

Experiencias de la coordinación INE-IEEH durante la elección del estado de Hidalgo de 2016

*Coordination Experiences Between INE and IEEH
During the Elections in Hidalgo, 2016*

Alfonso Leyva González^{*}
Rubén Flores González^{**}

Resumen

La reforma electoral de 2014 le otorgó al Instituto Nacional Electoral (INE) la rectoría en la organización de los comicios locales en México, lo cual suscitó dudas respecto a su relación con los organismos públicos locales electorales (Oples). Por ello, el presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la coordinación entre el INE y el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) durante la organización de las elecciones de la entidad en 2015-2016. Al sistematizar las experiencias de 39 servidores electorales mediante grupos de enfoque, se percibieron deficiencias importantes en la profesionali-

Artículo recibido el 23 de junio de 2017 y aceptado para su publicación el 29 de agosto de 2017. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 159-181

^{*} Es maestro en Instituciones y Procedimientos Electorales por el Instituto Nacional Electoral (INE). Labora como vocal secretario de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Hidalgo. Correo electrónico: alfonso.leyva@ine.mx

^{**} Es doctor en Psicología por la Universidad de Guanajuato. Labora como coordinador de la Especialización en Estudios de Opinión de la Universidad Veracruzana. Sus líneas de investigación son comunicación política, actitudes políticas y comportamiento electoral. Correo electrónico: rubeflores@uv.mx

Nota: Los autores agradecen a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León y al Laboratorio de Comunicación Política de la misma Universidad por las facilidades brindadas para recolectar y revisar los datos presentados en el presente estudio.

zación de los funcionarios locales. Por lo anterior, el INE tuvo que aportar la experiencia de su personal y hacer uso de su autoridad para garantizar el apego a la normatividad durante el proceso.

Palabras clave: Instituto Nacional Electoral, Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, organismos públicos locales electorales, elecciones locales, reforma electoral.

Abstract

The 2014 Electoral Reform awarded the direction of Mexican local elections to the National Electoral Institute (INE), which raised some issues around this Institute's relationship with the local electoral institutes (Oples / organismos públicos locales electorales). This paper characterizes the type of coordination established between the INE and the Electoral State Institute of Hidalgo (IEEH) during the state's electoral period 2015-2016. Structuring the experiences of 39 electoral employees through focus groups, relevant shortcomings regarding the professionalization of local public servants were perceived. Thus, the ine had to provide its workers' experience and resort to its authority to guarantee fulfillment of norms throughout the process.

Key words: Oples, local elections, INE, Electoral Reform.

Introducción

La reforma político-electoral de 2014¹ tuvo como uno de sus principales objetivos homogeneizar los sistemas comiciales que se utilizaban en los institutos estatales electorales de cada una de las 32 entidades federativas, pues, hasta antes de la modificación a la ley, en cada estado del país se empleaban sus propios procedimientos para organizar las elecciones. A la par, se tomaron

¹ Para conocer más sobre ésta, puede consultarse Gobierno Federal (2014).

disposiciones en aspectos como la equidad, la certidumbre y la transparencia, con el fin de eliminar los intereses políticos que incidían en los procesos electorales locales (Flores y Faustino, 2014; Torres-Ruiz, 2014).

La reforma aludida incluyó la transformación de estos 32 institutos estatales electorales que existían en México —y que eran los organismos encargados preponderantemente de realizar los comicios locales de gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos— en lo que actualmente conocemos como Oples, con funciones acotadas en relación con todas las que les correspondían hasta antes de dicha reforma (Castellanos, 2016; Freidenberg y Aparicio, 2016). El antiguo Instituto Federal Electoral (IFE) fue convertido asimismo en una autoridad nacional, el ahora INE, y se introdujo un sistema de atribuciones compartidas en la organización de las elecciones locales entre esta autoridad y los Oples (Soto, 2014; Torres, 2016).

En ese sentido, los institutos estatales electorales siguen conservando las funciones que anteriormente tenían, y se les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios; no obstante, están subordinados a la autoridad rectora del INE, empezando porque los integrantes del órgano superior de dirección a nivel estatal con voz y voto en el Consejo local son nombrados por el Consejo General de este instituto (Enríquez y López, 2015; Sánchez y Vives, 2014).

Coordinación entre INE y Oples en elecciones locales

De manera que, con la reforma electoral, se escribe un nuevo capítulo en la relación que tienen los organismos electorales locales con el poder central, una relación que, en opinión de Flores y Faustino (2014), ha estado caracterizada por la “tensión entre la autonomía y la subordinación” (p. 129). Respecto al tema, Astudillo (2014) menciona que existe una sobrecarga de competencias en asuntos electorales, especialmente en lo relacionado a la organización de los comicios locales, puesto que al coexistir dos autoridades para un mismo fin deben coordinarse y delimitar sus campos de acción con efectividad.

Es por ello que en la reforma de 2014 se configuran las competencias del INE como delegadas, delegables e indelegables. Las delegadas son aquellas naturalmente ejercidas por los Oples, pero que el INE puede reasumir en cualquier momento. Las delegables son las que naturalmente son ejercidas por el INE, aunque pueden delegarse al organismo electoral local si para ello media un acuerdo del Consejo General del instituto comicial federal. Por último, las competencias indelegables sólo pueden ser ejecutadas por el Instituto Nacional Electoral (Astudillo, 2014).

