilosados, algunos de ellos, se arrastran desde la primera ley electoral posterior a la revolución; por ejemplo, la integración de las mesas directivas de casilla.

Los esquemas de seguimiento y evaluación, están basados en la falta de confianza de la parte directiva hacia la parte operativa; el seguimiento a través de los sistemas informáticos es inquisitivo, no correctivo o resolutorio, quienes se encargan de realizar el seguimiento, exigen que el sistema tenga información lo más rápido posible, no importa si es correcta o no, raras veces preguntan si hay algún problema que este retrasando la actividad o si existe la necesidad de corregir el procedimiento para que la información fluya mejor; los sistemas informáticos se han vuelto un fin, no son una herramienta; en lugar de facilitar el procesamiento de información, como lo fue en un inicio, frecuentemente tienen fallas que retrasan y complican las actividades.

Con un sistema de administración lleno de trámites burocráticos y herramientas informáticas complejas e ineficientes; el personal del Instituto realiza sus labores en un ambiente cada vez más inadecuado.

El desgaste y estrés es cada vez mayor y por tanto, las posibilidades de cometer errores u omisiones aumenta.

En función de lo anterior, es necesario, que nuestra Institución realice los cambios necesarios para que se modifiquen las relaciones e interacciones, entre la parte directiva y la ejecutiva, partiendo de la confianza en el personal que integra la institución, confianza ganada a pulso, que muestran los resultados exitosos en más de dos décadas de actividad de la misma, esto será posible, sí se facilita el desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal Administrativo que auxilia al mismo; no a través de la competencia individual, sino de la promoción del trabajo en equipo, la colaboración y la confianza.

Referencias

1. Aguilar Rivera, J.A. (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810 -1910)*, México: FCE, CONACULTA, IFE, CONACYT, 2010, (Colec. Biblioteca Mexicana).
2. Arroyo, R., *“Implicaciones para los estados: una visión regional”*, en Córdova Vianello, L, P. Salazar, *Estudios sobre la reforma electoral 2007 Hacia un nuevo Modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, Tomo III, Sección VIII, pp.585 – 605.
3. Arroyo, I., *Los tránsitos de la representación política en México, 1821 – 1857*, en *Las elecciones y el gobierno representativo de México (1810 -1910)*, Rivera, (coord.), 2010, FCE, IFE, México.
4. Astudillo, C., *El modelo de organización electoral en México*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
5. Ayala, F., *“La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva”*, en *Política, Globalidad y Ciudadanía*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Vol. 1, Núm. 2 julio-diciembre 2015, pp. 41-58, ISSN 2395-8445.
6. Barrientos, F., *Gestión Electoral Comparada y Confianza en la Elecciones en América Latina*, INAP, México, 2011.
7. Becerra, R., et al., *Así se vota en la República: Las legislaciones electorales en los estados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.
8. Brea, J., *Administración electoral*, en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario electoral*, Centro Interamericano de asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José (Costa Rica), 1988.

9. Cano, A., Reforma político – electoral: la autonomía de los organismos públicos estatales, en: Memoria del Congreso de órganos públicos autónomos, Jalisco, México, 2014.
10. Carmona, D., *Ley para la elección de poderes federales 2 de julio de 1918*, Memoria Política de México, Edición Perenne, Efemérides, México, 2007, ISBN-970-95193.
11. Casar, M. A., *Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral*, en La reformay los estados la responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales, Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2015, pp. 144- 150
12. Instituto Federal Electoral, [Colaboración: Dr. Gustavo Emmerich, Dr. Alejandro Favela Gavia, Mtro. Manuel Larrosa Haro], *Desarrollo Electoral Mexicano (Antología)*, México, Programa de formación y desarrollo -IFE, 1999, pp. 269-28
13. Instituto Federal Electoral, Reporte final, *Estudio comparativo sobre instrumentos electorales en países democráticos*, México, IFE - Centro de Desarrollo Democrático- DERFE, 2000.
14. INE, (Inédito) *Informe sobre la consulta realizada a las Juntas Locales Ejecutivas respecto de los procesos electorales locales 2015 – 2016*, agosto de 2016, Documento interno.
15. Hartlyn, J., McCoy, J., Mustillo, T., *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina*, Comparative Political Studies, Universidad de Carolina del Norte, U.S.A., marzo, 2008.
- 16 Molina, J., *Sistemas Electorales Subnacionales*, en: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, (2ª ed.), México, 2007, pp. 334 – 370
17. Mackenzie, W.J.M. en: *Free elections. An elementary textbook*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1958., citado por Barrientos, F., en: *Gestión Electoral Comparada y Confianza en la Elecciones en América Latina*, INAP, México, 2011.

