

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

Dra. Montserrat Miquel Hernández. Doctora en Desarrollo Regional, profesora investigadora de la BUAP, montserrat.miquel@correo.buap.mx.

Dr. Juan Calvillo Barrios. Dr. en Sociología, profesor-investigador de la BUAP, juan.calvillo@correo.buap.mx.

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 trabajo es analizar los procesos de gobernanza electoral en la elección de las autoridades auxiliares en el municipio de Puebla. Para ello se presentara la reglamentación municipal, señalando al órgano encargado de organizar esas elecciones, la fecha de las mismas, los requisitos para la participación y los problemas que presentan. 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 problemática 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 claves: Gobernanza electoral, plebiscitos, ayuntamiento, autoridades auxiliares, elecciones.

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.

Keywords: 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, 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, es por ello que 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 se presenta como un plebiscito, esta investigación se centrara 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, la gobernanza electoral requiere de la participación de instituciones públicas y de la ciudadanía, en el caso de estos plebiscitos es donde los participantes están más cercanos a los candidatos y a su vez estos a las problemáticas de su localidad.

En el primer apartado se hace referencia al termino gobernanza, sus características y como se construye la gobernanza electoral, en el segundo apartado se contextualizan las elecciones en las juntas auxiliares del municipio de Puebla, en el siguiente se analizan los plebiscitos de 2022 y se muestran los resultados de dicho proceso, en este mismo apartado se presenta el análisis de las entrevistas semiestructuradas hechas a participantes de dicho proceso y que

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

pertenecen a juntas auxiliares donde se requirió repetir la elección. Para finalmente presentar las conclusiones².

1. 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,2005:98).

El Banco Mundial (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. Por su parte Iván Finot (1999) considera que la descentralización política y territorial consiste en empoderar a las comunidades territoriales subnacionales, en sus distintos niveles, para que a través de organizaciones democráticas territoriales puedan proveerse de sus respectivos bienes públicos locales. La descentralización engloba el ámbito fiscal, administrativo y político, y permite la toma de decisiones por parte de actores locales.

De acuerdo con Aguilar (2007) la gobernanza incluye las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté 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, con dos desenlaces posibles:

“a) las instituciones y recursos actuales posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno y, por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir tanto el sentido de dirección de la vida en común como la forma de organización social idónea para efectuar los futuros deseados; pero b) las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a sus sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad” (Aguilar, 2006: 35).

En suma, las capacidades posibilitan o imposibilitan ciertas acciones y resultados de gobierno, así como las acciones de gobierno aprovechan o desaprovechan las capacidades

² Agradecimientos (anónimo)

que están a su disposición, las hacen efectivas o inefectivas. 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 que las capacidades.

En el cuadro 1 se muestran los criterios de institucionalización de la nueva gobernanza, que sirven para resumir las características que requiere la gobernanza, a saber, 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, Obeimar; Díaz-Puente, José María; Parra-Vázquez, Manuel R (2013), Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México, Economía, Sociedad y Territorio, vol. XIII, núm. 42, mayo-agosto, 2013, pp. 495-519, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México

Los plebiscitos son parte de la descentralización que es un primer requisito de la gobernanza; las juntas auxiliares se encuentran dentro de la escala de descentralización en el número dos que señala que se crean organismos con funciones consultivas, pero no decisorias en otros trabajos se han revisado a fondo sus facultades y sus características de gobierno³. En este trabajo 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” (Torrico, 2015:103). 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, et al., 2009:17)

Estas características serán usadas para analizar los plebiscitos en las juntas auxiliares, ya que el órgano encargado de hacerlo no es un órgano independiente es el propio ayuntamiento como se señalara más adelante, así como los conflictos que se presentan en dichos plebiscitos que requieren de un cambio en la organización para dar certeza a los resultados.

2. 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” (Cerdeira, 2008:27).

³ Miquel y Cazarín (2021), Impactos jurídico-políticos de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares realizada en 2013. Revista Diké, núm 29, 2021, consultar en: <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/1875>

Miquel y Cazarín (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, COMPLUTENSE, Madrid. En: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/63063>.

Olmedo(2005) insiste en la importancia de la organización comunal por ello recomienda que sea reconocida como un cuarto orden de gobierno, mientras que Robles explica que “algunos municipios se integran además de la cabecera municipal, por centros de población, como el ayuntamiento radica en la cabecera municipal, se hace necesario que existan representantes del ayuntamiento en los otros centros de población” (Robles, 2013: 313).

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, 2008:28).

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 puede 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 en el Capítulo XXVII (H. Congreso del Estado de Puebla, 2013).

El artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal reformado en 2013 establece: Las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditados 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 (LOMP⁴, 2018)

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.

⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

En cuanto a su forma de elegibilidad, 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:

“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 del mismo, 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 (LOMP, 2018)”.

Y 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 (LOMP, 2018)”.

En cuanto a los requisitos para formar parte de la administración de una junta auxiliar el numérico 227 de la Ley ya mencionada señala que se requiere ser vecino del municipio y tener residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente.

La Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla 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.

Como se señala en la LOMP, las planillas vecinales se presentan a un plebiscito, las planillas no pertenecen a ninguna partido político, sin embargo, las planillas usan colores de los partidos políticos, así 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 aunque puede celebrar convenio con el 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 juntas auxiliares, en total suman 659 juntas auxiliares en todo el estado.

El municipio de Puebla tiene diecisiete juntas auxiliares que son: 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 gobernabilidad del mismo y que reflejan la falta de gobernanza electoral en dichos procesos, 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 8 juntas auxiliares el domingo 24 de febrero. 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 Instituto Electoral del Estado para realizar el plebiscito⁵, mismo que emitió una convocatoria el día 9 de octubre de 2019 en donde señalaba el procedimiento y las elecciones organizadas por el IEE se realizaron el día primero de diciembre de ese mismo año quedando como ganadora la planilla “El círculo” con una votación de 2960 votos (de un listado nominal de 76577 ciudadanos), de la experiencia anterior 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

⁵ el IEE ese año también realizó las elecciones de las juntas auxiliares de San Luis Temolacayuca municipio de Tepanco de López y de Santa María Moyotzingo municipio de San Martín Texmelucan.

inscritas en la lista nominal” (Espejel, 2022). El alcalde del municipio de Puebla solicito de manera formal al IEE organizara la eleccion pero el organo electoral desecho dicha solicitud y promovi6 un recurso legal ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federaci6n (TEPJF), para que el organo electoral local se encargue de la organizaci6n de los plebiscitos en las 17 juntas auxiliares de la capital. Sin embargo, el proceso al final quedo en manos del ayuntamiento.

3. An6lisis de los plebiscitos para elecci6n de autoridades auxiliares en el municipio de Puebla en el a6o 2022

La convocatoria de 2022 para los plebiscitos en juntas auxiliares se public6 el 2 de enero de 2022, en ella se establecen los requisitos para dicho proceso, el registro de planillas ser6 solo de dos d6as 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 n6mero de planillas registradas por cada junta auxiliar de la capital.

Tabla 1. Numero 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 RESURRECCION	4
5	SAN ANDRES AZUMIATLA	5
6	SAN BALTAZAR CAMPECHE	6
7	SAN BALTAZAR TETELA	4
8	SAN FELIPE HUEYOTLIPAN	8
9	SAN FRANCISCO TOTIMEHUACAN	6
10	SAN JERONIMO CALERAS	12
11	SAN MIGUEL CANOA	6
12	SAN PABLO XOCHIMEHUACAN	6
13	SAN PEDRO ZACACHIMALPA	2
14	SAN SEBASTIAN DE APARICIO	7
15	SANTA MAR6A GUADALUPE TECOLA	3

16	SANTA MARÍA XONACATEPEC	5
17	SANTO TOMÁS CHAUTLA	5

Elaboración propia con información del portal Puebla Capital

Como se señala en la Tabla I, 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 registro fue San Pedro Zacachimalpa con solo 2 formulas en competencia, también que “figuran pocas mujeres en los plebiscitos de este año, pues en la ciudad de Puebla serán 94 participantes para estas elecciones, pero 84 son hombres y sólo 10 mujeres” (Espejel, 2022), esto sería tema de otra investigación pero destaca que en las últimas tres elecciones las mujeres no acceden a estos puestos, los porcentajes de triunfo también son mínimos.

Las campañas iniciaron el 8 de enero en esta elección como ya se señaló más arriba 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 ya que sus alrededores aunque en algunos casos pueden votar los ciudadanos no se interesan, 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 5 juntas auxiliares se determinó repetir la elección como se muestra en la Tabla 2, las juntas auxiliares que repitieron el plebiscito son: La Libertad, San Pablo Xochimehuacán, San Miguel Canoa, San Felipe Hueyotlipan, e Ignacio Romero Vargas.