Por otra parte, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), la colaboración entre los órganos locales y el federal está mediada por tres tipos de interacción: la asunción, la atracción y la delegación. La primera queda entendida como la atribución del INE para asumir la realización de todas las funciones de los Oples. En cuanto a la segunda, se refiere a que el instituto comicial federal puede en todo momento atraer cualquier asunto dentro de la competencia de los institutos locales, cuando éste tenga una importancia fundamental o cuando se quiera sentar un precedente para situaciones subsecuentes. Por último, la tercera se refiere a que el INE concede a los Oples las atribuciones necesarias para la organización de las elecciones en cada estado, sin que esto merme sus facultades de asunción o de atracción descritas (Hernández, 2015; Sánchez y Vives, 2014; Torres, 2016).

Además, con la reforma se estableció en la Legipe la creación de la Comisión de Vinculación, integrada por cuatro consejeros electorales, como instancia de coordinación entre la autoridad electoral nacional y sus homólogos locales, que opera a través de la Unidad Técnica de Vinculación (Soto, 2014).

Las primeras elecciones bajo el esquema de la reforma electoral de 2014

El 7 de junio de 2015 se llevaron a cabo elecciones federales, las cuales fueron concurrentes con las estatales celebradas en 16 entidades del país. Las primeras se organizaron para elegir diputados federales en los 300 distritos electorales correspondientes y a los 200 que fueron designados por el

principio de representación proporcional, y las locales, para votar en las entidades federativas para la ocupación de diversos cargos en esos estados de la república mexicana. Estos comicios se realizaron al amparo de la reforma electoral de 2014, por lo que hubo que poner en práctica lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en las diversas leyes reglamentarias que fueron promulgadas.

Al respecto, Córdova (2015) nos dice que esas elecciones han sido las más complejas desde la creación del IFE, debido a que en su preparación se elaboraron el padrón y la lista nominal más grandes de la historia del país. Asimismo, como consecuencia de la reforma electoral de 2014, el INE “heredó la totalidad de atribuciones que el IFE tenía con la única excepción de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores” (p. 217). Por otra parte, la reforma supuso que la nueva institución “ejercería 74 nuevas atribuciones, de las cuales 53 están relacionadas con novedosas competencias de la naciente autoridad electoral nacional en el ámbito de las elecciones locales” (p. 218). Esto implicó un reto operativo y logístico para el INE, que tuvo que comprometer cuantiosos recursos humanos y materiales en dichos comicios.

Por su parte, González (2017) señala que las elecciones de 2015 fueron “las más grandes y caras de la historia reciente del país” (p. 74); en las que más irregularidades fueron denunciadas (14 566), y en las que más actos de violencia se documentaron, entre los que se cuentan “22 homicidios a precandidatos, candidatos, e integrantes de equipos de campaña” (p. 74).

El 5 de junio de 2016 se realizaron elecciones locales en 13 entidades federativas, en exclusiva, ya que no se celebraron comicios federales en esa fecha. En virtud de sus nuevas atribuciones, el INE, a través de los consejos locales y distritales de los estados que tenían elecciones, se coordinó con los Oplees de los mismos para la preparación, la organización y el desarrollo de los comicios, con el fin de que se eligieran diputados locales e integrantes de los ayuntamientos o gobernador, según fuera el caso.

Esta situación resultaba inédita, pues antes de la reforma la organización de los procesos locales era un asunto de competencia exclusiva de los institutos electorales estatales. Existía, en ese sentido al menos, una clara separación de atribuciones y responsabilidades entre las autoridades locales y el órgano federal (Molina, 2014).

El resultado de las experiencias hasta el momento ha sido diverso. Por una parte, se aplaude la intención de acotar la influencia que los gobiernos estatales ejercían sobre los institutos electorales locales hasta antes de la reforma. Por otra, se cuestiona el que en las elecciones mencionadas —7 de junio de 2015 y 5 de junio de 2016— los partidos políticos obtuvieran más financiamiento que en procesos previos, mientras que los recursos operativos destinados a los Oples disminuyeron en relación con los que anteriormente recibían (Castellanos, 2016; Castellanos y Orozco, 2016). El INE, por sus nuevas competencias, resultó más costoso que el antiguo IFE, y no se produjo la coordinación esperada entre autoridades locales y federales en la organización de los comicios, lo que ha traído como consecuencia un aumento en los recursos necesarios para la operación del proceso electoral (Consejo, 2015). Además, la legislación no ha sido capaz de desterrar el clientelismo, la compra de votos y la corrupción de los comicios celebrados hasta el momento (Enríquez y López, 2015; Serra, 2016).

El INE aún tiene por delante la tarea de afinar la coordinación que mantiene con los Oples en la organización de elecciones concurrentes, sin descuidar sus atribuciones relacionadas con la vigilancia y la fiscalización de los procesos; todo lo anterior con el fin de brindar certeza respecto a su pertinencia social, de cara a la población.

En ese sentido, se hace necesario sistematizar, con un enfoque académico, las experiencias vividas en las elecciones posteriores a la reforma de 2014, con el fin de explorar las problemáticas que sin duda se dieron en la ejecución y la interpretación del contenido de la misma reforma, en especial en lo que se refiere a la coordinación y la delimitación de responsabilidades entre el INE y los Oples.