18. Murayama, C., *La reforma electoral y la autonomía de los organismos públicos autónomos*, Memoria del Congreso de órganos públicos autónomos, Jalisco, México, 2014.
19. Nohlen, D., D.Zovatto, J.Orozco, J.Thompson (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, (Colec. Política y Derecho), pp. 843-896, 975-1016.
20. Pastor, R., *"The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research"*, en Andreas Schedler; Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self- Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 1999.
21. Picado, H., *Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica*, en: América Latina Hoy, 51, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, pp. 95 – 116.
22. Ramos, I., J. Herrera, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.
23. Santiago, J. *Democracia Electoral: Centralismo vs Federalismo*, en *Federalismo Electoral: Experiencias locales*, México, IFE, Sociedad mexicana de Estudios Electorales, A.C., 2014.
24. Schedler, A. *Inconsistencias contaminantes: Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México*, en: América Latina Hoy, 51, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, pp. 41 – 59.
25. Sosa, H., *Cambio políticos en México: Reformas electorales y sus impactos más profundos*, en *Democracia y Elecciones*, México, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, Instituto Prisciliano Sánchez, Universidad de Salamanca, España, 2013.

26. Urrity, C.A., *"Organización y administración electoral"*, en *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, IJJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.
27. Valdés, L., *Sistemas electorales y de partidos*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 7, (3ª ed.) Instituto Federal Electoral, México, 1997.
28. Valenzuela, G.J., *Legislación electoral mexicana, 1812 -1921: Cambios y continuidades*, México, IIS - UNAM, 1992.
29. Wall Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006.

Legislación y Acuerdos del CG del INE consultados

30. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente publicado en el Diario Oficial de la federación el 10 de febrero de 2014.
31. Decreto de reforma y adiciona los artículos 5º; 35 fracción III; 36 fracción I, 41; 54; 60 y 73 fracción VI, Base 3ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990.
32. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F., 13 de noviembre de 2007.
33. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación*, Compendio de Legislación Nacional Electoral, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, México, 2014.
34. *Ley Electoral para el estado de Nuevo León*, Comisión Estatal del Estado de Nuevo León; septiembre de 2014.

35. *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango*; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Durango; Compendio Electoral, 2015.
36. Convenios de Coordinación y Colaboración entre el INE y la CEENL para el proceso electoral 2014 – 2015; abril de 2015.
37. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas al término de la Jornada electoral que al efecto acuerden los Consejos distritales, INE, 29 de octubre de 2014.
38. Acuerdo del Consejo General por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las Casillas Electorales que serán instaladas en la jornada electoral del 7 de junio de 2015, INE, 29 de octubre de 2014.
39. 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; 29 de noviembre de 2014.
40. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ajusta el modelo de Casilla Única para las Elecciones Concurrentes 2015, INE, 25 de marzo de 2015
41. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifica el Acuerdo INE/CG229/2014 por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las Casillas Electorales que serán instaladas en la jornada electoral del 7 de junio de 2015, INE, 25 de marzo de 2015.
42. 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; 25 de marzo de 2015.

43. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Manual para la preparación y el desarrollo de la sesión especial de cómputos distritales, INE, 1 de abril de 2015

44. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a diversas consultas de los Organismos Públicos Locales Electorales en relación con la aplicación del acuerdo INE/CG113/2015. INE, 6 de mayo de 2015.

45. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales Ordinarios Locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos, INE, 30 de marzo de 2016

46. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales Ordinarios Locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos, INE, 30 de marzo de 2016

47. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango designados en cumplimiento al acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del proceso electoral local 2015-2016; INE, 13 de mayo de 2016.

48. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se dictan las medidas pertinentes para darle funcionalidad a la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango en cumplimiento al Acuerdo

INE/CG365/2016, en el marco del Proceso Electoral Local 2015-2016. INE, 18 de mayo de 2016.

49. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, INE, 7 de septiembre de 2016.

Anexo1

Sugerencias

1. En las leyes locales, se deben eliminar todos los aspectos relacionados con la organización y capacitación electoral, ya que estos fueron atribuidos al INE.
2. Desde mi punto de vista y de conformidad con la tendencia que hay en América Latina, hacia el establecimiento de un sistema electoral nacional que se aplique por igual en las elecciones federales como en las locales; lo ideal sería una ley general que regulara tanto las elecciones federales como las locales en todos los aspectos. Un organismo nacional de coordinación y vigilancia, y una estructura descentralizada, que bajo las reglas generales, organizara las elecciones en cada entidad del país.
3. Realizar un estudio cualitativo y cuantitativo que permita establecer cuál sería la estructura organizacional más adecuada para los OPL, con la finalidad de estandarizarla en todos las entidades del país.
4. Elaborar indicadores de evaluación para medir la eficacia y eficiencia de los procedimientos de gestión electoral que se utilizan actualmente, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para modificarlos o sustituirlos por otros más adecuados a la situación y contexto actual.
5. Después del Proceso Electoral de 2018, realizar una consulta a todas las Juntas locales y Distritales del INE y CM de los OPL sobre la funcionalidad y pertinencia de los procedimientos de gestión electoral utilizados hasta el momento.
6. Revisar y analizar qué factores influyen para que el procedimiento de Capacitación Electoral, sea el que más problemas genera en los procesos electorales.

Anexo 2

Formatos de la consulta a JDE, CM y OPL

Proceso Electoral Federal y Local (Concurrente 2014 - 2015)

Cuestionario Junta Distrital Ejecutiva

Este cuestionario forma parte de un trabajo de investigación sobre la gestión electoral realizada en los procesos electorales concurrentes de 2014 – 2015 y locales 2015 - 2016.

Sólo tiene la intención de obtener información que será utilizada para la elaboración de un trabajo de tesis en la Maestría en Procesos Electorales del Instituto.

Entidad Federativa:

Sexo:

Edad:

1.- ¿De las siguientes actividades en cuáles tuvo problemas la Junta Distrital Ejecutiva?

(Si la respuesta es afirmativa señale el nivel de la problemática)

Actividad	Si	No	Nivel		
			Alto	Medio	Bajo
Registro y acreditación de observadores electorales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacitación electoral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integración de mesas directivas de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integración de mesas directivas de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ubicación de casillas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distribución de material y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acreditación de representantes de partidos políticos generales y ante mesa directiva de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instalación y funcionamiento de las casillas electorales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Implementación del SIJE	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Implementación del PREP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conteo Rápido	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mecanismos de recolección	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recepción de paquetes electorales en las sedes de los Consejos Distritales y Municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cómputos Distritales y Municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medios de impugnación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otras actividades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si respondió otras actividades señale cuales:

--

2.-Los problemas suscitados fueron por: (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Coordinación deficiente con el OPL
- b) ☐ Desconocimiento de la Ley Electoral Local
- c) ☐ Acuerdos del CG
- d) ☐ Comunicación deficiente
- e) ☐ Otros

(Describe Brevemente)

--

3.- Antes del inicio del Proceso Electoral cuántas reuniones de coordinación realizaron con la Junta Local y los OPL:

Junta Local	
OPL	

4.- ¿Cuáles fueron los puntos tratados? (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Normatividad
- b) ☐ Planeación
- c) ☐ Logística
- d) ☐ Coordinación
- e) ☐ Administración

