

Gobernanza electoral en los plebiscitos de las juntas auxiliares del municipio de Puebla

Electoral governance in the plebiscites of the auxiliary boards of the municipality of Puebla

Montserrat Miquel Hernández

Correspondencia: miquel_1@hotmail.com
Profesora-investigadora. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3005-0565>

Fecha de recepción:
05-julio-2022

Fecha de aceptación:
10-abril-2023

Resumen

En el municipio de Puebla existen 17 juntas auxiliares que eligen a sus autoridades auxiliares mediante un plebiscito; en el ejercicio de 2022, seis juntas auxiliares repitieron dicho proceso. El objetivo de este artículo es analizar los procesos de gobernanza electoral en la elección de las autoridades auxiliares en el municipio de Puebla. Para ello, se presenta la reglamentación municipal, señalando al órgano encargado de organizar las elecciones, la fecha de las mismas, los requisitos para la participación y los problemas que presentaron. La metodología es mixta (cualitativa y documental), se revisa la teoría de la gobernanza desde la óptica electoral, se recolectan datos de la elección y se realizan entrevistas semiestructuradas a los participantes en los plebiscitos para conocer las problemáticas en las juntas auxiliares que repitieron el proceso. Los plebiscitos están en una escala baja de garantizar la gobernanza electoral y se requiere una reforma para su organización.

Palabras clave: gobernanza electoral, plebiscitos, ayuntamiento, autoridades auxiliares, elecciones.

Abstract

In the municipality of Puebla there are 17 auxiliary boards that elect their auxiliary authorities through a plebiscite, in the year of 2022 six auxiliary boards repeated this process. The objective of this work is to analyze the processes of electoral governance in the election of auxiliary authorities in the municipality of Puebla. For this, the municipal regulations will be presented, indicating the body in charge of organizing these elections, their date, the requirements for participation and the problems they present. The methodology is mixed qualitative and documentary, the theory of governance is reviewed from the electoral perspective, election data is collected and semi-structured interviews are carried out with the participants in the plebiscites to learn about the problems in the auxiliary boards that repeated the process. The plebiscites are on a low scale of guaranteeing electoral governance and a reform is required for their organization.

Key words: electoral governance, plebiscites, city council, auxiliary authorities, elections.

Introducción

Las autoridades auxiliares son, en términos formales, representantes del ayuntamiento dentro de la comunidad, y dependiendo de la legislación vigente y del gobierno en turno, son autoridades con la capacidad de generar e implementar cambios en la vida de la comunidad para que, con base en un proceso de descentralización, sea posible lograr una administración comunal¹ propiciando el desarrollo de la misma. Por ello, su proceso de elección debe ser analizado como parte de la gobernabilidad y gobernanza de los ayuntamientos.

En México, todos los estados que lo conforman cuentan con autoridades auxiliares, pero solo en 16 de los 32 estados son electas; en el caso de Puebla, esa elección se presenta como un plebiscito. Esta investigación se centra en los plebiscitos de 2022 para la elección de autoridades auxiliares en el municipio de Puebla, como un referente de los conflictos y problemas que presenta dicha elección en todo el estado y la relación de estos procesos con la gobernanza electoral. Para alcanzar la gobernanza electoral se requiere de la participación de instituciones públicas y de la ciudadanía; en el caso de estos plebiscitos, los ciudadanos y candidatos se encuentran más cercanos debido a que todos viven en la misma localidad, lo cual justifica la elección de este caso en específico, además de la falta de investigación de dichos procesos en este nivel también llamado cuarto orden de gobierno.

El objetivo de este artículo es analizar los procesos de gobernanza electoral en la elección de las autoridades auxiliares en el municipio de Puebla, para ello se usa la metodología mixta. La metodología utilizada fue la teoría de la gobernanza electoral en cuanto al proceso de investigación, pues se busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características de los plebiscitos para elegir a las autoridades auxiliares? ¿Quiénes votan, quienes son votados y en qué condiciones? ¿Qué problemas se presentan en estos procesos y cómo impactan la gobernanza electoral? Para dar respuesta a estas interrogantes se recolecta información documental del proceso electoral, se investigan y se revisan las cifras del proceso de 2022 para conocer la participación tanto en la votación como de los interesados en ser autoridades auxiliares. Se realizó una búsqueda de las problemáticas presentes en dichos procesos y se acompañaron de entrevistas semiestructuradas hechas a participantes que pertenecen a juntas

¹ La voz “administración comunitaria” indica un proceso operativo que en la comunidad de base social lo realiza una autoridad de carácter civil con un nombramiento específico (Polo, 2012).

auxiliares, donde se requirió repetir la elección para señalar con mayor detalle qué elementos están impactando de forma negativa a la gobernanza electoral.