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

	Junta Auxiliar			Planilla ganadora	votos
--	----------------	--	--	-------------------	-------

		Personas que pueden votar	votos totales en la elección		
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 RESURRECCION	10000	3632	Circulo Azul	1144
5	SAN ANDRES 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 TOTIMEHUACAN	25000	10713	Juntos por Totimehuacán	2362
10	SAN JERONIMO CALERAS	21000	8463	Todos somos San Jerónimo	1548
11	SAN MIGUEL CANOA	16500	5053	Cancelada	
12	SAN PABLO XOCHIMEHUACAN	16400	7086	Cancelada	
13	SAN PEDRO ZACACHIMALPA	4000	1684	Convicción, Compromiso, progreso Zacachimalpa	906
14	SAN SEBASTIAN 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	Triangulo rojo con cuadro azul y el gallo dorado	1081

Elaboración propia con datos de la secretaria de gobernación municipal.

De la Tabla 2 se desprende que el proceso de gobernanza electoral no está siendo eficiente que no ha logrado generar certeza en los resultados y es por ello la cancelación de elecciones así como 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 el número de votos solo representa el 33% del total del padrón de electores, en esta parte también se debe señalar que no pueden votar todos los que por mapeo pertenecen a las juntas auxiliares, sino solo los que viven en las colonias que entre todos los candidatos deciden que van a ser incluidos en los plebiscitos, lo que genera inequidad y manipulación, ya que quedan fuera ciudadanos que si quieren votar

y que son parte de la comunidad y también permite que los candidatos tengan las colonias donde tienen más arraigo y solo se enfoquen en trabajar para las mismas.

En cuanto a la repetición del proceso en las juntas auxiliares que presentaron problemas se plantearon dos fechas, el 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, San Miguel Canoa y la Libertad. 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, los resultados se muestran en la tabla 3, las elecciones trascurrieron con calma así como la presentación de resultados ya no causo 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).

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	18000	5721	Gestión con acción	2514
2	SAN FELIPE HUEYOTLIPAN	11400	4236	Estrella Dorada	882
3	SAN MIGUEL CANOA	16500	5053	Sigamos trabajando con honestidad	2627
4	SAN PABLO XOCHIMEHUACAN	16400	7086	Movimiento con rumbo SPX	2221

Elaboración propia con datos de la secretaria de gobernación municipal.

La participación en la siguiente fecha fue de 31% en Ignacio Romero Vargas, 37% en San Felipe Hueyotlipan, 30% en San Miguel Canoa y 43% en San Pablo Xochimehuacán. 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).

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 debe reponer el proceso y este 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.

3.1. 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 6 juntas auxiliares que repitieron este proceso, la selección de los participantes fue por muestreo por avalancha⁶, 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.

En cuanto a la forma de enterarse de la convocatoria para los plebiscitos 7 participantes indicaron que lo hicieron en las redes sociales, 4 que fue en los medios de comunicación (radio y televisión), 2 que se enteraron en la presidencia auxiliar, otros 7 que fue por otros vecinos que los fueron a invitar; 12 de ellos 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

⁶ 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, 2007:2).

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 explosión⁷ 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, sabe que 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, 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 aun 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, 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 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

⁷ Debido a una toma clandestina en ductos de Pemex, se dieron varias explosiones en San Pablo Xochimehuacán el día 31 de octubre de 2021.

primeros, no había orden” (Reyes, comunicado personal, 01 de marzo en 2022). Otros tuvieron una experiencia mejor 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 provoco los atrasos.

El periodo de campaña fue solo de nueve días, tiempo que 15 de los entrevistados considero 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 campaña 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 que colonias pueden votar esto genera caos 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 cosa que les dio mayor tranquilidad.

En la ley se señala que las planillas están compuestas por vecinos de las juntas auxiliares y por tanto no interfieren los partidos políticos pero en las 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, ellos señalaron que los partidos si se meten ayudan con dinero, con apoyos y con operadores y no solo como partidos sino que 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 es baja de los 20 entrevistados 6 señalan que sí confían en los resultados, mismos que pertenecen a las planillas ganadoras y los demás no confían aunque el segundo proceso fue mejor en materia de organización, se señala el problema de compra de votos, de favorecer a un candidato por parte de partidos políticos, el hecho de que no puedan votar todas las colonias de la junta auxiliar y 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 a la pregunta de qué cambiaran del proceso contestaron que sería mejor si lo organizara el IEE o el INE, 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, 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 pudieran facilitar la gobernanza electoral, así como elecciones de mejor calidad, recalcando que unas reglas formales no son suficientes en sí, pero si un buen comienzo. En cuanto a la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones este proceso también 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 permitirá 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, es por ello que este trabajo si bien se enfoca en 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 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, esto no es objeto de este trabajo pero 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.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2007), "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza", XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, consultado el 16 de enero de 2022 en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.
- Aguilar, Luis. (2006). Gobernanza y gestión pública, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, Antonio. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. *Región y Sociedad*, 23(52). <https://doi.org/10.22198/rys.2011.52.a182>
- Balente, Obeimar, Díaz, José y Parra, Manuel (2013). Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México, en *Economía, sociedad y territorio*, 13(42), 495-519. Recuperado en 03 de febrero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212013000200008&lng=es&tlng=es.
- BM (Banco Mundial) (2000), *Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy*, World Bank, Washington dc. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>
- Cerda, Antonio, (2008) *Autoridades auxiliares*. México: IAPM
- Espejel, Alba (2022) "Hoy, elecciones en 645 juntas auxiliares en el estado de Puebla", en *El Sol del Puebla*. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/hoy-elecciones-en-645-juntas-auxiliares-en-el-estado-de-puebla-7767619.html> [25 de enero de 2022]
- Finot, Iván (1999). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Reforma y Democracia* N° 15, 1999.
- Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer y Mustillo, Thomas, (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea en *América Latina Hoy*, núm. 51. <https://doi.org/10.14201/alh.1330>