5.- ¿Se conocieron los acuerdos del Consejo General del INE para la organización de los procesos concurrentes?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

6.- En las reuniones de coordinación de los integrantes de la Junta Distrital la actitud de los vocales fue: (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ "Es lo mismo que siempre se ha hecho"
- b) ☐ "Es más trabajo y existe la necesidad de una buena coordinación"
- c) ☐ "Deberíamos organizar todas las elecciones sin la participación de los OPL"
- d) ☐ "Debemos esperar lo que acuerde el CG y luego aclarar las dudas"
- e) ☐ "Esperemos lo que indique la Junta Local Ejecutiva en el estado"

7.- ¿Al inicio del proceso electoral se contaba con el Convenio de Coordinación entre la Junta Local y el OPL de la entidad?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

8.- ¿En la Junta Distrital Ejecutiva se conocía el contenido del Convenio de Coordinación?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

9.- ¿Para la elaboración de los anexos técnico y financiero se consultó a la Junta Distrital?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

10.- ¿La Junta Local Ejecutiva en el estado realizó reuniones de trabajo con las Juntas Distritales para dar a conocer el contenido del convenio y aclarar dudas sobre el mismo?

- a) Si ☐ b) No ☐

Si la respuesta es sí cuales fueron los puntos tratados: (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Coordinación
b) ☐ Comunicación
c) ☐ Seguimiento
d) ☐ Administración

11.- ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para recibir instrucciones e informar sobre los avances en las actividades? (Ordene del 1 al 6 de conformidad con la frecuencia de utilización)

a)	Oficios y circulares	
b)	Correo Electrónico.	
c)	Teléfono.	
d)	Comunicación personal.	
e)	Reuniones de coordinación.	
f)	Sistemas de la red-INE.	

12.- ¿La coordinación y colaboración con los órganos ejecutivos del OPL (Consejos Municipales) fue:

- a) Buena ☐ b) Regular ☐ c) Mala ☐ d) No existió ☐

Si contesto las opciones c) o d) explique brevemente porque:

13.- Enumere los 5 principales problemas que se presentaron en la relación con los OPL y sus órganos ejecutivos:

1)	
2)	
3)	
4)	
5)	

14.- ¿Cómo afectó su desempeño laboral la estandarización de procedimientos para la organización de las elecciones locales y federales?

(Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Más dificultad para realizar las actividades
- b) ☐ Incumplimiento de las metas establecidas
- c) ☐ Elevación del nivel de estrés
- d) ☐ Disminución en la calificación de la evaluación del desempeño
- e) ☐ Mayor número de conflictos entre el personal de la Junta Distrital
- f) ☐ Menos horas de descanso
- g) ☐ No afectó

15.- ¿Cuál es su opinión sobre las reformas en materia electoral de 2013 y 2014?

--

16.- ¿Considerando la nueva normatividad electoral, qué sugiere para mejorar la organización de las elecciones?

--

Gracias por sus respuestas

Atentamente
Marco Antonio Baca Valencia
Vocal Ejecutivo
Junta Distrital Ejecutiva 07 en Nuevo León.

Proceso Electoral Local (2015 - 2016)
Cuestionario Consejo Municipal

Este cuestionario forma parte de un trabajo de investigación sobre la gestión electoral realizada en los procesos electorales concurrentes de 2014 – 2015 y locales 2015 - 2016.

Sólo tiene la intención de obtener información que será utilizada para la elaboración de un trabajo de tesis en la Maestría en Procesos Electorales del Instituto.

