

LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE JUNTAS AUXILIARES EN MÉXICO

Román Sánchez Zamora^a
Gabriel Miranda Trejo^b
Yunuén Catalina Reyes Archundia^c

Autores

a. *Doctor en Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y profesor investigador del Centro de Estudios de Gobierno y Política del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.*

Correo electrónico: roman.sanchez@correo.buap.mx
Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso 4 San Andrés Cholula, Puebla, México
CP. 72810 Tel. (222) 229 5559, 229 3459

b. *Fundador y coordinador de la Maestría en Opinión Pública y Marketing Político en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, posgrado certificado en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, certificado por la SEP, doctor en Estrategias para el Desarrollo Regional, certificado por Conacyt, magíster sobre Norteamérica y magíster en Estrategias para el Desarrollo.*

Correo electrónico: gabrielmirtrejo@hotmail.com
Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso 4 San Andrés Cholula, Puebla, México
CP. 72810. Tel. (222) 229 5559, 229 3459.

c. *Licenciada en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, licenciada en educación y maestra en educación campo en práctica docente por la Universidad Pedagógica Nacional, abogada postulante, docente de nivel superior. Actualmente trabaja en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.*

Correo electrónico: yunuencatalinara1979@gmail.com.
Pípila sur 63, colonia Benito Juárez Zitácuaro, Michoacán México, C. P. 61517.

Fecha de recepción: 1.06.2015
Fecha de aprobación: 16.06.2015

JEL: L44, F12, F15, N46, K19.

Cómo citar este artículo

Sánchez Zamora, R., Miranda Trejo, G., & Reyes Archundia, Y. (2015). La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México. *Administración y Desarrollo*, 45(1), pp. 39-49. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/article/view/4>

Financiación: ninguna

Conflicto de interés: ninguno

Resumen

El objetivo del artículo es exponer la falta de un mediador confiable que garantice la defensa de los derechos políticos en las elecciones de presidentes auxiliares en el Estado de Puebla, México, que son reguladas por los ayuntamientos y se desarrollan con escasas garantías políticas. Desde la integración del padrón electoral o el número de casillas no existe un órgano regulador inmediato, y por lo tanto, es necesario que el Instituto Nacional Electoral intervenga en estas elecciones de carácter vecinal. El presente estudio se sustenta en las metodologías de observador directo de investigación, análisis multidisciplinario con enfoque cualitativo y pedagogía crítica.

Palabras clave: Instituto Nacional Electoral, juntas auxiliares, transparencia, auditoría del desempeño, participación ciudadana.

Participation of the National Electoral Institute in the election of Auxiliary Boards in Mexico

Abstract

This article aims to expose the lack of a reliable mediator to ensure the defense of political rights in elections auxiliary presidents in the state of Puebla, Mexico, which are regulated by municipalities and developed with little political guarantees. Starting with the integration of the electoral roll or the number of boxes, there is no immediate regulatory body. Therefore, it is necessary that the National Electoral Institute intervenes in the local elections. Consequently, this study relies on direct observer methodologies research, multidisciplinary approach with a qualitative analysis and critical pedagogy.

Keywords: INE, auxiliary meetings, transparency, performance audits, citizen participation.

A participação do Instituto Nacional Eleitoral nas eleições de Juntas Auxiliares em México

Resumen

Objetivo do artigo é expor a falta de um mediador confiável que garanta a defesa dos direitos políticos nas eleições de presidentes auxiliares no Estado de Povoá, México, as quais são reguladas pelas prefeituras e desenvolvem-se com escassas garantias políticas. Desde a integração dos cadernos eleitorais ou o número de lacunas não existe um órgão regulador imediato, por isto, é necessário que o Instituto Nacional Eleitoral intervenha nas eleições de vizinhança. O presente estudo sustenta-se nas metodologias de observador direto de investigação, na análise multidisciplinária com enfoque qualitativo e na pedagogia crítica.

Palavras-chave: Instituto Nacional Eleitoral, juntas auxiliares, transparência, auditoria do desempenho, participação cidadã.



Introducción

En el presente escrito hacemos un preámbulo sobre el municipio y la conveniencia de apoyarse en organismos cercanos a la sociedad; además, se presenta una serie de reflexiones sobre la autoridad de la junta auxiliar, el uso y la costumbre, así como los paradigmas de la incertidumbre jurídica en la que quedan algunas juntas auxiliares debido a que se les trata como una autoridad supeditada y no de elección, como sucede entre la autoridad federal y estatal, la estatal y la municipal.

Posteriormente, se analiza el proceso de selección y elección, desde la convocatoria, hasta la misma elección de presidentes auxiliares. No se considera importante el resultado electoral, sino las formas en que opera la elección por parte del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos.