En el primer apartado se hace referencia al término gobernanza, sus características y cómo se construye la gobernanza electoral; en el segundo apartado se contextualizan las elecciones en las juntas auxiliares del municipio de Puebla; en el tercero se analizan los plebiscitos de 2022 y se muestran los resultados de dicho proceso, además, se presenta el análisis de las entrevistas semiestructuradas; finalmente, se brindan las conclusiones.²

La gobernanza y la gobernanza electoral

La gobernanza es un concepto que permite explicar procesos de gobierno y relaciones de actores dentro de un territorio. La expresión *governance* se usa “para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social” (Mayntz, 2005, p. 98). El Banco Mundial (BM, 2000) define a la gobernanza como un nuevo modo de gobierno descentralizado, con mayor participación de la sociedad y una gestión eficaz, caracterizando entonces a la gobernanza por la participación social y la descentralización; por lo tanto, la gobernanza lleva implícita la descentralización. Mardones (2008) define descentralización como un conjunto de reformas dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos.

De acuerdo con Aguilar (2007), la gobernanza incluye las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno se encuentre en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar. Por consiguiente, las limitaciones que los gobiernos experimenten en su tarea directiva darán pie a cancelar sus capacidades improcedentes o a reclamar nuevas capacidades con mayores alcances; mientras que las capacidades disponibles servirán de criterio para evaluar si las acciones directivas que los gobiernos emprenden son realmente las apropiadas y han despertado todas las potencialidades de las capacidades.

² Agradezco a Alma Janet Verdín Rojas y Vanessa Irais Duran Nativitas por su invaluable apoyo para identificar a los entrevistados e integrar el trabajo de campo.

En el Cuadro 1 se muestran los criterios de institucionalización de la nueva gobernanza, que sirven para resumir las características que requiere la gobernanza: descentralización, eficacia, participación, regulación y estabilidad política.

Cuadro 1. Criterios de evaluación de institucionalización de la nueva gobernanza

Criterios	Escala
Descentralización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizado. 2. Se crean organismos con funciones consultivas, pero no decisorias. 3. Se crea una organización distinta a la cual se le transfiere capacidad de toma de decisiones y recursos financieros (Boisier, 2002; Díaz, 2002).
Eficacia	<p>La eficacia se valora en función de metas comprometidas/resultados alcanzados.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. $\leq 50\%$ 2. 51-75% 3. 76-100%
Participación	<p>Participación es colaboración y está basada en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comunicación: donde el intercambio de información está dirigido, por lo que al gobierno le interesa transmitir. 2. Contribución: se basa en la provisión de recursos desde los diferentes actores para soportar el proyecto. 3. Cooperación: donde los actores involucrados negocian recursos y asumen responsabilidades para el buen desarrollo del proyecto.
Regulación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación centralizada y precisa. 2. Regulación descentralizada a organismos locales. 3. Desregulada.
Estabilidad política	<ol style="list-style-type: none"> 1. El gobierno atiende a las grandes organizaciones de manera clientelar y autoritaria. 2. El gobierno atiende a las grandes organizaciones en mesas de negociación. 3. El gobierno establece espacios de diálogo entre grandes organizaciones, pequeños grupos de trabajo y microempresarios.

Fuente: Balente-Herrera, Díaz-Puente y Parra-Vázquez (2013).

Los plebiscitos son parte de la descentralización, primer requisito de la gobernanza; las juntas auxiliares se encuentran dentro de la escala de descentralización en el número dos, el cual señala que se crean organismos con funciones consultivas, pero no decisorias. En otras investigaciones se han revisado a fondo sus facultades y sus características de gobierno (Miquel y Cazarín, 2019; 2021). En este interesa revisar estas características desde la gobernanza electoral.

La gobernanza electoral es un término que se acuñó, de acuerdo con Torrico (2015), para señalar el amplio conjunto de actividades que se desarrollan dentro del marco

institucional en el cual el acto de votar y la competencia electoral tienen lugar. La gobernanza electoral también requiere de descentralización, eficacia, participación, regulación y estabilidad política que se deben presentar antes, durante y después de los procesos de elección, es por ello que:

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 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 (es decir, la confección, la aplicación y la conciliación de disputas sobre reglas). (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009, p. 17)

Estas características serán usadas para analizar los plebiscitos en las juntas auxiliares, tomando en cuenta que el órgano encargado de las elecciones no es un órgano independiente, sino el propio ayuntamiento. Se revisará, de este modo, su eficacia para garantizar la estabilidad política de dichos procesos.

Contextualización de los plebiscitos en las juntas auxiliares

La junta auxiliar, concibiéndola como institución política y administrativa, constituye un órgano de apoyo del ayuntamiento para coadyuvar al cumplimiento de sus fines, así como procurar el cumplimiento de los órdenes legales, administrativos y reglamentarios del municipio. “Es una de las unidades administrativas más elementales, pero indispensables de la administración pública municipal. Son el enlace entre la ciudadanía y el gobierno municipal, es electo por la comunidad” (Cerdeña, 2008, p. 27).

Olmedo (2005) insiste en la importancia de la organización comunal, por ello, recomienda que sea reconocida como un cuarto orden de gobierno. En cambio, Robles (2013) explica que algunos municipios se integran, además de la cabecera municipal, por centros de población como el ayuntamiento, el cual radica en la cabecera municipal, esto hace necesario que existan representantes del ayuntamiento en los otros centros de población.