Entidad Federativa:

Sexo:

Edad:

1.- ¿De las siguientes actividades en cuáles tuvo problemas la Comisión o Consejo municipal

(Si la respuesta es afirmativa señale el nivel de la problemática)

Actividad	Si	No	Nivel		
			Alto	Medio	Bajo
Espacio y equipamiento de la bodega de resguardo de la documentación electoral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medidas de seguridad para el resguardo de la documentación electoral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integración y funcionamiento del Consejo Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Contratación y operación del personal auxiliar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distribución de material y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mecanismos de recolección	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recepción de paquetes electorales en las sedes de los Consejos Municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cómputos Distritales y Municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medios de impugnación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otras actividades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si respondió otras actividades señale cuales:

--

2.- Los problemas suscitados fueron por: (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Falta de capacitación para aplicar la nueva normatividad
- b) ☐ Desconocimiento de la Ley General
- c) ☐ Acuerdos del CG del INE
- d) ☐ Comunicación y coordinación deficiente con el INE
- e) ☐ Otros

(Describe Brevemente)

--

3.- Antes del inicio del Proceso Electoral cuántas reuniones de coordinación realizaron con la Junta Local y Distritales del INE y cuantas con el Consejo General del OPL de su entidad:

Junta Local	
OPL	

4.- ¿Cuáles fueron los puntos tratados? (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Normatividad
- b) ☐ Planeación
- c) ☐ Logística
- d) ☐ Coordinación
- e) ☐ Administración

5.- ¿Se conocieron los acuerdos del Consejo General del INE para la organización de los procesos concurrentes?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

6.- ¿En la Comisión o Consejo Municipal se conoció el Convenio de Coordinación entre la Junta Local y el OPL de la entidad para el desarrollo del proceso electoral?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

7.- ¿El Consejo General del OPL en su entidad realizó reuniones de trabajo con los Consejos Municipales para dar a conocer el contenido del convenio y aclarar dudas sobre el mismo?

- a) Si ☐ b) No ☐

Si la respuesta es sí cuales fueron los puntos tratados: (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Coordinación
b) ☐ Comunicación
c) ☐ Seguimiento
d) ☐ Administración

8.- ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para recibir instrucciones e informar sobre los avances en las actividades? (Ordene del 1 al 6 de conformidad con la frecuencia de utilización)

a)	Oficios y circulares	
b)	Correo Electrónico.	
c)	Teléfono.	
d)	Comunicación personal.	
e)	Reuniones de coordinación.	

9.- ¿La coordinación y colaboración con la Junta Distrital del INE que corresponde a su Municipio fue?

- a) Buena ☐ b) Regular ☐ c) Mala ☐ d) No existió ☐

Si contesto la opción d) explique brevemente porque:

--

10.- Enumere los 5 principales problemas que se presentaron en la relación con la Junta Distrital que corresponde a su Municipio:

1)	
2)	
3)	
4)	
5)	

11.- ¿Cómo afecto su desempeño laboral la Utilización de procedimientos para la organización de las elecciones utilizados para la organización de las elecciones federales en la organización de las elecciones locales? (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Más dificultad para realizar las actividades
- b) ☐ Incumplimiento de los acuerdos del Consejo General del INE
- c) ☐ Elevación del nivel de estrés
- d) ☐ Mayor número de conflictos entre el personal del Consejo Municipal
- e) ☐ Menos horas de descanso
- f) ☐ No afecto

12.- ¿Cuál es su opinión sobre las reformas en materia electoral de 2013 y 2014?

13.- ¿Considerando la nueva normatividad electoral, qué sugiere para mejorar la organización de las elecciones?

Gracias por sus respuestas

Atentamente
Marco Antonio Baca Valencia
Vocal Ejecutivo
Junta Distrital Ejecutiva 07 en Nuevo León.

**Proceso Electoral Federal y Local (Concurrente 2014 - 2015)
Cuestionario Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL).**

Este cuestionario forma parte de un trabajo de investigación sobre la gestión electoral realizada en los procesos electorales concurrentes de 2014 – 2015 y locales 2016.

Sólo tiene la intención de obtener información que será utilizada para la elaboración de un trabajo de tesis en la Maestría en Procesos Electorales del Instituto.