La incertidumbre que se genera ha llevado a las juntas auxiliares a enfrentar diferentes problemas en la operación de sus elecciones, por lo que se propone que el Instituto Nacional Electoral (INE) intervenga para darle mayor certidumbre al proceso, gracias a su espíritu de mediador político y administrativo.

La investigación se ha llevado a cabo bajo un análisis de observador directo de investigación (Buford, 1972). Este artículo se ha elaborado en el campo y dentro del tiempo real establecido que se comenta. Los hechos concretos de la cronología que se expone fueron discutidos dentro de una mesa de análisis multidisciplinario y con los involucrados.

Antecedentes

Desde que la Constitución de Cádiz reconoció los ayuntamientos¹ como órganos administrativos de los municipios, la gente encontró mayor identidad, y ahora busca participar de manera inmediata en ellos para elegir el organismo que resuelva sus problemas y que sea más cercano que el ámbito nacional (Rangel, 2010, p. 72).

Con esta reforma se genera una transferencia de poderes, así como de obligaciones del Estado a las localidades, además de revisar los problemas de las poblaciones y hacer una serie de divisiones territoriales y generar nuevos municipios para conciliar los conflictos como un reconocimiento de las sociedades locales (Sánchez, 2005, p. 176); sin embargo, poco tiempo después, por medio del voto popular, los gobiernos indígenas en zonas rurales comenzaron a ser desplazados por el voto de los mestizos y de los blancos, que se infiltraron poco a poco (Sánchez, 2005, p. 181).

En Oaxaca, por ejemplo, las poblaciones indígenas “por su actividad productiva y comercial y su contribución fiscal al erario público, provocaron que la clase gobernante otorgara una representatividad política a los pueblos, que abarcó a las comunidades más pequeñas”, generándose con ello el reconocimiento como municipios (Sánchez, 2005, p. 186).

Después de la instauración del Partido Nacional Revolucionario comenzó la lucha por el poder político municipal, desde el control de cargos de gobierno hasta la presidencia misma, con lo cual se instauraron élites en los municipios,

1 Constitución de Cádiz, Título VI capítulo I de los ayuntamientos (1812).

independientes al poder político central, y cuyo poder residía en su patrimonio, el cual se podía heredar (Nateras, 2006).

La complejidad para generar un buen gobierno y mantener el control no solo depende de un cabildeo interno, sino también de una mediación permanente hacia el exterior porque “[...] el municipio es un ente heterogéneo, diferenciado, complejo y conflictivo, que actúa de manera diferenciada y contradictoria”, señala Mario Ibarra, y además, “[...] –debemos– poner atención en las nuevas formas de generar gobernabilidad en un nuevo estilo de gestión pública, distinto al obsoleto modelo centralizador [...]” (Guillen, 2007, p. 281).

Los agentes de interés de los gobiernos locales siempre serán sujetos a la observación para una buena mediación y para generar la gobernabilidad, porque “[...] para una exitosa administración y gobierno municipales se refiere a la capacidad de los funcionarios públicos para comprender y manejar los fenómenos políticos de su espacio, donde existen relaciones complejas condicionadas por agentes internos y externos” (Mejía 1994, p. 49).

Desde el sentido positivo e ideal se plantea que “El municipio Innovador se concibe como un espacio delimitado espacial, territorial y geográficamente, en donde convergen las iniciativas locales a través del esfuerzo concertado [...] con el fin de llevar adelante la gestión pública de una forma más participativa y democrática” (Mujica et al., 2008, p. 131).

Sin embargo, contrario al federalismo exigido desde lo local, el centralismo vivido en los municipios es muy extremo, debido a que el presidente municipal actúa como legislador por ser parte del cabildo, cuenta con el poder ejecutivo municipal, además del poder judicial, debido a que él ejerce poder por medio del síndico municipal para la designación de los jueces de paz y es el comandante de la seguridad pública municipal, nos indica Patricia Flores en el libro de Bazdreich (2005, p. 95). Y estas mismas prácticas son reproducidas hacia los presidentes de juntas auxiliares.

Los ayuntamientos en España se integran de forma distinta. Tienen un periodo de duración de cuatro años² y están muy arraigados e identificados con sus habitantes, entre quienes pueden ser electos miembros de la comunidad europea con solo señalar su vecindad (Martínez, 1994). Los espacios de los concejales son ocupados de acuerdo con la votación obtenida y, posteriormente, ellos eligen al alcalde.

En cuanto a elecciones en los gobiernos locales en México, Jaime Villasana señala (Bazdreich 2005, p. 151) que existe la figura de los regidores de distrito o de comunidad, que

2 Artículo 42.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Gobierno de España, Ministerio del Interior.

están, por ejemplo, en el Estado de Tlaxcala³, donde los presidentes auxiliares se convierten en regidores del ayuntamiento con todos los derechos y obligaciones de uno electo en la planilla general y además con la representación de su comunidad.