En relación con lo anterior, el presente trabajo aborda este tema desde el punto de vista del personal involucrado en la ejecución de los procesos, y tiene como objetivo caracterizar la coordinación entre el INE y el IEEH durante la organización de las elecciones locales 2015-2016, mediante la sistematización de las experiencias de una muestra del personal de base y eventual que participó en estos comicios, tanto del Instituto Nacional Electoral como del organismo público local aludido.

Método

Se utilizó un diseño de estudio de caso en el que, tomando como referencia la elección local del estado de Hidalgo, participaron 39 personas de manera voluntaria seleccionadas por conveniencia, de las cuales 28 eran personal del INE, miembros del servicio civil de carrera de la junta local y de seis juntas distritales; tres eran funcionarios del IEEH, del Consejo General, un consejo distrital y uno municipal; y, por último, ocho sirvieron como supervisores y capacitadores asistentes electorales.

El estudio de casos ha sido utilizado de forma consistente para el análisis de fenómenos políticos (Arzaluz, 2005), y en particular para el análisis electoral (véanse Cedillo, 2010; Espino, 2016).

Se organizó a los participantes en siete grupos de enfoque con el objetivo de que, de manera ordenada, discutieran su experiencia reciente en la organización de los comicios locales. La técnica de grupo de enfoque es asimismo ampliamente utilizada en estudios electorales, aunque suele estar dirigida a conocer experiencias, actitudes, expectativas y creencias de los ciudadanos (véanse Ichuta, 2009; Fernández, 2014), por lo que en este caso resulta valioso que pueden documentarse las experiencias subjetivas de funcionarios electorales. La guía de discusión de los grupos focales se ordenó con base en las siguientes categorías de análisis propuestas:

- 1) Reforma electoral de 2014. Se refiere al conocimiento que poseen los participantes acerca de la reforma y a la percepción que tuvieron sobre su aplicación en los comicios.
- 2) Colaboración INE-Oples. Hace alusión a la celebración de convenios de colaboración, a la observación de las atribuciones de cada órgano y al cumplimiento de los acuerdos de coordinación, excepto durante la jornada electoral.
- 3) Capacitación electoral. Se refiere a la cobertura de la capacitación para los funcionarios de casilla y a las necesidades que enfrenta la misma.
- 4) Jornada electoral y cómputo. Hace referencia a las tareas específicas del día de los comicios y a la coordinación INE-Oples en la ejecución de éstas.

Tomando en cuenta estas categorías de análisis, se elaboró una guía de grupo de enfoque, consistente en 16 preguntas que deberían ser respondidas con base en el contenido de la discusión generada en las sesiones.

Posterior a la realización de grupos de enfoque y al análisis de las transcripciones, se observó que una parte de la discusión se realizó en torno a los apoyos proporcionados por el INE para la alimentación de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, y a las compensaciones que se otorgan a los ciudadanos que aceptan representar a los partidos políticos y a los candidatos independientes en las casillas o que fungen como representantes generales ese mismo día, por lo que se decidió incluir lo anterior en una nueva categoría:

- 5) Apoyos y compensaciones. Se refiere a los recursos económicos o materiales destinados directamente a algunos actores como pago por su participación en la organización de los comicios.

Protocolo

Los grupos de enfoque sesionaron entre septiembre de 2016 y enero de 2017. Las sesiones tuvieron una duración aproximada de una hora y además de los participantes estuvieron presentes un moderador y un supervisor. La sesión fue grabada en audio y a la par el moderador y el revisor tomaron notas sobre cada grupo. Los audios fueron transcritos y dichas transcripciones analizadas. El estudio se realizó separando el contenido de las transcripciones en archivos para cada categoría y después se elaboraron resúmenes respecto al contenido de cada archivo. Finalmente, se compararon todos los resúmenes entre sí, con el fin de determinar las relaciones existentes entre categorías. Para la redacción de los resultados, los nombres de los participantes fueron sustituidos por un seudónimo.

Resultados

Reforma electoral de 2014

Tomando en cuenta esta categoría, los participantes destacaron la transformación del IFE en INE, y reconocieron el carácter de la nueva institución como autoridad por encima de los organismos locales.

Donato: Existían organismos públicos o más bien instancias electorales en cada entidad federativa que en su conformación, en su funcionamiento, tenían ya señalada su forma de operación y todo. Esta reforma lo que implicó fue que el Instituto Nacional Electoral asumiera la rectoría en la organización de las elecciones y por consecuencia hay una intervención ya más directa.

Por otra parte, se reconoció que esta naturaleza rectora tenía consecuencias positivas en la organización de los comicios locales, puesto que los participantes apreciaron una elevación del estándar en el desarrollo del proceso observado, lo cual era uno de los objetivos de la nueva legislación.

Leticia: Con respecto a la reforma, considero que el objetivo de la participación del INE en el proceso local se cumplió, porque incluso en los resultados se vio reflejada una diferencia [en relación con] otros procesos locales y es lo que más nos mencionaron las personas que estuvieron involucradas en el desarrollo del proceso, desde partidos políticos que habían participado con los procesos organizados por el Instituto Estatal del Estado de Hidalgo [hasta los] propios capacitadores y supervisores que habían participado en procesos organizados por el IEEH.

Jesús: El Instituto Federal Electoral entonces había garantizado procesos electorales pacíficos, procesos electorales donde no eran cuestionados ya la organización del proceso ni el padrón ni la ubicación de casillas ... entonces el legislador pretende al dar esta reforma que esa calidad mínima de realizar los procesos electorales se tenga también en la organización de los procesos electorales locales.