Los gobiernos municipales se han valido de dos tipos de arreglos institucionales: intermunicipales y supramunicipales. El primero conlleva a la creación de un nuevo escalón gubernamental, independiente de las unidades existentes. En tanto que el segundo involucra el establecimiento de una institución, que implica la creación de otro nivel de gobierno y que

depende de las unidades existentes; o bien, que el marco jurídico correspondiente determine su funcionamiento y la forma de financiamiento (Arellano, 2011). “Las autoridades auxiliares son los representantes de las comunidades, elementos básicos de la organización territorial del municipio y dependen del ayuntamiento, quien les delega la autoridad a través de ciertas funciones o atribuciones” (Cerdeña, 2008, p. 28).

Las juntas auxiliares son, a diferencia del municipio, un orden que busca la organización de la sociedad y que responde de forma inmediata a la idea de participación, puesto que se pueden generar de manera más clara las vías para que sus integrantes se sientan parte de una organización. El municipio podrá cumplir con sus funciones de mejor manera si respeta la organización comunal.

En la actualidad, las juntas auxiliares tienen su fundamento legal en la Ley Orgánica Municipal, Capítulo XXVII. El artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal, reformado en 2013, establece que las juntas auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetos 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 será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa. Las juntas auxiliares estarán integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios, y sus respectivos suplentes (Orden Jurídico Poblano (OJP), 2022).

En virtud de lo anterior, la naturaleza jurídica de las juntas auxiliares señala que son órganos desconcentrados del ayuntamiento que dependen de la Secretaría de Gobernación y están sujetas a la administración pública municipal. En consecuencia, sobre gobernanza electoral una primera característica es contar con las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; en cuanto a la elegibilidad de las autoridades auxiliares en Puebla, queda supeditada a la organización municipal, lo que genera un conjunto de conflictos, ya que no todos los ayuntamientos cuentan con la capacidad para organizar los procesos. A continuación, se tiene lo establecido en el artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla:

Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración de este, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del

Ministerio Público. El Congreso del Estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección. El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable para que éste coadyuve en la elección de las autoridades municipales auxiliares. Los Ayuntamientos en los reglamentos respectivos, fijará las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos, mismas que deberá observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral aplicables. (OJP, 2018, p. 129)

Continuando con la forma de elegibilidad, se encuentra lo que plantea el artículo 226 de la misma Ley:

Las Juntas Auxiliares serán elegidas el cuarto domingo del mes de enero del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el segundo domingo del mes de febrero del mismo año, salvo los casos de que habla el artículo 228 de esta Ley, y los de desaparición total de la Junta, para los cuales habrá plebiscitos extraordinarios. Los miembros de las Juntas Auxiliares otorgarán la protesta de ley ante el Presidente Municipal respectivo o su representante. (OJP, 2022, p. 130)

En cuanto a los requisitos para formar parte de la administración de una junta auxiliar, el numérico 227 de la LOMP señala que se requiere ser vecino del municipio y tener residencia de por lo menos seis meses en la comunidad correspondiente. Además, también establece en su artículo 228 que en caso de que el pueblo no esté conforme con la elección de la junta auxiliar, esta será removida si así lo solicitaren las tres cuartas partes del padrón electoral. Las planillas vecinales se presentan a un plebiscito, además de que no pertenecen a ningún partido político; sin embargo, usan colores de los partidos políticos, por lo que se encuentran planillas con logos marrones, verdes, azules, naranjas y eso permite al ciudadano saber con qué partido tienen afinidad. La Ley también señala que será el ayuntamiento quien organice la elección, aunque puede celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado (IEE) para que este coadyuve, pero solo en lo que el ayuntamiento le pida.

El estado de Puebla cuenta con 217 municipios, de los cuales 172 cuentan en su organización con juntas auxiliares y 45 no tienen; en total suman 659 juntas auxiliares en todo el estado. El municipio de Puebla tiene 17 juntas auxiliares: La Resurrección, La Libertad, Ignacio Zaragoza, Ignacio Romero Vargas, San Baltazar Campeche, San Andrés Azumiatla, San Pablo Xochimehuacán, San Miguel Canoa, San Jerónimo Caleras, Santo Tomás Chautla, Santa María Xonacatepec, Santa María Guadalupe Tecola, San Sebastián de

Aparicio, San Pedro Zacachimalpa, San Felipe Hueyotlipan, San Francisco Totimehuacán y San Baltazar Tetela.

Las elecciones de autoridades auxiliares en el municipio de Puebla presentan diferentes dificultades que repercuten en la gobernanza electoral en dichos procesos, ya que, como se señaló, la gobernanza electoral se presenta desde el registro, la organización del proceso, el día de la elección y la resolución de los conflictos electorales. En la elección de 2019 hubo problemas graves de violencia y delitos electorales, además de falta de material electoral, lo que detonó en conflictos entre el ayuntamiento y los candidatos de las juntas auxiliares, por lo que se tuvieron que repetir los plebiscitos en ocho juntas auxiliares el domingo 24 de febrero.