Entidad Federativa:

Sexo:

Edad:

1.- ¿Al inicio del proceso electoral la estructura organizacional de la CEENL se modificó como producto de las modificaciones a la ley electoral de la entidad?

a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

2.- ¿Las personas responsables de los órganos de dirección de la CEENL fueron las mismas que ocuparon el cargo en el proceso electoral local anterior a las reformas en materia electoral de 2013 y 2014?

a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

3.- Enumere 5 problemas causados por las diferencias entre la Ley General Electoral (LGIPE) y la Ley Electoral de la entidad:

1)	
2)	
3)	
4)	
5)	

4.- ¿Al inicio y durante el proceso electoral se realizaron reuniones del Consejo General de la CEENL y el Consejo Local del INE?

a) De 1 a 5 reuniones ☐ b) De 6 a 10 reuniones ☐ c) Más de 10 reuniones ☐

5.- ¿Cuáles fueron los puntos tratados? (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Análisis y discusión de la Normatividad
- b) ☐ Coordinación y Comunicación
- c) ☐ Planeación
- d) ☐ Administración
- e) ☐ Materiales y Documentación Electoral
- f) ☐ Materiales para capacitación
- g) ☐ Fiscalización
- h) ☐ Propaganda
- i) ☐ Monitoreo
- j) ☐ Procedimientos de gestión electoral
- k) ☐ Capacitación al personal auxiliar y administrativo
- l) ☐ Capacitación a funcionarios de Comisiones Municipales
- m) ☐ Logística
- n) ☐ Elaboración de convenio de coordinación y anexos técnico y financiero
- o) ☐ Coordinación con Juntas Distritales del INE

6.- ¿Durante el desarrollo del proceso electoral la CEENL realizó cambios en el personal de los órganos de dirección de la misma?

- a) Si ☐ b) No ☐ c) Parcialmente ☐

Si contesto afirmativamente, explique brevemente la causa:

7.- ¿Derivado de las modificaciones a la normatividad electoral en la entidad y de lo señalado en la Ley General, la CEENL tuvo que contratar personal auxiliar adicional al que se había contratado en los procesos electorales locales anteriores a las reformas?

- a) Si ☐ b) No ☐

Si contesto afirmativamente, explique la causa y el porcentaje aproximado:

8.- ¿El presupuesto ejercido en el proceso electoral de 2014 – 2015 fue superior al del proceso local anterior en el que se eligió Gobernador?

a) Si ☐ b) No ☐

Si contesto afirmativamente, explique la causa y el porcentaje de incremento aproximado:

9.- ¿De las siguientes actividades en cuáles tuvo problemas la CEENL?

Actividad	Si	No	Nivel		
			Alto	Medio	Bajo
Elaboración de Materiales y documentación Electoral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Registro de Candidaturas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Promoción del Voto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Propaganda Electoral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Encuestas Electorales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distribución de material y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acreditación de representantes de partidos políticos generales y ante mesa directiva de casilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiscalización a partidos políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Implementación del PREP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conteo Rápido	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mecanismos de recolección	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recepción de paquetes electorales en las sedes de las Comisiones Municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cómputos Distritales y Municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medios de impugnación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otras actividades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si respondió otras actividades señale cuales:

10.- Los problemas suscitados fueron por: (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Coordinación deficiente con el INE
- b) ☐ Contradicciones entre la Ley Electoral de la entidad y la LGIPE
- c) ☐ Acuerdos del CG
- d) ☐ Comunicación deficiente con la Unidad Técnica de Vinculación del INE
- e) ☐ Otros

(Describa Brevemente)

--

11.- ¿Cuáles fueron los mecanismos más utilizados para intercambiar información e informar sobre los avances en las actividades entre el INE y la CEENL?

(Ordene del 1 al 6 de conformidad con la frecuencia de utilización)

a)	Oficios y circulares	
b)	Correo Electrónico.	
c)	Teléfono.	
d)	Comunicación personal.	
e)	Reuniones de coordinación.	
f)	Sistemas de la red-INE.	

12.- ¿La coordinación y colaboración con los órganos ejecutivos del INE (Junta Local y Distritales) fue?