MARDONES, RODRIGO (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008), en EURE (Santiago) [online]. 2008, vol.34, n.102, pp.39-60. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200003&lng=es&nrm=iso [03 de febrero de 2022]. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>.

Mayntz, Rene. (2005), “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Cerrillo I Martínez, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap).

Olmedo, Raúl, (2005). *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad*. México: IAP Jalisco y sus municipios.

Orden Jurídico Poblano (2018) Ley Orgánica Municipal. Consultado enero de 2018, en: <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. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Robles Reynaldo, (2013). *El municipio*. México: Porrúa.

Ruiz, Laura (2022) “Suspenden elecciones en al menos trece juntas auxiliares del estado” El Universal. Disponible en: <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/politica/suspenden-elecciones-en-al-menos-trece-juntas-auxiliares-del-estado>. [27 de enero de 2022]

Salamanca Ana y Martín-Crespo Cristina, (2007), “El muestreo en la investigación cualitativa”, en *Nure Investigación*, año, núm. 27, España: FUDEN.

Tenahua, Angelica (2022) “Elecciones en Puebla: Vence Gestión en Acción en la Romero Vargas; Estrella Dorada, en Hueyotlipán”, en *Milenio*. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/vuelta-elecciones-hueyotlipan-romero-vargas-puebla>. [09 de febrero de 2022]

Torrico Terán, Mario Alejandro. (2015). Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México. *Espiral (Guadalajara)*, 22(62), 101-138. Recuperado en 31 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652015000100004&lng=es&tlng=es.

Zamora, Itzelli (2022) “Valida Cabildo resultados de plebiscitos extraordinarios en Canoa y Xochimehuacán” Alcance Diario. Disponible en: <https://www.alcancediario.mx/puebla/56527-valida-cabildo-resultados-de-plebiscitos-extraordinarios-en-canoa-y-xochimehuacan/> [22 de febrero de 2022]

Entrevistas semiestructuradas

1. Anónimo 1, comunicación personal, fecha 23 de febrero de 2022
2. Anónimo 2, Comunicado personal, 23 de febrero de 2022
3. Anónimo 3, Comunicado personal, 27 de febrero de 2022
4. Anónimo 4, Comunicado personal, 27 de febrero de 2022
5. Anónimo 5, Comunicado personal, 10 de marzo de 2022
6. Anónimo 6, Comunicado personal, 10 de marzo de 2022
7. Anónimo 7, Comunicado personal, 12 de junio de 2022
8. Anónimo 8, Comunicado personal, 12 de junio de 2022
9. García, Petronilo, comunicado personal, 2 de marzo de 2022
10. Girón, Josefina, comunicado personal, 2 de marzo de 2022
11. Hernández, Armida, comunicado personal, 25 de febrero de 2022.
12. Hernández, Sandra, comunicado personal, 2 de marzo de 2022
13. Moratilla, Dulce, comunicado personal, 22 de febrero 2022
14. Nava, Rodrigo, comunicado personal, 25 de febrero de 2022.
15. Reyes, E, comunicado personal, 01 de marzo de 2022.
16. Rivera, Jessica, comunicado personal, 2 de marzo de 2022
17. Rojas, Jhony, comunicado personal, 01 de marzo de 2022
18. Salazar, César, comunicado personal, 25 de febrero de 2022.

19. Toledano, Ignacio. Comunicado personal, 23 de febrero de 2022.
20. Villegas, Mariana, comunicado personal, 2 de marzo de 2022