

Las elecciones locales en Guanajuato 2015. Evaluación de la reforma política nacional en función de las realidades locales.

Luis Miguel Rionda Ramirez¹

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, IEEG

luis.rionda@ieeg.org.mx

Contenido

Introducción.....	1
La reforma electoral de 2014 y el proceso local 2015	2
La casilla única	6
La capacitación electoral.....	9
Programa de Resultados Electorales Preliminares	12
Candidaturas independientes.....	14
Conclusiones.....	15
Referencias	16

Versión: 14 de julio de 2017

¹ Doctor en Ciencias Sociales (CIESAS). Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Profesor ad honorem de la Universidad de Guanajuato, Campus León.
luis.rionda@ieeg.org.mx

Las elecciones locales en Guanajuato 2015. Evaluación de la reforma política nacional en función de las realidades locales.

Luis Miguel Rionda Ramirez²

Introducción

La reforma política de 2014 representó un replanteamiento del sistema electoral nacional, que en muchos sentidos se tradujo en una renuncia de los ahora llamados Organismos Públicos Locales (OPL's) a las atribuciones que les confería el federalismo constitucional. Esta nueva convivencia con el organismo rector nacional, el naciente Instituto Nacional Electoral (INE), implicó nuevas formas de organizar el operativo electoral local en las elecciones concurrentes del 7 de junio de 2015, entre ellas las de Guanajuato. En esta ponencia analizaremos varios de los nuevos retos que esta nueva organización implicó y las consecuencias dentro de un esquema local que hasta entonces nos había representado mayor problema en cuanto a su confiabilidad ante los actores regionales.

Abordaremos algunos aspectos específicos de la organización electoral de ese proceso comicial, como el difícil desarrollo del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) bajo los lineamientos del INE —lo que obligó al abandono de un esquema local más parecido a lo que hoy se denomina PREP en casilla—, el debate sobre los conteos rápidos, las dificultades que implicó la casilla única, los déficits de la capacitación tanto de los capacitadores como de los funcionarios de casilla, las dificultades para operacionalizar la recolección de los paquetes electorales, las propias carencias de los consejeros municipales y distritales del OPL de Guanajuato, etcétera.

El balance final del proceso fue positivo, pero hubo dificultades y retos que debieron afrontar ambas instituciones electorales, el INE y el IEEG, que fueron superadas en buena medida por la buena fe y la confianza mutuas, más que por bondades intrínsecas al nuevo modelo operativo impuesto por la reforma.

² Doctor en Ciencias Sociales (CIESAS). Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Profesor ad honorem de la Universidad de Guanajuato, Campus León.
luis.rionda@ieeg.org.mx

La reforma electoral de 2014 y el proceso local 2015

A partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, y la emisión de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) el 23 de mayo de ese año, se cerró un capítulo dentro de la historia electoral mexicana, con la desaparición formal del Instituto Federal Electoral (IFE) y el nacimiento del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), con 73 nuevas facultades y atribuciones, que lo convirtieron en institución rectora de los OPLE's, incluyendo la facultad de designar y remover a los consejeros locales.

En el Pacto por México (Gobierno de la República, 2012), signado por los líderes de los tres principales partidos políticos del país el 2 de diciembre de 2012, se estableció en el último punto del compromiso 5.3, que se buscaría “Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.” Eso implicaba la desaparición de los institutos y comisiones electorales estatales, y la concentración de la función electoral en un organismo central nacional. Por supuesto eso implicaba un ataque al federalismo y la autonomía de las entidades, lo que contradecía el espíritu del artículo 40 constitucional, que ordena que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El debate nacional que se desató ante esta intención política, evidenció la resistencia que despertó este acuerdo del gobierno federal con las tres principales fuerzas electorales del país. En particular los poderes estatales manifestaron su discordancia y pudieron influir lo suficiente para que la reforma concretada catorce meses después matizara la pretensión de establecer una autoridad nacional única, y se preservó la existencia de las 32 autoridades electorales locales. Sin embargo, se mantuvo la constitución de una reforzada autoridad central, que regentaría un nuevo sistema electoral nacional. El nuevo modelo no dejó de ser objeto de fuertes críticas, y no faltaron analistas como Jorge Alcocer, que lo calificaron como un “dromedario creado por el mazacote legislativo pergeñado por los autores de la reforma electoral de 2014” (Alcocer, 2017, pág. 29).

El 3 de abril de 2014 la Cámara de Diputados Unión aprobó por 417 votos a favor, 41 en contra y 4 abstenciones la nueva integración del Consejo General del INE, con once consejeros generales, cuatro de ellos designados por nueve años, cuatro por seis años y tres por tres años.

El 20 de junio de 2014 el INE emitió las convocatorias para renovar los consejos generales de 18 OPLE's, entre ellos el de Guanajuato. La inscripción se realizó del 7 al 15 de julio, y los que acreditaron los requisitos formales presentaron un examen de conocimientos el 2 de agosto. La segunda fase elaborar un ensayo presencial el 23 de agosto, sobre una de diez temáticas asignada al azar. Continuó la fase de análisis curricular, con la que se integró la lista de 21 aspirantes finalistas. Esos candidatos fueron entrevistados por tres grupos de consejeros generales el 19 de septiembre. El día 28 siguiente se dieron a conocer las listas de los siete consejeros de cada OPLE, y finalmente el día 30 se aprobó el acuerdo 165, donde se definió la integración de los consejos generales de los organismos locales.