No obstante lo anterior, se mencionó que, si bien uno de los objetivos de la reforma era el de economizar recursos y esfuerzos en la organización de las elecciones, esto no se consiguió del todo.

Joaquín: De mi parte [sería] ocioso (sic) decir que no son caros los procesos electorales en México; sí son caros. Sin embargo, también quiero dejar patente que se utiliza el recurso de manera responsable; cuando menos en lo que es el Instituto Nacional Electoral, se utiliza de manera responsable ese recurso.

Los participantes expresaron la esperanza de que paulatinamente las elecciones se vuelvan más baratas en el país, especialmente a través de la implementación próxima del modelo de casilla única.

Fabricio: El camino es largo; me parece que todavía estamos lejos de concertar o de concretar un esquema que nos pueda ayudar a realizar un proceso electoral único en el país, homogéneo, que ahorre recursos, que sea con menos trabajo y que sea transparente ... Me parece que cuando se cuaje, cuando ya funcione lo de la casilla única, que es uno de los cambios que trae la reforma, me parece que va a ser de gran ayuda, ¿no?; va a ser un ahorro considerable para el presupuesto tanto del Instituto como de la nación y es uno de los cambios que es más retador. El hecho de conciliar una elección federal, una elección local y, en su caso, alguna consulta popular en un sólo momento va a ser algo que denotará un avance en el desarrollo de los procesos electorales.

José: Se está procurando en la medida de lo posible trabajar en conjunto tanto con los Oples como con el INE; además, esta reforma nos da nuevas atribuciones y facultades al Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo cada uno de los procesos electorales. Hay que recordar que en lo que fue el año pasado nosotros estuvimos en un proceso electoral local y en uno extraordinario, lo cual nos permitió analizar cada una de las situaciones en las que se debe trabajar en conjunto tanto con los Oples como con el INE, con el propósito de hacer el trabajo en el menor tiempo posible y, de igual manera, hacerlo un poco más bajo en relación con sus costos.

Coordinación INE-Oples

La categoría de coordinación fue una de las más nutridas en cuanto a contenido. Fue notoria la preocupación de los participantes en torno a los retos que en este rubro imponía la organización conjunta de comicios locales:

Armando: [Es] el cambio más significativo para mí; todos son importantes pero creo que ése en el ámbito laboral sí implica ... un mayor esfuerzo, dedicarle tiempo, y sobre todo coordinarnos con los órganos, en este caso el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, consejos General, locales, distritales. Es una coordinación tremenda porque son varios órganos con los que hay que llevar a cabo actividades de manera conjunta.

Arnulfo: Para que con los tiempos necesarios se puedan prever cuáles son las necesidades que ambos institutos necesitan coordinar en torno a la capacitación de su propia estructura, para lograr que las actividades puedan ser trabajadas de manera organizada y ... con las reuniones previas que también sean necesarias para poder llevar a cabo dichas actividades, porque vamos a coincidir en muchas de ellas y desafortunadamente lo que vivimos de manera muy repetitiva era que la estructura de ellos no iba en la misma dinámica que nosotros.

En ese sentido, algunos participantes señalaron que una de las consecuencias de los problemas que se presentaron en cuanto a coordinación fue que la carga de trabajo fue inequitativa, en perjuicio de la autoridad federal.

Omar: Nos pudimos percatar, y eso todos lo vimos, de que desafortunadamente nos cargaron de alguna manera la mano en cuanto a las actividades del proceso local ... Faltó coordinación, o no sé qué haya sido, entre ambos institutos, pero yo siento que las actividades prioritarias y mayoritarias fueron definitivamente cargadas al Instituto Nacional Electoral.

Los participantes destacaron que había situaciones no previstas de manera operativa en la reforma que implicaron problemas en la coordinación, las cuales deberían aclararse para futuras elecciones. En especial, se men-

cionó que, pese a la existencia de acuerdos, la comunicación entre el organismo local y la autoridad federal no siempre fue la más adecuada.

Rodrigo: Considero que la coordinación que debe existir entre los dos organismos es fundamental. Aquí en Hidalgo, yo en lo personal, no recuerdo el que se haya llevado a cabo una reunión de trabajo donde se haya presentado de manera formal a los integrantes del Consejo General del OPLE, junto con toda su estructura, y a la delegación del INE en Hidalgo, junto con toda la estructura. Hablemos de juntas distritales; creo que desde aquí partimos con una separación.

Artemio: Yo vuelvo a insistir en que hace falta un protocolo de comunicación y coordinación con los Oples, porque de nada sirve establecer en un convenio compromisos, cuando no hay la comunicación y la coordinación para llevar a efecto este... esas acciones, ¿no? Inclusive habiendo cumplido cada una de las partes con lo que le correspondía, si no hay la comunicación y la coordinación, pues definitivamente creo que va a seguir habiendo dificultades, complicaciones y ... esto va a generar problemáticas que se tendrán que resolver con improvisaciones.

Contribuyó al conflicto el que los protocolos de coordinación y la documentación necesaria para ciertos procesos fueran a menudo engorrosos y poco prácticos.

Fabricio: Es excesivo, o excesiva más bien, la cantidad de formatos que tiene que llenar el funcionario de casilla. Me parece que se pueden simplificar algunas de las actas, se pueden omitir algunos de los datos. Y, bueno, estamos en un entorno [en el] que la mayor parte de las cosas que se realizan en el sistema político mexicano es por la desconfianza de los partidos políticos.