La cooperación para el control del gobierno y del ejercicio del gasto, así como la vigilancia en la calidad de las obras públicas, requiere de autoridades cercanas a los centros de población, desde su planeación hasta la ejecución, por lo que María Gaytán indica que “[...] La capacidad y el potencial que tienen las autoridades auxiliares municipales [...] para impulsar la acción social y, en este sentido para apoyar la acción del gobierno municipal” (Guillen, 2005, p. 75) deben ser aprovechados.

La inserción de la participación popular debe garantizar la participación permanente de los ciudadanos en la toma de decisiones, pero esto debe corresponder a una “estructura participativa y territorial integrada por consejeros comunitarios” (José Peña, en Guillen, 2005, pp. 392-393).

Sin embargo, a pesar de que existen diversos mecanismos de participación, “la participación ciudadana en los asuntos públicos del municipio está actualmente limitada, debido a la obsolescencia del marco jurídico en la materia” (Guerrero, 2002) debido a que en actos de gobierno, los ciudadanos no pueden intervenir, solo en casos de observación y asistencia. En la planeación de la actividad de obra pública, por ejemplo, la participación está limitada.

“Existen diversos consejos ciudadanos que carecen de atribuciones relevantes y solo se reducen a órganos de consulta, cuyas opiniones la mayor parte de las veces son desechadas por las autoridades al no tener muchas de ellas un carácter de obligatoriedad [...]”, por lo cual sería “recomendable establecer el referéndum y el plebiscito en el municipio [para alentar] la participación ciudadana [en actos de] gobierno” (Guerrero, 2002, p. 369).

Otro de los problemas en el gobierno en general es el centralismo con el que trabaja un congreso local. Es un problema debido a que “no se conocen a profundidad sus peculiaridades, ¿cómo se puede conocer por ejemplo la enajenación de bienes públicos, el patrimonio del gobierno municipal?”, por lo que regularmente “las opiniones y decisiones se toman mediante decisiones [y criterios] partidistas y realmente sin un conocimiento amplio de [los] dos objetos de discusión” (Guerrero, 2002, p. 393).

3 Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto.

Ahora, dentro de este centralismo de poder municipal, algo que si se vislumbra lejano es la integración de tribunales que resuelvan las controversias del mismo gobierno hacia los ciudadanos, “lo contencioso de lo administrativo en el 99 antes de la última reforma al artículo 115 constitucional, el problema planteado consistía en la ausencia del reconocimiento y otorgamiento expreso de la *facultad jurisdiccional* que deberían de tener los ayuntamientos” (Yanome, 2005, p. 1240).

¿Por qué debemos ponerle atención a este problema que podría ser considerado como aislado? Debido a que “la cultura vecinal es cultura política, cultura de estado” (Olmedo, 2007, p. 29). Además, “la organización [estatal y] municipal requiere[n] de un aparato administrativo complejo, mientras que la organización vecinal requiere fundamentalmente de la voluntad y del acuerdo entre los vecinos” (p. 22) para la resolución de sus problemas comunes y diarios.

Debido al centralismo que se vive en los gobiernos locales, este no busca la equidad en los procesos de elección de las autoridades auxiliares, menos aún en las inspectorías, que son organismos administrativos más lejanos aún del aparato central municipal y, por último, las rancherías, que funcionan como organismos de carácter honorífico.

Para poder establecer un criterio homogéneo de análisis, se presenta un glosario de términos que permitirá establecer parámetros para la valoración del presente escrito.

Ciudadanos electoralmente nulos: no cuentan con credencial para votar.

Ciudadanos nulos temporales: ciudadanos que no cuentan con credencial para votar por diversas razones, pero que han estado registrados en el Registro Federal de Electores.

Dirigentes políticos: miembros de un partido político y que están en la dirigencia de este de manera formal o informal.

Líderes naturales: se considera como tal a los ciudadanos que son líderes de opinión en una comunidad.

Mayordomos: encargados de las fiestas patronales de los pueblos y que apoyan los gastos de las celebraciones y son designados por los comités parroquiales.

Miembros activos de un partido político: ciudadanos registrados ante un partido político por afinidad política y que se presentan ante su llamado.

Militantes de partidos políticos: miembros activos de un partido político.

Población electoral activa: ciudadanos con credencial para votar y que ejercen su derecho al voto.

Población electoral pasiva: ciudadanos con credencial para votar, pero que no ejercen su derecho al voto.

Simpatizantes de un partido político: quienes tienen afinidad por un partido político, pero que no están registrados en el mismo como miembros.

Votante ocasional: solo vota por eventos determinados o por candidatos concretos.

Votante swícher o votante volátil: es un ciudadano que ejerce su derecho al voto de manera constante y activa, pero que no tiene afinidad con partido político alguno.