De dichas elecciones, destaca el caso de la junta auxiliar Ignacio Zaragoza, en donde uno de los candidatos se inconformó con todo el proceso y promovió un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el que se declaró la inaplicación de los numerales 225 y 228 de la LOMP, por lo que se vinculó al IEE para realizar el plebiscito,³ mismo que emitió una convocatoria el día 9 de octubre de 2019 en donde señalaba el procedimiento y las elecciones organizadas por el IEE. Estas se realizaron el día primero de diciembre de ese mismo año, quedando como ganadora la planilla “El círculo”, con una votación de 2,960 votos (de un listado nominal de 76,577 ciudadanos). De esta experiencia se esperaba que la próxima elección del año 2022 fuera organizada por el IEE,

para el 19 de enero, el IEE recibió solicitudes de 68 gobiernos municipales para apoyarlos en la realización de los plebiscitos, el apoyo del órgano electoral consiste en el préstamo de mamparas, urnas, líquido indeleble y el listado con datos de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) de las personas inscritas en la lista nominal. (Espejel, 2022, p. 1)

El alcalde del municipio de Puebla solicitó de manera formal al IEE organizara la elección, pero el órgano electoral desechó dicha solicitud y promovió un recurso legal ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para que el órgano electoral local se encargue de la organización de los plebiscitos en las 17 juntas auxiliares de la capital. Sin embargo, el proceso al final quedó en manos del ayuntamiento.

³ El IEE ese año también realizó las elecciones de las juntas auxiliares de San Luis Temolacayuca, municipio de Tepanaco de López, y de Santa María Moyotzingo, municipio de San Martín Texmelucan.

Análisis de los plebiscitos para elección de autoridades auxiliares en el municipio de Puebla, en el año 2022

En este apartado se hace un seguimiento del proceso electoral del año 2022 desde la convocatoria hasta los problemas con los resultados, ya que la gobernanza electoral se presenta desde la forma en que se establecen las reglas legales, la forma en que se organizan, la jornada electoral, los resultados y la estabilidad política de todo el proceso.

La convocatoria de 2022 para los plebiscitos en juntas auxiliares se publicó el 2 de enero de 2022, en ella se establecen los requisitos para dicho proceso, el registro de planillas sería solo de dos días, el 5 y 6 de enero, y las planillas deben presentar un escrito en donde se establezca el nombre de la planilla, integrada por cinco propietarios y cinco suplentes, siendo el primer nombre en la lista la candidata o candidato a la presidencia auxiliar. En la Tabla 1 se muestra el número de planillas registradas por cada junta auxiliar de la capital.

Tabla 1. Número de planillas registradas por cada junta auxiliar

	Junta Auxiliar	Numero de Planillas registradas
1	Ignacio Romero Vargas	6
2	Ignacio Zaragoza	5
3	La Libertad	5
4	La Resurrección	4
5	San Andrés Azumiatla	5
6	San Baltazar Campeche	6
7	San Baltazar Tetela	4
8	San Felipe Hueyotlipan	8
9	San Francisco Totimehuacán	6
10	San Jerónimo Caleras	12
11	San Miguel Canoa	6
12	San Pablo Xochimehuacán	6
13	San Pedro Zacachimalpa	2
14	San Sebastián De Aparicio	7
15	Santa María Guadalupe Tecola	3
16	Santa María Xonacatepec	5
17	Santo Tomás Chautla	5

Fuente: elaboración propia, con base en el portal Puebla Capital.

Como se señala en la Tabla 1, la junta con más competencia es San Jerónimo Caleras con 12 planillas, seguida de San Felipe Hueyotlipan que tiene 8 planillas registradas; mientras que la que menos planillas registró fue San Pedro Zacachimalpa con solo 2 fórmulas en competencia. También se observa que figuran pocas mujeres en los plebiscitos de este año, pues en la ciudad de Puebla fueron 94 participantes para estas elecciones, pero 84 son hombres y solo 10 mujeres (Espejel, 2022).

Las campañas iniciaron el 8 de enero como se establece en la convocatoria. En esta elección no participan los partidos políticos, sino se registran como planillas y cada una elige su nombre; sin embargo, esto no quiere decir que no haya intereses políticos en estos plebiscitos y en las planillas; es normal que adopten el color de un partido político para que la gente sepa con qué partido los miembros de la planilla simpatizan. Durante las campañas los candidatos de las juntas auxiliares visitan a sus vecinos y hacen recorridos por colonias, sobre todo en el centro de la junta, mientras que en sus alrededores no se presentan los candidatos porque no hay interés por parte de los votantes, es en el centro de la junta donde la gente se conoce y en donde se dividen para elegir a sus candidatos.