No obstante dichas problemáticas, los participantes también destacaron que entre ellos existió un espíritu de negociación y de servicio para llegar a acuerdos en las ocasiones en que hubo conflictos. Sin embargo, se pone énfasis en que dicha negociación no debe anteponerse al cumplimiento de la ley.

Jesús: Creo que el éxito en la organización de los procesos electorales cuando estamos en un sistema tan sui géneris ... como el nuestro, o disparatado, como dirían algunos compañeros de la institución, pues es simple y llanamente tener una actitud de servicio, una actitud que te permita coordinarte bien, que te permita humildemente reconocer las mejores propuestas dentro del marco legal, porque ése es nuestro límite de negociación; nuestro límite de negociación en la coordinación es la ley.

Angélica: Todavía hay mucha ausencia de conocimientos de lo que va a hacer cada instituto; inclusive en este proceso había muchas dudas de lo que le iba a tocar a cada uno, porque a lo mejor no estaba bien definido. Pero ya una vez que se marcó y que nos dijeron “a ti te toca esta parte y a ti esta parte”, pues se trabaja mejor porque fluye sin interferir el trabajo del otro instituto.

Capacitación electoral

En este aspecto, los participantes señalaron una discrepancia importante entre la capacitación de los servidores del INE y la del personal del IEEH, con desventaja para este último. Se indicó repetidamente que el personal del instituto local no tenía la formación adecuada, en tanto sus labores eran eventuales y no contaba con un servicio profesional de carrera.

Toribio: el Instituto Nacional Electoral pues tiene su servicio profesional electoral; en cuanto a las desventajas ... en los Oplel no hay un servicio profesional electoral como tal, no hay ese mismo grado de convicción profesional en cuanto a la exactitud y puntualidad de la información y del manejo de la información en todos los sentidos.

César: Los órganos electorales locales ... todavía en la actualidad contratan personal exclusivamente durante algunos meses para realizar las actividades ... Con el paso de los años quedó comprobado que el INE, antes IFE, tenía que hacer un gran trabajo de capacitación y de profesionalización para lograr que los órganos, el órgano electoral o la autoridad electoral tuvieran credibilidad sobre la organización

[de] los procesos electorales, y es gracias a esta profesionalización y permanencia que se logró justamente dar certeza a los procesos electorales.

Mariana: Sabemos que en los Oples son personas que vienen por tres, seis o siete años ... O sea, dista mucho de haber un servicio profesional electoral dentro de los Oples; de hecho, cuando se revisan las plazas que concursaron para integrar su servicio profesional nacional, pues son mínimas y de muy bajos perfiles.

Esta situación derivó en disensiones respecto a la aplicación de la normatividad y en el desempeño de las funciones específicas de cada organismo. Diversos participantes coincidieron en sugerir un nuevo esquema de profesionalización para el personal de los institutos locales.

Arnulfo: Que aprendan los institutos electorales de los estados a llevar a cabo una capacitación como nosotros las llevamos a cabo, a hacer dos insaculaciones, a... visitar a los ciudadanos, a capacitarlos, a darles seguimiento mediante simulacros, a sistematizar toda esa información y que sea acompañada por los partidos políticos, a ubicar las casillas como nosotros lo hacemos, a llevar a cabo los cómputos como nosotros lo hacemos, pero que lo hagan ellos, no que lo hagamos nosotros. Creo que ésa sería, desde mi óptica, la salida más fácil.

César: Por lo que me parece que, como decimos, ya era hora de que se produjera una especie de génesis para profesionalizar a los Oples, a partir de la reforma, como mencionas, de 2014; ya era tiempo de que se tomaran cartas en el asunto y que se volteara, que se aprovechara esta experiencia, esta profesionalización, este servicio civil de carrera, para proyectarlo hacia los órganos: esa experiencia del Instituto Nacional Electoral hacia los órganos electorales locales.

Jornada electoral y cómputo

En este aspecto, los problemas de comunicación y el desconcierto respecto a las funciones de cada organismo, más la falta de capacitación en el órgano

local, llevó a cuestionamientos, sobre todo en lo referente al cómputo de los sufragios:

Jesús: Todas las etapas, a excepción de lo que fue ya el cómputo municipal, porque inclusive hasta los lineamientos los hicimos en conjunto, se hicieron bastante bien, ¿cuál fue el problema? Que en el cómputo perdimos ya cierta comunicación, porque nos dijo el área del instituto estatal electoral que ellos ya habían capacitado a sus órganos desconcentrados para efecto de realizar los cómputos conforme a los lineamientos que nos habían dado, y nosotros, en cierta manera, pues nos confiamos de eso, por un lado, y, por el otro, pues también dijimos: “Pues que hagan algo, ¿no?” ... Hubo funcionarios de la vieja guardia del órgano electoral local que cambiaron la información y quisieron hacer los cómputos a su leal saber y entender, pasándose por alto la normatividad, generando un acta de compromiso con los partidos políticos, y éstos son los resultados que ya tenemos, que nos dio la jornada, sin hacer el cómputo como debe ser; y esto se generalizó en todo el estado.

Donato: Derivado de las reformas electorales que posibilitan este ejercicio del recuento de votos de los cómputos distritales, cómo se realiza y demás, ... la experiencia reciente nos ha dejado, yo creo, muchas experiencias no tan gratas; el ver cómo se llevaron a cabo los cómputos tanto a nivel municipal como distritales, locales, dejó ciertamente mucho que desear.