Las juntas auxiliares

Las juntas auxiliares⁴ son organismos ciudadano-vecinales para gobernar a los pueblos. En el Estado de Puebla están reconocidas como un cuarto orden de gobierno. Dentro de este organismo desempeña sus funciones el juez de paz⁵, un ciudadano mediador en los conflictos menores entre los vecinos. Es el primer contacto en percances cotidianos como una defunción, evento que es el primero en informar a las autoridades estatales. Está facultado “[...] de acuerdo con los usos y costumbres del lugar” que nos señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado.

En la junta auxiliar⁶ se desarrollan proyectos para la comunidad que pueden ir desde actividades de esparcimiento hasta la planeación del gasto pautado en la proyección del presupuesto municipal⁷. El tiempo de gobierno y administración de una junta es de tres años, y se elige el último domingo del mes de abril en el mismo año de posesión del nuevo presidente municipal.

Para la elección de este presidente auxiliar hay diferentes métodos utilizados: usos y costumbres, elección por plebiscito, por vitoreo popular, por designación de los expresidentes, por acuerdo entre grupos y por acuerdo entre comisariados ejidales. También por elección abierta, elección directa con urna cerrada, elección directa en asamblea general del pueblo y votación de delegados efectivos.

4 La presente investigación es resultado de una serie de observaciones directas en las que se recolectó evidencia empírica en las elecciones de juntas auxiliares.

5 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, artículo 67.

6 Capítulo xxvi de la Ley Orgánica Municipal.

7 Artículo 11 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

La junta auxiliar es un organismo atractivo para los partidos políticos, que lo ven como una posible cota de control con fines electorales.

Debido al desarrollo y crecimiento de estos pueblos, el Instituto Nacional Electoral (INE) daría mayor certidumbre al desarrollo de las elecciones de las juntas auxiliares al estandarizar los procesos electorales. Esta medida apoyaría la disminución de problemas poselectorales y de gobernabilidad en los mismos pueblos.

En este contexto surgen algunas interrogantes: ¿El INE tendría la capacidad de llevar los procesos electorales de estos organismos? ¿La sociedad, dentro de esquemas de participación ciudadana, apoyaría para reducir costos institucionales? ¿Las elecciones desde la emisión de la convocatoria hasta el escrutinio y cómputo de estos organismos deben estar alejadas de los gobiernos municipales? ¿La naturaleza política del gobierno municipal lo hace un árbitro parcial? ¿La población aceptaría al INE como mediador para llevar el proceso de estas juntas netamente vecinales?

De los usos y costumbres a la nulidad de registros

Los estrategas electorales de los partidos políticos señalan que para ganar la gubernatura de Puebla, así como para tener el control del congreso local, un partido político o coalición necesita ganar 83 municipios considerados como prioritarios o prioridad “a”. Lo anterior, debido a la densidad de población electoral activa. Por lo tanto, los partidos determinan condiciones y estrategias de trabajo específicas desde las elecciones hasta el ejercicio del gobierno⁸.

Dentro de esta rentabilidad electoral, y para el mejor control político de los gobiernos locales y de las autoridades vecinales, los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación del Estado prestan especial atención a la elección de juntas auxiliares⁹, un órgano descentralizado para el apoyo del gobierno municipal, según la última reforma de la Ley Orgánica Municipal¹⁰.

8 Testimonio de operadores políticos entrevistados como primera fuente de información.

9 En lugares como Cuetzalan se les erigen como “Tatiazcas”, y se les da un bastón de mando, el cual portan durante las asambleas generales, regidas por los usos y costumbres.

10 Artículo 224. “Para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares [...]” (2001). Artículo 224. Las juntas auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetas a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. El vínculo de información e interacción

Lo anterior eliminó el denominativo de “gobierno de los pueblos”, y lo convirtió únicamente en un organismo de apoyo para el gobierno municipal, concepto que para el caso municipal fue reformado en 1998, cuando pasó de administración municipal a gobierno municipal y, por tanto, puede tener las atribuciones del control de la fuerza pública, por ejemplo. Sin embargo, con esta reforma en el ámbito estatal se le quitan algunas facultades a la junta auxiliar, privación que ha originado descontento en los pueblos.

En el estado de Puebla existen 453 juntas auxiliares¹¹, las cuales, dentro del análisis político electoral en diversos municipios, representan hasta un 80 por ciento del total del voto activo. En varios casos la cabecera municipal cuenta únicamente con una participación del 20 por ciento del total de electores. Por lo tanto, es un capital electoral determinante para ganar el municipio en cualquier elección.

La junta auxiliar representa la célula básica de carácter vecinal. Anteriormente fungía como la célula más cercana para los trámites, entre ellos registro civil, policía comunitaria y hasta para el control de los mayordomos, que cuentan con el consentimiento de los párrocos locales (Kliksberg, 1998).