- a) Buena ☐ b) Regular ☐ c) Mala ☐ d) No existió ☐

Explique brevemente la opción escogida

--

13.- Enumere los 5 problemas más frecuentes que se presentaron en la relación con los órganos ejecutivos del INE:

1)	
2)	
3)	
4)	
5)	

14.- ¿Cómo afecto el desempeño laboral del personal de la CEENL la utilización de los procedimientos utilizados para organizar las elecciones federales para la organización de las elecciones locales? (Pueden ser varias opciones)

- a) ☐ Más dificultad para realizar las actividades
- b) ☐ Incumplimiento de las metas establecidas
- c) ☐ Elevación del nivel de estrés
- d) ☐ Disminución de la eficacia y eficiencia en las actividades
- e) ☐ Mayor número de conflictos entre el personal de la CEENL
- f) ☐ Menos horas de descanso
- g) ☐ No afecto

15.- ¿Derivado del nuevo sistema nacional de elecciones, considera que es necesario un cambio significativo en la estructura organizacional de la CEENL?

- a) Si ☐ b) No ☐

Si contesto afirmativamente, explique la causa y el porcentaje de incremento aproximado:

16.- ¿Cuál es su opinión sobre las reformas en materia electoral de 2013 y 2014?

17.- ¿Considerando la nueva normatividad electoral, qué sugiere para mejorar la organización de las elecciones?

Gracias por sus respuestas

Atentamente
Marco Antonio Baca Valencia
Vocal Ejecutivo
Junta Distrital Ejecutiva 07 en Nuevo León.

Notas sobre el cuestionario

Por cuestiones de formato el cuestionario tarda un poco en abrirse y cerrarse. Al concluir las respuestas guarde el archivo y renómbrelo como usted guste y envíelo a la cuenta de correo marco.baca@ine.mx

Aclaraciones

1.- Este cuestionario no es una evaluación sobre el desempeño de los funcionarios de los órganos electorales, lo único que busca es obtener información para analizar y evaluar procesos, estrategias y acciones que derivan de los procedimientos de gestión electoral. La información es confidencial.

2.- En la pregunta relacionada con las problemáticas al hacer el señalamiento del nivel de las mismas se debe considerar lo siguiente:

a) El **nivel alto** se refiere a situaciones que pusieron en riesgo la ejecución de las actividades vinculadas al procedimiento, que los lineamientos o instrucciones para la realización no fueron claros y que generaban la posibilidad de violentar la normatividad, que retrasó la implementación, ejecución, elevó el costo financiero y requirió un incremento de los recursos humanos, que provocó modificaciones y adecuaciones sobre la marcha y que tuvo alguna consecuencia negativa.

b) El **nivel medio** se refiere a las situaciones que requirieron instrucciones más precisas, una mayor capacitación del personal, consultas y asesorías más frecuentes y que se resolvieron favorablemente pero con mayor tensión e incertidumbre en el personal que realizó las actividades.

c) El **nivel bajo** se refiere a situaciones que tuvieron su grado de dificultad normal y que se realizaron adecuadamente pero con más esfuerzo del que normalmente se requiere para realizarlo en tiempo y forma.

3.- La opción **parcialmente** se refiere a que se tuvo conocimiento del tema, pero no se analizó, discutió y aclaró en reuniones formales de coordinación.

4.- Las opciones: a) **Buena** se refiere a que se dio sin mayor problema; b) **regular** a que se dio pero esporádicamente y sin formalidad; c) **mala** que provocó malos entendidos y no generó acuerdos de coordinación adecuada.

5.- Si considera necesario agregar comentarios más amplios sobre las preguntas abiertas, puede hacerlos en un escrito adjunto en formato Word.

Si tiene comentarios o sugerencias sobre el tema de gestión electoral, envíelos mismos a la dirección de correo señalada al principio.

6.- Finalmente agradezco de antemano su colaboración, estoy a sus órdenes para cualquier aclaración y solicito a Usted, me envíe lo más pronto posible sus respuestas.

Atentamente

Biol. Marco Antonio Baca Valencia
Vocal Ejecutivo
Junta Distrital Ejecutiva 07 en Nuevo León.