Los funcionarios federales expresaron, en ese sentido, su deseo de intervenir en esta parte del proceso local; sin embargo, comentaron que hubo cierta resistencia del personal del IEEH a que el INE participara en esta actividad.

Mariana: Yo creo que tiene que seguir habiendo participación del INE en los cómputos municipales o distritales a cargo de los Oples, pero como que tenemos que ir con más protección legal, ¿no?, para poder participar ... ¿A qué me refiero? A que sabemos que en unos lugares fuiste bienvenido y en otros lugares te veían hasta feo, ¿no?

Rodrigo: Ni los propios compañeros consejeros del OPLE del propio Consejo General podían regular la situación que ya se les había desbordado de las manos de su propio Consejo, y cuando a nosotros se nos pide que vayamos a coadyuvar, que apoyemos, como decía el compañero Ruperto, en primera, a veces nos ven [como] que vamos a invadir una esfera de su competencia, y, en segunda, en un momento dado, ¿hasta dónde también nosotros estamos facultados a sentarnos en la mesa y asumir estas atribuciones cuando no tenemos ni siquiera un nombramiento de manera oficial?

Pese a lo cual, los participantes reconocieron que debe existir una distribución de funciones en la jornada electoral y que el organismo local debe hacerse responsable de esta parte, puesto que la carga de trabajo es demasiada.

Joaquín: Es muy básica la coordinación entre ambos organismos y, efectivamente, nosotros vamos a tener prácticamente ocupado 100% del personal ... Algunas ocasiones se logró corregir lo que se estaba haciendo mal, a través de la intervención del personal del Instituto Nacional Electoral; pero sí, efectivamente, en 2018 sí va a ser un poco más difícil estar tan... tan pendientes de los organismos públicos locales.

Apoyos y compensaciones

En este aspecto, la principal preocupación de los participantes fue acerca de los recursos que se otorgan directamente a los funcionarios y a los representantes de los partidos políticos por la tarea que desempeñan en la organización y el desarrollo de los comicios.

Toribio: En el caso muy particular del estado de Hidalgo, se tiene por normatividad darles unos recursos institucionales, esto desde el mismo organismo electoral local, darles una cantidad destinada a los representantes de los partidos políticos, [que rebasa] en 300% ... lo que les da el Instituto a los funcionarios.

Se percibía lo anterior como una injusticia porque es mayor el tiempo invertido por los ciudadanos funcionarios de casilla —en cuanto a capa-

citación previa y a su permanencia en la casilla el día de la jornada— que por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes. Asimismo son más las responsabilidades de los funcionarios de casilla que aquellas que asumen los representantes aludidos.

Jaime: Por ahí se dice que representantes de los partidos que van a estar ahí en esa misma casilla van a recibir más dinero, y es cuando dicen: “Pues después de que pasé tres, cuatro ocasiones, que fui a los simulacros, a esto, a las capacitaciones, me van dar doscientos pesos”. Es otro de los aspectos que hay que ver, analizarlo.

Todo esto generaba conflictos respecto a la retención de los funcionarios de casilla, ya que se percibía el riesgo de que los partidos reclutaran a la misma persona como representante, incluso después de que ésta hubiera recibido la capacitación necesaria para el desempeño de sus labores.

Federico: O sea el problema de la participación ciudadana para ser funcionarios de casilla ya existe, ¿qué pasa? Vuelvo a lo mismo, la gente está por un interés monetario, y ahí batallamos enormemente porque los partidos políticos dan más dinero a sus representantes que el que recibe un funcionario de casilla. Primer problema que está pegado a lo cultural justamente por eso: porque no tenemos esa cultura de la participación, de la participación por el bienestar social, sino tenemos la cultura de la participación por recibir algo a cambio.

Discusión

La reforma electoral de 2014 es una legislación que surge a partir del acuerdo político denominado Pacto por México, motivada, por una parte, por la desconfianza de los partidos de oposición respecto a la labor que desempeñaban los institutos electorales locales (Flores y Faustino, 2014; Torres, 2016). Sobre dicha desconfianza se argumentaba que los institutos eran fácilmente influidos por autoridades estatales u otros poderes locales, y que estos intereses incidían en el resultado de las elecciones, suplantando el ejercicio de la voluntad popular (González, 2017). Por otra parte, también

se da en el contexto de un descontento ciudadano con respecto a la política en general y a la participación en los comicios en particular (Ackerman, 2015; Freidenberg y Aparicio, 2016).

Los servidores electorales entrevistados en sus diferentes funciones y niveles comprendían estas motivaciones, y señalaron que la labor del INE era la de mejorar la calidad de la organización de los comicios locales mediante su intervención directa. Destacaban, para ello, la mayor capacitación de los funcionarios de orden federal en comparación con los del órgano electoral estatal, en especial su mayor conocimiento de los procedimientos y la normatividad, así como su apego a éstos.

En la experiencia de los funcionarios entrevistados, la calidad de la elección local de 2016 en Hidalgo sí fue superior a comicios anteriores, lo que se atribuye a la intervención de servidores federales en el proceso. Sin embargo, esa intervención no abarcó la fase del conteo de votos. De acuerdo con los participantes de los grupos focales, los funcionarios locales no se apegaron al procedimiento en dicha fase. En ésta, los servidores federales no intervinieron, debido a la carga de trabajo y a la territorialidad de los funcionarios estatales. Lo anterior en detrimento de la calidad general de la elección.