Es por eso que los partidos políticos ponen interés en la celebración de las elecciones de las juntas auxiliares. Por ello, una vez que se acerca el periodo electoral, los partidos ejercen su injerencia en los comicios mediante las autoridades emanadas de sus filas.

Los trabajos electorales comienzan desde la instalación de la “comisión municipal para la renovación de juntas auxiliares”¹², la cual está encargada de la presentación de convocatoria, la publicación, los registros, la aceptación de registros, campaña, jornada electoral y validación de las elecciones, todo esto coordinado por el gobierno municipal¹³.

Es el cabildo municipal el que aprueba la convocatoria¹⁴ para poder celebrar las elecciones. También se encarga de armar la comisión municipal, la cual está integrada regu-

será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa (30 de diciembre de 2013).

11 Dirección general de la Secretaría de la Gobernación de Puebla, página de transparencia (es preciso aclarar que están registradas 611).

12 Del artículo 224 al 233 de la Ley Orgánica Municipal de Puebla.

13 Recordemos que anteriormente la figura del presidente recaía en la figura del secretario de gobernación federal, lo cual se replicaba en todos los Estados de la república.

14 Artículo 226. Las juntas auxiliares serán elegidas el último domingo del mes de abril del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el día 15 de mayo del mismo año (Ley Orgánica Municipal, 2001).

larmente por: el secretario del ayuntamiento, el regidor de la Gobernación, el síndico municipal, el director de la Gobernación y, en el caso de Puebla capital, por el director de atención vecinal y comunitaria¹⁵. Los integrantes aceptan o rechazan el registro de las planillas¹⁶.

En las elecciones del año 2011 los requisitos para la inscripción fueron:

1. Nombre de la planilla.
2. Logo de la planilla, el cual no debe hacer referencia a partido político alguno.
3. Solicitud de registro con el nombre de los integrantes de los regidores propietarios y suplentes.
4. Copia certificada del acta de nacimiento por integrante de la planilla.
5. Original y copia de la credencial de elector por cada integrante de la planilla.
6. Constancia de vecindad, por cada integrante de la planilla.
7. Carta de antecedentes no penales emitida por la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado para cada integrante de la planilla.

En la búsqueda de evidencia con actores directos se les preguntó a los regidores de los ayuntamientos de Cuautlancingo, Atlixco, San Martín Texmelucan, Coronango, San Pedro Cholula, Cuetzalan, Zacatlán y Tehuacán. Los regidores consultados señalaron en la convocatoria del año 2014 que la Secretaría de Gobernación Estatal fue la encargada de redactar la convocatoria y enviarla a los cabildos para su aprobación.

El motivo fue que en ese mismo año hubo una serie de reformas, promovidas por el titular del poder ejecutivo estatal, en las que se aprobó que en las elecciones para presidentes auxiliares se pudieran registrar candidatos avalados por los partidos políticos. También se especificaron los siguientes requisitos:

1. Carta de no inhabilitado por parte de la Contraloría del gobierno del Estado.

¹⁵ Anteriormente, director de colonias y juntas auxiliares.

¹⁶ Para la gente de los pueblos no es desconocido el tema de los apoyos institucionales de acuerdo con el partido del presidente municipal para que los presidentes auxiliares sean afines a este y, a su vez, en el mes de septiembre, cuando se hacen las reuniones del Consejo de Planeación Municipal sea calificada como prioritaria la obra pública que sus allegados proponen, y se fortalezcan electoralmente. El director de gobernación municipal es el encargado de hacer el cabildeo con diferentes fuerzas políticas, líderes naturales, etc., de quienes aprueba antes de la publicación de la convocatoria y a quienes nulifica antes de la propia contienda para que se formen las alianzas políticas pertinentes.

2. Los candidatos independientes debían agregar el apoyo firmado del 3 % del total de empadronados inscritos ante el registro federal de electores.

Estas modificaciones provocaron lo siguiente: que “la Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró violatorias a la Constitución Federal las convocatorias emitidas en Puebla” (Revista Proceso, 11 de abril de 2014).

La convocatoria fue nuevamente emitida en todos los ayuntamientos, suprimiendo el 3 % de apoyo y la participación de los partidos políticos como tales.

Los presidentes auxiliares fueron elegidos bajo la modalidad de usos y costumbres de elección de planilla con urna cerrada, y para el caso de Puebla capital, la elección se hizo con un solo centro de votación: la presidencia auxiliar.

La cronología de los hechos para el año 2014 fue la descrita en la tabla 1, en la cual se pueden observar las partes más importantes del propio proceso y determinar los puntos de conflicto a observar y a renovar en las próximas contiendas que sean similares.

Los problemas de operación electoral

Una vez aceptados los acuerdos entre los aspirantes y la Presidencia Municipal, representada por la comisión, los integrantes de la comisión se dan a la tarea de ver el cronograma de la elección emitido en la convocatoria.