Los resultados de las elecciones del 23 de enero de 2022 en las 17 juntas auxiliares se muestran en la Tabla 2. Durante la jornada electoral en Puebla capital se denunciaron diferentes problemas: el padrón electoral se presentó incompleto y sin fotografía, votos marcados a favor de candidatos, violencia alrededor de las casillas, incendios de boletas (Ruiz, 2022); por ello, en cuatro juntas auxiliares se determinó repetir la elección como se muestra en la Tabla 2. Las juntas auxiliares que repitieron el plebiscito son: San Pablo Xochimehuacán, San Miguel Canoa, San Felipe Hueyotlipan, Ignacio Romero Vargas y San Jerónimo Calera. La Libertad era otra junta que repetiría su proceso, pero al final el Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP) emitió una sentencia a favor del candidato que había resultado ganador en los comicios del 23 de enero.

Tabla 2. Proceso de renovación de miembros de las juntas auxiliares 2022-2025. Padrón electoral, votos emitidos y votos de planilla ganadora

	Junta Auxiliar	Personas que pueden votar	votos totales en la elección	Planilla ganadora	votos
1	Ignacio Romero Vargas	18000	5721	Cancelada	
2	Ignacio Zaragoza	26500	4941	La estrella	2607
3	La Libertad	22000	3712	Contigo por la libertad	976
4	La Resurrección	10000	3632	Circulo Azul	1144
5	San Andrés Azumiatla	10500	3973	Unidad y progreso	1361
6	San Baltazar Campeche	35000	7005	Circulo Naranja	4441
7	San Baltazar Tetela	8400	3044	Juventud con Valor	1195
8	San Felipe Hueyotlipan	11400	4236	Cancelada	
9	San Francisco Totimehuacán	25000	10713	Juntos por Totimehuacán	2362
10	San Jerónimo Caleras	21000	8463	Todos somos San Jerónimo	1548
11	San Miguel Canoa	16500	5053	Cancelada	
12	San Pablo Xochimehuacán	16400	7086	Cancelada	
13	San Pedro Zacachimalpa	4000	1684	Convicción, Compromiso, progreso Zacachimalpa	906
14	San Sebastián De Aparicio	9000	4820	Círculo Rojo	2227
15	Santa María Guadalupe Tecola	6200	2288	Nueva Imagen	974
16	Santa María Xonacatepec	13000	7443	Renacimiento	2410
17	Santo Tomás Chautla	12500	4119	Triángulo rojo con cuadro azul y el gallo dorado	1081

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Secretaría de Gobernación Municipal.

De la Tabla 2, se desprende que el proceso de gobernanza electoral no está siendo eficiente y que no ha logrado generar certeza en los resultados, por tal motivo ocurrió la cancelación de las elecciones; asimismo, el número de votantes es muy bajo con respecto al padrón electoral de cada junta auxiliar como se observa en la Tabla 3, que muestra que el número de votos solo representa el 33% del total del padrón de electores. También se debe señalar que no pueden votar todas las personas que por mapeo pertenecen a las juntas auxiliares, sino únicamente las que viven en las colonias que entre todos los candidatos deciden que van a ser incluidas en los plebiscitos, lo que genera inequidad y manipulación del padrón, ya que quedan fuera ciudadanos que sí quieren votar y que son parte de la comunidad; también permite que los

candidatos operen y movilicen en las colonias donde tienen mayor arraigo y solo se enfoquen en trabajar para las mismas.

En cuanto a la repetición del proceso en las juntas auxiliares que presentaron irregularidades, se plantearon dos fechas para la elección: el día 6 de febrero se repuso el proceso en San Felipe Hueyotlipan e Ignacio Romero Vargas, mientras que el 13 de febrero se hizo en San Pablo Xochimehuacán y San Miguel Canoa. Los resultados se presentan en la Tabla 3, en donde se percibe el mismo fenómeno de las anteriores elecciones el poco interés de los votantes en acudir a las urnas. En la recuperación del proceso el día 6 de febrero y 13 de febrero ya no se presentaron incidentes (ver Tabla 3), las elecciones trascurrieron con calma, así como la presentación de resultados ya no causó conflictos, por lo que se cerraron dichos procesos con éxito. Cabe destacar que la organización fue mucho más eficaz y que contaron con mayor seguridad, ya que se desplegaron mayor número de efectivos en los espacios de votación (Tenahua, 2022).

Pese a que en la junta auxiliar de San Jerónimo Caleras ya se había aprobado el plebiscito por parte del ayuntamiento, uno de los candidatos interpuso un juicio ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por irregularidades cometidas por la Comisión Plebiscitaria. El TEPJF determinó que se debía reponer el proceso, mismo que se repuso hasta el 5 de junio más de cuatro meses después, el motivo de la anulación deja claro que el ayuntamiento no ha sido capaz de organizar las elecciones y brindar certeza durante y después de la jornada electoral.

Tabla 3. Resultado de recuperación del proceso

	Junta Auxiliar	Personas que pueden votar	Votos totales en la elección	Planilla ganadora	Votos
1	Ignacio Romero Vargas	18,000	5,721	Gestión con acción	2,514
2	San Felipe Hueyotlipan	11,400	4,236	Estrella Dorada	882
3	San Miguel Canoa	16,500	5,053	Sigamos trabajando con honestidad	2,627
4	San Pablo Xochimehuacán	16,400	7,086	Movimiento con rumbo SPX	2,221
5	San Jerónimo Caleras	21,000	7,258	Todos Somos San Jerónimo	3,658

Fuente: elaboración propia, con base en la Secretaría de Gobernación Municipal.