La coordinación entre los organismos requirió de mucho esfuerzo de parte de todos los actores, principalmente por la incertidumbre que generó el que no existieran procedimientos específicos para algunas actividades. Además, no siempre se tuvo claridad en cuanto a la delimitación de funciones, y la papelería que debieron llenar los funcionarios locales resultó complicada y fue percibida como excesiva. Estas dificultades, no obstante, fueron allanadas por la buena disposición de los servidores de todos los órdenes, quienes, dentro del marco de la ley, dialogaron para llegar a acuerdos respecto a procedimientos y responsabilidades.

Los funcionarios federales manifestaron que asumieron demasiadas responsabilidades tomando en cuenta que se trataba de una elección local. Contribuyó a esto el que los servidores locales no contaron con la capacitación suficiente para desempeñar sus labores, y tuvieron que ser ayudados por los federales. Se prevé que esto seguirá siendo así en tanto no se cuente con un servicio de carrera para los funcionarios locales, que los profesionalice y que también sirva para retener a los recursos humanos formados y especializados.

Por si no fuera bastante complicado generar una sinergia óptima entre el personal de los dos órganos, se debe agregar que la operación de las casillas corresponde a ciudadanos cuya capacitación en la materia es breve. Por su participación, los funcionarios de casilla reciben un apoyo para su alimentación el día de la jornada electoral que no corresponde al trabajo que realizan ni a la responsabilidad que tienen, comparado con la compensación de los ciudadanos que participan ese mismo día como representantes ante las casillas y generales de los partidos políticos y los candidatos independientes, que es mucho mayor aunque tienen menor responsabilidad.

El presente trabajo tiene un carácter predominantemente descriptivo, en tanto se trata de una de las primeras sistematizaciones de las experiencias en la coordinación INE-Oples a partir de lo dispuesto por la reforma electoral de 2014. Con base en esta y otras observaciones exploratorias, se podrá detonar la discusión con fines explicativos. En ese sentido, se vislumbran oportunidades para realizar contribuciones académicas desde los ámbitos organizacional y político.

Desde un punto de vista organizacional, se puede debatir en torno a las posibilidades de que en la colaboración entre el INE y un determinado instituto local se produzca la sinergia necesaria para elevar la calidad de los procesos electorales con eficiencia administrativa. Al respecto, los retos más sobresalientes observados en este estudio se refieren a la negociación de roles, al establecimiento de una estructura equilibrada entre lo formal y lo flexible, y a la asimetría de poder, recursos y capacitación que se observa entre las autoridades asociadas (Lasker, Weiss y Miller, 2001; Prins, 2010).

En la línea, también podría indagarse sobre el grado de conflicto cultural provocado por la colaboración, hasta cierto punto forzada, entre la institución nacional y los institutos estatales (véanse Adler, 1980; Jehn y Mannix, 2001). Lo anterior se presume en tanto la fundamentación del Pacto por México hace suponer diferencias entre ambas autoridades, en términos de cultura de la transparencia y de la calidad de los procedimientos. A este conflicto podrían contribuir las identidades sociales que posiblemente se exacerban a partir de que las personas adscritas a una y otra institución hacen conciencia de sus diferencias y de su pertenencia (Hinds y Mortensen, 2005; Tajfel y Turner, 2004). En ese sentido, podría explicarse

una tendencia psicológica a sostener actitudes negativas hacia aquellos que pertenecen al exogrupo.

En el ámbito político, habrá que analizar cómo se percibe la colaboración INE-Oples por parte de la ciudadanía, en especial respecto al resultado que se espera de esa colaboración. Se mencionan las que podrían ser algunas preguntas fundamentales: ¿es consciente la ciudadanía de que el INE y los Oples colaboran en la organización de las elecciones locales?, ¿esta colaboración acrecienta la confianza de la población en los procesos electorales?, ¿contribuye al aumento de la participación electoral?, ¿tiene efectos sobre la percepción de la ciudadanía respecto a la calidad de la democracia?

Se tendría que dar seguimiento a la lucha de poder entre las autoridades locales y la nacional. Habrá que recordar que algunos partidos, en la negociación del Pacto por México, abogaron por la desaparición completa de los institutos estatales electorales (Marván-Laborde, 2014). Los Oples están bajo presión para mantener cierta autonomía y para preservar su continuidad (Bucio, 2014; Castillo, 2014). Esta continuidad peligra si en otras observaciones los funcionarios del INE declaran nuevamente que sobre ellos recae buena parte de la responsabilidad y del peso en la organización de los comicios.

Como conclusión general, se afirma que las relaciones INE-Oples surgen de un contexto de desconfianza que favorece una coordinación no horizontal entre ambas instancias en la organización de comicios locales. Se espera que el desempeño del INE en dichas elecciones sea autoritario o intrusivo; en tanto —por la formación de su personal, sus recursos y su objetividad— es el órgano que puede operar elecciones con mayor apego a la normatividad. Por otra parte, la desconfianza que prevalece en el sistema político mexicano (de los ciudadanos hacia los partidos y las instituciones, y de los partidos entre sí) favorece el desarrollo de procedimientos demasiado burocráticos y una documentación excesiva de los procesos. Todo lo anterior encarece la organización de los comicios, puesto que nunca habrá recursos, procedimientos ni reformas suficientes que satisfagan la demanda de confianza de parte de los actores en un entorno político enrarecido y hostil.