Los pueblos que establecieron como método la “elección abierta” instalan casillas en cada sección electoral. La designación de las autoridades de la casilla para el día de la elección tenía características tradicionales; sin embargo, las nuevas reglas provocaron inconformidad entre los pobladores.

Algunas de las acciones que sustentan esta incertidumbre política son: en primer lugar, fueron funcionarios municipales los que actuaron como presidentes en cada una de las casillas, y los representantes de las planillas registradas ante la casilla, una vez validados por esta comisión, fueron insaculados para ser denominados secretario, escrutador y vocal. La papelería electoral fue elaborada y resguardada en el Ayuntamiento para que el día de la jornada electoral fuera trasladada por el propio presidente de la casilla al lugar de la elección para ejecutar el proceso de instalación de la casilla.

Para el caso de San Martín Texmelucan, en el año 2014 se obligó que los representantes de las planillas, así como los de casilla, presentaran carta de antecedentes no penales y carta de vecindad. Esto se clasificó como un abuso de autoridad, con lo cual existía la posibilidad de inhabilitar

Tabla 1. Cronología de hechos en la elección de presidentes auxiliares

Reforma a la Ley Orgánica Municipal de Puebla	Convocatorias	Nulidad de convocatorias	Nuevas convocatorias	Proceso de elección de presidentes auxiliares	Jornada electoral	Calificación de las elecciones por parte de los cabildos de los ayuntamientos	Toma de protesta de las autoridades auxiliares
30 de diciembre de 2013	4 de abril de 2014	11 de abril de 2014	15 de abril de 2014	Del 20 al 25 de abril de 2014	27 de abril de 2014	27 de abril de 2014	30 de abril de 2014

FUENTE: elaboración propia.

a varios representantes y, por tanto, al no cumplir con las planillas, simplemente se promovía la nulidad del registro¹⁷. Los listados nominales para el caso de la elección del 2011 únicamente contenían el número de folio de la credencial de elector, lo cual le dificultaba al secretario de la casilla encontrar al votante entre los 750 o más nombres registrados por casilla.

En una elección común llevada por el Instituto Estatal Electoral, o el ahora INE, en la papelería electoral se agrega el padrón electoral impreso en cuadernillos, uno por cada casilla y por cada representante de partido político. Estos cuentan con la copia de la credencial de elector con la cual se pueden verificar los datos y la foto del votante.

Para las elecciones de 2014, los cuadernillos únicamente contenían el nombre y folio de la credencial para votar de los habilitados para este mismo proceso, lo que hizo que los votantes perdieran tiempo y se molestaran.

Se registraron lugares donde las casillas fueron cerradas hasta restablecer el orden público, como en la junta auxiliar de Metepec. En Atlixco, en las elecciones de 2011 las casillas fueron quemadas por unos simpatizantes de una de las planillas, y en la Ceiba, junta auxiliar de Xicotepec de Juárez, se desconoció el triunfo de uno de los candidatos y la junta auxiliar se mantuvo cerrada por un año. En San Juan Huiluco de Huaquechula se mantuvo cerrada la presidencia auxiliar por tres años y medio, entre otros ejemplos.

17 Se han registrado casos en diferentes puntos del Estado donde se les niega la constancia de vecindad a los integrantes de las planillas para motivar el no cumplimiento de los requisitos señalados en la convocatoria. Existen casos extremos donde el presidente municipal y el auxiliar, una vez entregados los documentos a las planillas afines, informan a la población que los han llamado de la capital por cuestiones de recursos o auditorías, por lo que las autoridades auxiliares o municipales llegarán después de los registros de planillas. Ante ello, los pueblos se han tomado las instalaciones de la Presidencia Municipal, y en esos momentos la Secretaría de Gobernación, por medio de un visitador, obliga al presidente municipal a emitir los documentos para los registros.

Estos casos fueron motivados por las inconsistencias en el desarrollo de la operación electoral interna de la casilla.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, los participantes en una elección a presidente auxiliar llegan a niveles del 80 % de participación electoral en comunidades pequeñas y acostumbradas a este proceso. El contraste se observa en las juntas auxiliares urbanas, donde el nivel de participación es del 5 % del total de la población votante, como en el municipio de Puebla¹⁸.

Para el caso de la capital de Puebla, en su proceso electoral se instala una sola mesa receptora de votación en la cabecera de la junta auxiliar, donde en teoría deben ir a votar todos los electores habilitados. No se coloca una casilla en cada sección electoral, como sucede en otros municipios, por lo que el día de la jornada electoral, en torno a la presidencia auxiliar se aglomeran de 3 000 a 15 000 personas para poder emitir su sufragio, situación que los regidores del municipio no han modificado para el mejor control y desarrollo de las mismas elecciones.