La participación en la fecha de 13 de febrero fue de 31% en Ignacio Romero Vargas, 37% en San Felipe Hueyotlipan, 30% en San Miguel Canoa, 43% en San Pablo Xochimehuacán, 35% en San Gerónimo Caleras. La participación total fue de 87 mil 933 ciudadanos en las tres fechas de estos plebiscitos, se abrieron 223 mesas receptoras en 42 centros de votación instalados (Zamora, 2022).

Entrevistas semi-estructuradas a actores del proceso plebiscitario en Puebla capital

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a ciudadanos que participaron del proceso de elección de autoridades auxiliares como miembros de alguna planilla de las cinco juntas auxiliares que repitieron este proceso, la selección de los participantes fue por muestreo por avalancha,⁴ se realizaron 20 entrevistas a 12 hombres y 8 mujeres, de los cuales el más joven tiene 20 años y el más grande 79 años, la edad promedio de los entrevistados es de 43 años. La escolaridad varía, 7 entrevistados tienen una licenciatura, 4 cursaron estudios de bachillerato, 5 de secundaria y 4 de primaria.

Las preguntas que se realizaron sobre el tema de los plebiscitos y su relación con la gobernanza electoral (que incluye desde el inicio del proceso electoral hasta los resultados para garantizar la estabilidad política) son las siguientes: “¿Cómo te enteraste de la convocatoria para los plebiscitos de juntas auxiliares?”, “¿Qué te motivó a participar?”, “¿Conoces las facultades de las autoridades auxiliares?”, “¿Estás de acuerdo en que los ayuntamientos organicen los plebiscitos?”, “¿Qué opinas de los requisitos que te solicitaron para participar?”, “¿Para registrar a su planilla que tantas dificultades encontraste?”, “¿El tiempo dedicado a campañas electorales te parece adecuado y qué problemas se presentaron en el tiempo de las campañas?”, “¿Cómo consideras la organización de las elecciones en la primera fecha y en la segunda?”, “¿Los partidos políticos tienen injerencia en los plebiscitos y estás de acuerdo o en desacuerdo con ello?”, “¿El día de la jornada electoral que problemas percibiste?”, “¿Por qué hay poca participación el día de la elección?”, “¿Confías en el resultado electoral?”, y “¿Qué cambiarías en el proceso de elección de autoridades auxiliares?”.

⁴ Muestreo de avalancha. Consiste en pedir a los informantes que recomienden a posibles participantes. También se denomina muestreo nominado “En bola de nieve” o muestreo en cadena. Gracias a la presentación que hace el sujeto ya incluido en el proyecto, resulta más fácil establecer una relación de confianza con los nuevos participantes, también permite acceder a personas difíciles de identificar. Por último, el investigador tiene menos problemas para especificar las características que desea de los nuevos participantes (Salamanca y Martín-Crespo, 2007, p. 2).

Las preguntas están encaminadas a identificar lo que los entrevistados saben y piensan del proceso desde que se publica la convocatoria hasta el final de los plebiscitos, esto para enlazar sus respuestas con lo que la gobernanza electoral plantea de la estabilidad desde las reglas hasta la certeza de los resultados. En cuanto a la forma de enterarse de la convocatoria para los plebiscitos, siete participantes indicaron que lo hicieron en las redes sociales, cuatro en los medios de comunicación (radio y televisión), dos se enteraron en la presidencia auxiliar, otros siete fue por otros vecinos que los fueron a invitar; 12 refieren que hace falta más difusión de la convocatoria al interior de las comunidades, ya que los que no tienen acceso a las redes sociales no sabían que había elecciones y no conocieron la convocatoria hasta que se les fue a invitar a sus hogares.

En cuanto a la motivación para participar en estos plebiscitos, los vecinos de las juntas auxiliares coinciden en que lo hacen por la comunidad, ya que hacen falta servicios, tienen muchas necesidades y aseveran existe una “*desigualdad en apoyos gubernamentales, falta de gestión para tener los servicios*” (Moratilla, comunicado personal, 22 de febrero 2022). La inseguridad es otra de las motivaciones sobre todo en la junta auxiliar de San Pablo Xochimehuacán, en donde la incidencia delictiva y las muertes han aumentado, lo que tiene a la población muy asustada, uno de los entrevistados perdió a un hijo por la inseguridad, y otro relato lo siguiente:

“*somos víctima de la delincuencia, ya tenemos hojas de derecho de piso (...) debemos organizarnos (...) vivimos una situación muy fuerte por la explosión⁵ fue una pesadilla y urge un cambio en el pueblo*”. (Anónimo 2, Comunicado personal, 23 de febrero de 2022).

Los participantes dicen conocer las facultades de las autoridades auxiliares y están conscientes de su papel como gestores ante el ayuntamiento, son “*auxiliares del presidente municipal en la gestión*” (Toledano, Comunicado personal, 23 de febrero de 2022), y por ello comprenden que no manejan recurso, sino que les llega etiquetado.