Fuentes de consulta

- Ackerman, John (2015, marzo-abril). “México: la transición pendiente. Déficit democrático y movilizaciones sociales”. *Nueva Sociedad*, 256, 4-16.
- Adler, Nancy (1980). “Cultural Synergy: The Management of Cross Cultural Organizations”. En Wyatt Warner Burke y Leonard David Goodstein (Eds.), *Trends and Issues in OD: Current Theory and Practice* (163-184). San Diego: University Associates.
- Arzaluz, Socorro (2005, enero-abril). “La utilización del estudio de caso en el análisis local”. *Región y Sociedad*, 17(32), 107-144.
- Astudillo, César (2014, julio-diciembre). “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 3-37.
- Bucio, Elizabeth (2014). “Transitando del federalismo al nacionalismo electoral”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 13, 89-121.
- Castellanos, Roberto (2016). “La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos”. En Gerardo Esquivel, Alejandro Encinas y Noel Pérez (Eds.), *Reformas estructurales: avances y desafíos* (vol. 8). Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403/ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Castellanos, Roberto y Orozco, Ernesto (2016, marzo). “Elecciones en 2016. Nueva prueba al modelo electoral vigente”. *Temas Estratégicos*, 31. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1919/reporte31.pdf?sequence=1>
- Castillo, Javier Santiago (2014). “Democracia electoral: centralismo vs federalismo”. En Angélica Cazarín, Marcela Ávila, Ricardo A. de la Peña, Rubén Ibarra (Eds.), *Federalismo electoral: experiencias locales* (pp. 14-25). México: Instituto Nacional Electoral / Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.
- Cedillo, Rafael (2010, mayo-agosto). “Dos décadas de alternancia electoral en el municipio de Chiconcuac, Estado de México: 1987-2009”. *Apuntes Electorales*, 40, 9-56.
- Consejo Vargas, Alberto (2015). “Los costos de la reforma”. *Voz y Voto*, 265, 22-24.

- Córdova, Lorenzo (2015). “Reflexiones sobre la elección del 7 de junio de 2015. De la complejidad de la jornada al efecto del voto”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núms. 7-8, pp. 215-234.
- Enríquez, Gastón y López, Rogelio (2015). “Los retos del renovado sistema electoral mexicano en los comicios del año 2015”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9, 154-158.
- Espino, Germán (2016, septiembre-diciembre). “Gobernadores sin contrapesos. El control de los medios de comunicación locales como estudio de caso en Querétaro”. *Espiral*, 23(67), 91-130.
- Fernández, Anna María (2014). “Juventudes, movimientos y elecciones”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 75-103.
- Flores, Jorge Gerardo y Faustino, Antonio (2014, enero-junio). “Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013”. *Apuntes Electorales*, 50, 129-159.
- Freidenberg, Flavia y Aparicio, Francisco Javier. (2016). “México 2015: entre la fragmentación partidista y el desconcierto ciudadano”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(1), 219-238.
- Gobierno Federal (2014). *Reforma política-electoral*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf
- González, Luis (2017, enero-junio). “Elecciones intermedias de 2015 y reconfiguración partidista en México”. *Apuntes Electorales*, 56, 67-89.
- Hernández, Julia (2015). “El Instituto Nacional Electoral y sus retos”. *Letras Jurídicas*, 31, 221-226.
- Hinds, Pamela y Mortensen, Mark (2005, junio). “Understanding Conflict in Geographically Distributed Teams: The Moderating Effects of Shared Identity, Shared Context, and Spontaneous Communication”. *Organization Science*, 16(3), 290-307.
- Ichuta, Carlos Ernesto (2009, julio-septiembre). “‘Voto por el candidato no por el partido’: explicación de un comportamiento razonable”. *Apuntes Electorales*, 37, 35-57.
- Jehn, Karen y Mannix, Elizabeth (2001, abril). “The Dynamic Nature of Conflict: A Longitudinal Study of Intragroup Conflict and Group Performance”. *The Academy of Management Journal*, 44(2), 238-251.

- Lasker, Ros; Weiss, Elisa; y Miller, Rebecca (2001). "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage". *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179-205.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_orig_23may14.pdf
- Marván-Laborde, María (2014, primer semestre). "Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechosismo". *Análisis Plural*, 89-104.
- Molina, Edmundo Jacobo (2014, septiembre-octubre). "La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?". *El Cotidiano*, 187, 13-22.
- Prins, Silvia (2010, agosto). "From Competition to Collaboration: Critical Challenges and Dynamics in Multiparty Collaboration". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 46(3), 281-312.
- Sánchez, Arturo y Vives, Hugo (2014, julio-diciembre). "Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 141-155.
- Serra, Gilles (2016). *Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos* (Documento de Trabajo núm. 283). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1371/153140.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Soto, Leticia (2014, julio-diciembre). "Sistema nacional electoral. El gran reto". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 319-337.
- Tajfel, Henry y Turner, John C. (2004). "The Social Identity Theory of Intergroup Behavior". En John T. Jost y Jim Sidanius (Eds.), *Political Psychology: Key Readings* (276-293). Nueva York: Psychology Press.
- Torres, Eduardo (2016, septiembre). "Pacto por México. Una nueva vuelta de tuerca al reformismo mexicano". *RAIGAL, Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 2, 8-22.
- Torres-Ruiz, René (2014). "México y su nueva reforma político-electoral". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 119-159.