Otro de los problemas que existen es que, debido a que el número de boletas electorales se calcula de acuerdo con los niveles de participación de las últimas elecciones similares, en varias casillas se terminan las boletas, lo cual genera inconformidades de los mismos candidatos. Esto ha provocado que los pobladores cierren las casillas e intervenga la fuerza pública municipal y estatal.

El principal problema en cuanto a este tema es que el control de las elecciones de las juntas auxiliares es centralizado por el mismo Ayuntamiento, poniendo en desventaja a varios de los participantes. Además, la organización se presenta como un punto de conflicto que pone en riesgo la gobernabilidad de los municipios.

18 Se suspendieron las elecciones en 15 de las 17 juntas auxiliares de la capital en la elección de abril del 2014.

Aunado a lo anterior, la fiscalización de los gastos de campaña, que son aportados por los candidatos, es opaca y no brinda condiciones mínimas de equidad. Adicionalmente, los candidatos son quienes sufragan los costos de la papeería e insumos para la elección, por medio de aportaciones durante de su registro.

El INE y su participación en las elecciones vecinales

El motivo por el cual el INE debe participar y no únicamente coadyuvar en los trabajos específicos está contemplado en la ley:

Artículo 225 [...] el Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable, para que este coadyuve con la elección para elegir a las personas que formarán parte de las Juntas Auxiliares.

Los Ayuntamientos, en los reglamentos respectivos, fijarán las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos, mismas que deberán observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral aplicables (Ley Orgánica Municipal).

Artículo 91. El Consejero Presidente del Consejo General tendrá las atribuciones siguientes: [...]

xix. Suscribir convenios con los ayuntamientos que lo soliciten, para coadyuvar en la elección de Juntas Auxiliares [...] (Ley Estatal Electoral).

En cuanto al manejo de las elecciones, el artículo 1.º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

c) la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

En el caso del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, su artículo 1.º señala:

iv. La función estatal de organizar la elección de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos de la entidad [...].

A lo que se debe agregar: y juntas auxiliares.

El INE es el único organismo habilitado para llevar los procesos electorales, y que cuenta con los mecanismos de infraestructura, además de centralizar las actividades bajo el nuevo modelo electoral del país. Por tanto, es necesario

establecer parámetros de equidad que den certeza a la participación en la elección de presidente auxiliar.

Conclusiones

La participación política vecinal que se genera en torno a los candidatos para presidir las juntas auxiliares es muy diferente a las de diputado o presidente municipal, ya que, debido a esa naturaleza vecinal, la gente evalúa la vida personal del candidato, así como su planilla y equipo de trabajo desde su nacimiento hasta la etapa actual. Por tanto, esta elección política es defendida por la población, que la siente suya. Es por ello que la población siente que las autoridades electorales no la protegen, al ver las elecciones cooptadas por los ayuntamientos.

Una serie de irregularidades no permiten un desarrollo de los Gobiernos desde lo local. El voto *switcher* se eleva de acuerdo con la percepción de la población de un 40 % de las elecciones regulares a un 60 %, según las observaciones y análisis propios.

Ante los problemas que se presentaron por el cambio de la Ley Electoral y la Orgánica Municipal en Puebla, las carencias de las juntas auxiliares han salido a la luz pública, entre ellas la falta de presupuesto para su funcionamiento.

Una de las propuestas para mejorar la relación del Gobierno municipal con sus pueblos es la del “regidor de pueblo”, figura que podría aplicarse cuando, una vez electo el presidente auxiliar, este se integre al Ayuntamiento como regidor, teniendo voz y voto en el Cabildo, con las prerrogativas que confiere el cargo. Esto cambiaría la perspectiva de hacer Gobierno en Puebla desde lo local de los municipios¹⁹. Así, en los cabildos tendrían fuerza de gobierno real para defender los presupuestos, así como la participación en la asignación de obra de manera directa, y no por medio del director de gobernación o, en su defecto, por el funcionario que actúa como mediador entre el Gobierno Municipal y las juntas auxiliares.

En una auditoría de rendición de cuentas, en el rubro del desempeño no saldrían bien evaluados los Gobiernos Municipales debido a las trabas que se imponen a la población en la participación política en la elección de sus autoridades auxiliares, y en el caso de las reformas que fueron señaladas, violentan las garantías individuales por vulnerar los derechos políticos de los interesados. Ningún partido político local se atrevió a analizarlas para impulsar la discusión en el Congreso local mismo.

19 Lo cual ya se aplica en el Estado de Tlaxcala.

Se vulneran los derechos ciudadanos para exigir la transparencia del Gobierno, que no solo se reduce a la petición de información, sino que en la práctica se da con el ejercicio administrativo y el ejercicio de gobierno cotidiano. Lo anterior les otorga certeza a los ciudadanos para el ejercicio pleno de sus derechos y la evaluación de los órganos administrativos de los gobiernos locales en sus actividades y en la participación vecinal.