De los 20 participantes, solo cuatro están de acuerdo con que las elecciones sean organizadas por el ayuntamiento; el resto está en desacuerdo y preferiría que fueran organizadas por un órgano autónomo: “*debido a que no cuentan con un sistema nominal y tampoco participan todos los que viven en la junta auxiliar*” (Salazar, comunicado personal,

⁵ Debido a una toma clandestina en ductos de Pemex, se dieron varias explosiones en San Pablo Xochimehuacán el día 31 de octubre de 2021.

25 de febrero de 2022). Los candidatos deciden que colonias son las que participan, por lo que dejan fuera a ciudadanos que viven en la junta. En cuanto a los requisitos que les piden para participar son los indicados de acuerdo con 18 de los 20 entrevistados, solo dos señalan que son “*demasiados, demasiada burocracia y pérdida de tiempo*” (Nava, comunicado personal, 25 de febrero de 2022), los demás consideran que son los que se pedirían para cualquier candidato en otra elección, uno de ellos considera que además deberían ser sometidos a un control de confianza y con ello reiteran que sería mejor si un órgano electoral organizara los plebiscitos.

La gobernanza electoral debe estar presente en la etapa del registro, con gobernanza electoral se debe garantizar un registro equitativo y ordenado. En esta área se presentaron dificultades para varios candidatos, ya que en poco tiempo tuvieron que conseguir los requisitos para toda la planilla y el día del registro se tardaron mucho y tuvieron que esperar por horas: “*es un relajo que el municipio lo haga, en la espera en los requisitos, el municipio debería tener más fluidez más atención*” (Toledano, Comunicado personal, 23 de febrero de 2022). “*Hay personas que pasaron en la fila dos días, se fueron desde antes para ser los primeros, no había orden*” (Reyes, comunicado personal, 01 de marzo en 2022). Otros tuvieron una mejor experiencia, ya que señalaron que no tuvieron problemas con el registro; sin embargo, el hecho es que el ayuntamiento no habilitó suficientes mesas de recepción de documentos y esto provocó los atrasos. El periodo de campaña fue solo de nueve días, tiempo en el que 15 de los 20 entrevistados consideró muy corto para poder visitar a todas las comunidades que integran la junta auxiliar y que participan en los plebiscitos; además, como cada planilla costea la campaña no hay forma de hacer campañas costosas, solo campañas de tierra, y por ello el tiempo es muy limitado para visitar a los ciudadanos.

La jornada electoral estuvo plagada de problemas en su primera etapa. Uno de los problemas centrales es que el padrón electoral estaba mal o estaba incompleto, había poco personal de ayuntamiento para organizar los plebiscitos, los organizadores llegaron tarde y la gente ya estaba esperando para votar: “*el ayuntamiento estaba improvisando*” (Anónimo 2, Comunicado personal, 23 de febrero de 2022). En San Pablo Xochimehuacán en la primera etapa se acusó de haber papeletas en las urnas antes de comenzar la elección. Está el problema latente de que no entran todas las colonias de la junta auxiliar, sino que los candidatos en una reunión con el personal del ayuntamiento deciden qué colonias pueden votar y esto genera conflictos, ya que llegan ciudadanos a querer votar y no son de las colonias permitidas.

En la reposición del proceso, todos los entrevistados coinciden en que estuvo mejor organizada, el personal del ayuntamiento estaba más preparado y además había mucha seguridad, lo que les dio mayor tranquilidad. Así, en la reposición se considera que se logró un mayor grado de gobernanza electoral; sin embargo, lo que se debería evitar es la repetición de los procesos y alcanzar ese grado de gobernanza desde el inicio de los plebiscitos.

En la ley se señala que las planillas están compuestas por vecinos de las juntas auxiliares y, por lo tanto, no interfieren los partidos políticos, pero en la propaganda se puede observar que los candidatos usan los colores de los partidos; ante esto, se cuestionó a los participantes sobre la injerencia de los mismos, quienes señalaron que los partidos se involucran, ayudan con dinero, entregan apoyos y facilitan operadores. Incluso un mismo partido puede tener más de un candidato, ya que pueden responder a los grupos internos, los 20 entrevistados coinciden en que no deberían intervenir, por lo que se sugiere mayor control de esto por parte del ayuntamiento.

La confianza en los resultados de los 20 entrevistados es baja: seis señalaron que sí confían en los resultados, puesto que ellos resultaron ganadores, mientras que los demás no confían. Aunque el segundo proceso fue mejor en materia de organización, persiste el problema de compra de votos, de favorecer a un candidato por parte de partidos políticos, de que no puedan votar todas las colonias de la junta auxiliar y la falta de tiempo de campaña. En resumen, no confían en los resultados porque no confían en el órgano encargado de llevar a cabo este ejercicio de participación. Por ello, ante la pregunta de “¿Qué cambiarían del proceso?”, contestaron que sería mejor si lo organizara el IEE o el INE, y agregaron que se requiere mayor eficiencia y vigilancia.