Además, los recursos económicos para esta elección por el momento no son revisados ni observados, y por tanto, no son calificados. Es necesario que un organismo revise esta fiscalización debido a que algunos candidatos se exceden en sus gastos, a pesar de que el dinero de las campañas es privado.

El problema jurídico del cambio de denominación de gobierno a organismo municipal descentralizado generó una serie de movimientos sociales al quitarle la facultad de operación del registro civil, lo cual desembocó en movimientos políticos y en una serie de represiones por parte de la autoridad estatal, así como de recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que al momento del análisis aún no han sido solventadas. Los trabajos políticos que realizó el Gobierno del Estado consistieron en una serie de acuerdos políticos para retener estas facultades otorgadas como prerrogativa temporal para calmar el descontento de estos grupos.

Mientras se apuesta en consejos locales de gobierno a la descentralización, en Puebla el Gobierno y el Poder Legislativo se enfilan a la centralidad. En este caso, se quitó un orden de gobierno por buscar un ahorro, respaldándolo en un combate a la corrupción por el manejo del registro civil.

Por tanto, hemos llegado a la conclusión de que el INE sería un buen mediador, y además daría certidumbre en la elección de este organismo que es de carácter vecinal y, por tanto, la gente debe sentirlo propio sin que existan requisitos que lo hagan inalcanzable para la quienes desean representar a su pueblo.

Como se puede apreciar, las juntas auxiliares son una veta de estudio en el tema de la participación ciudadana y la gestión de su administración y gobierno desde lo local. La gestión de las autoridades estatales y municipales de acuerdo con su afiliación política incidió en las elecciones de las juntas auxiliares, trasgrediendo incluso derechos políticos de la población.

Referencias

- Audelo, C. J. (2004). *¿Qué es el clientelismo?, algunas claves para comprender la política en los países en vías de la consolidación democrática*. Hermosillo México: Estudios Sociales de la Universidad de Sonora.
- Bazdrech, M. P. (2005). *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*. México: Red de Investigadores de Gobiernos Locales de México.
- Buford, H. J. (1972). *Introducción a las ciencias sociales: el trabajo de campo*. Argentina: Editorial Marymar.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución de Cádiz.
- Constitución del Estado de Puebla.
- Constitución General de la República.
- Convocatoria para presidentes auxiliares.
- Guerrero, J. P. (2002). *El municipio mexicano del siglo XXI*. México: CIDE.
- Guillen López, T. (Coord.). (2005). *Gobernar con calidad para el desarrollo, experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE.
- Guillen, T. L. (Coord.). (2007). *Gobierno de proximidad.*, México: CIDE, INFED, Segob, Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, G. (2014, abril). *Revista Proceso, 11 de Abril de 2014*. Recuperado de Gabriela Hernández [<http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/4/16/2014>].
- Klikberg, B. (1998). *Seis tesis no convencionales sobre participación, instituciones y desarrollo*. Recuperado de http://cmap.upb.edu.co/rid=1195260069828_1757975637_934/Seis_Tesis_Klikberg%20de%20la%20participacion%20C3%B3n.pdf.
- Klikberg, B. (2001). Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. *Revista Clad Reforma y Democracia 19*, febrero. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/diez-falacias-sobre-los-problemas-sociales-de-america-latina>.
- Klikberg, B. (2001). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*. México: inap. <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/14%20el%20nuevo%20debate%20sobre%20el%20desarrollo%20y%20el%20rol%20del%20estado.pdf>.

- Ley del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal.
- Mejía Lira, J. (1994). *Problemática y desarrollo municipal*. México: Plaza y Valdez.
- Mujica de López, M., Marín, F., Smith, H., Lovera, M. I. (2008). Municipio innovador, un modelo para el desarrollo local sostenible. *Multiciencias*, 8 (diciembre), 130-136. Venezuela: Universidad del Zulia Punto Fijo.
- Nateras, M. E. (2006). El papel de la familia en la sucesión del poder en el municipio tradicional, *Espacios Públicos*, 9(18), 112-121. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Olmedo, R. (2007). *Participación ciudadana y organización vecinal*. México: Editorial Comuna UNAM.
- Olmedo, R. (2007). *Participación ciudadana y organización vecinal*. México: Editorial Comuna UNAM.
- Rangel, G. C. (2010). Municipios, consejos municipales y democracia en Venezuela. *Procesos Históricos*, 17, 7092. Venezuela: Universidad de los Andes.
- Sánchez Montiel, J. C. (2005). Ensayo bibliográfico sobre el municipio. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 29(enero-junio), 175-186. México: Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal.
- Yanome Yesaki, M. (2005). La facultad jurisdiccional de los municipios en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVIII (114), septiembre-diciembre, 1235-1273. México: Universidad Nacional Autónoma de México.