La participación en los plebiscitos fue de 33%, los entrevistados consideran que la gente no participa debido a la falta de interés, la desconfianza y el hartazgo de ver que las cosas no cambian. Las entrevistas semiestructuradas dan cuenta de la forma en que los integrantes de planillas vivieron los procesos de plebiscitos y del estado en que se encuentra la gobernanza electoral en esta materia; si bien solo se entrevistaron a personas que pertenecen a juntas auxiliares que repitieron su proceso, esto no quiere decir que en las demás juntas la gobernanza electoral se cumpla, ya que el ayuntamiento aún tiene muchos pendientes en esta área.

Conclusiones

La gobernanza electoral en los plebiscitos de juntas auxiliares en el municipio de Puebla se encuentra en una escala baja, ya que en materia de las reglas básicas sería deseable que se realizaran cambios a la ley que pudiera facilitar la gobernanza electoral, así como elecciones de mejor calidad, recalcando que unas reglas formales no son suficientes en sí, pero sí un buen comienzo. En cuanto a la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos (que en la teoría se señala como esenciales para alcanzar la gobernanza electoral) está en una escala baja, ya que el órgano encargado de realizarlo no logra hacerlo de manera eficiente. Además, como se señala por los entrevistados y por el mismo presidente municipal sería mejor si el IEE lo realizara, ya que esto permitiría mayor regulación de las campañas, mejor organización el día de la votación y mejoraría la confianza en los resultados electorales.

De los 16 estados de la República Mexicana que tienen elecciones de autoridades auxiliares, en 13 son organizadas por el ayuntamiento; por ello, un territorio determinado permite dar luz de los problemas que enfrentan estas elecciones cuando el ayuntamiento no es capaz de generar gobernanza electoral. Se destaca también la posibilidad de eliminar las elecciones como lo han hecho en nueve estados de la República Mexicana que las autoridades auxiliares son designadas directamente por el cabildo o por el presidente municipal, con esto se acabarían los problemas en materia de elección de dichas autoridades, pero minaría la capacidad de descentralización y desconcentración del ayuntamiento, alejando a los pueblos de elegir a las autoridades que son realmente las más cercanas. Queda pendiente analizar el papel de estas autoridades a lo largo de la República y la importancia o no de su elección para la administración municipal y para las comunidades.

Referencias

Aguilar, L. (2007). "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza". Ponencia presentada durante el *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana. <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>

- Arellano, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. *Región y Sociedad*, 23(52). Doi: <https://doi.org/10.22198/rys.2011.52.a182>
- Balente, O., Díaz, J. y Parra, M. (2013). Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México. *Economía, sociedad y territorio*, 13(42), 495-519. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212013000200008&lng=es&tlng=es
- Banco Mundial (BM) (2000). *Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy*, World Bank, Washington DC. <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>
- Cerda, A. (2008) *Autoridades auxiliares*. Instituto de Administración Pública Mexiquense.
- Espejel, A. (2022) Hoy, elecciones en 645 juntas auxiliares en el estado de Puebla. *El Sol del Puebla*. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/hoy-elecciones-en-645-juntas-auxiliares-en-el-estado-de-puebla-7767619.html>
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea en América. *Latina Hoy*, 51. Doi: <https://doi.org/10.14201/alh.1330>
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, 34(102), 39-60. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>
- Mayntz, R. (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En Cerrillo I Martínez, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Miquel Hernández, M. y Cazarín Martínez, A. (2019). Las Juntas Auxiliares en Puebla y los Distritos de la ciudad de Madrid: la desconcentración como una alternativa de gestión municipal. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 6(2), 117-139. DOI: <https://doi.org/10.5209/cgap.63063>
- _____ (2021). Impactos jurídico-políticos de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares realizada en 2013. *Revista Diké*, 29. DOI: <http://dx.doi.org/10.32399/rdk.0.29.1875>
- Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad*. IAP Jalisco y sus municipios.

- Orden Jurídico Poblano (2022). *Ley Orgánica Municipal*. <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>
- Polo, H. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Robles, R. (2013). *El municipio*. Porrúa.
- Ruiz, L. (2022). Suspenden elecciones en al menos trece juntas auxiliares del estado. *El Universal*. <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/politica/suspenden-elecciones-en-al-menos-trece-juntas-auxiliares-del-estado>
- Salamanca, A. y Martín-Crespo, C. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, 27.
- Tenahua, A. (2022). Elecciones en Puebla: Vence Gestión en Acción en la Romero Vargas; Estrella Dorada, en Hueyotlipan. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/vuelta-elecciones-hueyotlipan-romero-vargas-puebla>
- Torrico, M. (2015). Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México. *Espiral (Guadalajara)*, 22(62), 101-138. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652015000100004&lng=es&tlng=es
- Zamora, I. (2022). Valida Cabildo resultados de plebiscitos extraordinarios en Canoa y Xochimehuacán. *Alcance Diario*. <https://www.alcancediario.mx/puebla/56527-valida-cabildo-resultados-de-plebiscitos-extraordinarios-en-canoa-y-xochimehuacan/>