Luego de la reforma, los OPLE's mantuvieron las siguientes funciones (Gobierno de la República, 2014, pág. 11):

- Derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos
- Educación cívica
- Preparación de la jornada electoral
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales
- Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley
- Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos por el INE
- Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo local
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales
- Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local

En contrapartida, las nuevas facultades del INE en materia electoral local son:

- La capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas
- La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales
- El padrón y la lista de electores
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos

- La administración del nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)

Y puede emitir lineamientos sobre:

- Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP)
- Encuestas o sondeos de opinión
- Observación electoral
- Conteos rápidos
- Impresión y producción de materiales electorales

El nuevo Consejo General del IEEG se instaló el 1 de octubre de 2014, y prácticamente de inmediato dio inicio el proceso electoral 2014-2016, el día 7 siguiente. Los 68 consejos —22 distritales y 46 municipales— fueron instalados el día 14, con un total de 272 integrantes. Cada consejo estuvo integrado por un consejero presidente, dos consejeros propietarios y un consejero supernumerario. A los mismos se agregaría un secretario del consejo, preferentemente abogado.

Este proceso representaba la renovación de 1,058 cargos de elección popular, frente a un electorado total de aproximadamente 4 millones de ciudadanos.

Otra actividad urgente fue la presentación del proyecto de presupuesto 2015, que debió presentarse ante la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado el 21 del mismo mes de octubre. Las áreas ejecutivas ya lo habían trabajado, pero fue necesario hacerle ajustes y consensuarlo con los representantes partidistas a fin de contar con el apoyo de sus diputados cuando el proyecto se analizara en el mes de diciembre.

El 18 de diciembre de 2014 se firmó el convenio de colaboración con el INE, para lo cual se realizaron varias sesiones de trabajo con los vocales de la junta local en Guanajuato, así como los representantes de los partidos políticos. Este convenio tuvo por objeto...

[...]establecer las reglas, procedimientos y calendario de actividades a los que se sujetaría la organización de los procesos electorales federal y local con Jornada Electoral coincidente en el estado de Guanajuato, quedando asentada la responsabilidad del IEEG y el INE, así como los mecanismos de comunicación y coordinación en la organización y desarrollo de los procesos electorales mencionados; las bases para determinar los costos y los plazos y términos para

*erogar los recursos implicados por el IEEG y el INE en los procesos electorales mencionados.*³

El anexo financiero se firmó el 6 de abril de 2015, donde se establecieron las obligaciones por...

[...] conceptos de gastos y costos de los procedimientos, actividades, plazos y obligaciones de las partes en el convenio en mención, para la instalación de las casillas únicas en las que se llevó a cabo la recepción de la votación de las elecciones federal y local. (IEEG, 2016, pág. 43)

En esta ponencia nos concentraremos en la descripción y análisis de algunos aspectos del desarrollo del proceso electoral local en Guanajuato entre el 7 de octubre de 2014 y el 31 de julio de 2015, incluyendo la jornada electoral del 7 de junio. Los temas aquí propuestos fueron los que concentraron los mayores esfuerzos institucionales, y marcaron áreas de oportunidad que pusieron a prueba las capacidades de colaboración y desempeño de las instituciones electorales nacional y local. Me refiero a la casilla única, la capacitación electoral, los conteos rápidos, el PREP y las candidaturas independientes.

Al término del proceso electoral, el IEEG realizó tres ejercicios de evaluación del mismo, en sus diferentes facetas:⁴

- 1) El 1 y 2 de julio se realizó un taller con la participación de los consejeros generales, distritales y municipales; los representantes de partido en el consejo general, y los vocales regionales, todos del IEEG;
- 2) del 22 de septiembre al 15 de octubre se sostuvieron reuniones de las Juntas Ejecutivas Regionales del IEEG y las Juntas Ejecutivas Distritales del INE, para analizar el desarrollo efectivo del convenio de coordinación y sus anexos;
- 3) el 26 y 27 de noviembre el IEEG fue sede de la Reunión de Evaluación del Proceso Electoral 2014-2015 con Organismos Públicos Locales con elecciones coincidentes (IEEG, 2016b).

³ Acuerdo IEEG/CG/094/2014.

⁴ Capacitación, Organización Electoral, Sistemas de Información y Telecomunicaciones, Jurídico-Electoral, Comunicación y Difusión, y Desarrollo Institucional.

De estos ejercicios institucionales de evaluación, más las experiencias personales acumuladas como consejero electoral, dan soporte a las siguientes consideraciones en mi ponencia.

La casilla única

Dentro de los puntos más destacables del convenio INE-IEEG, y como producto clave de la reforma política, se encuentra el mandato de establecer una casilla única para los procesos federales y locales,⁵ ahorrando así tanto recursos materiales como humanos, además de que le facilita al elector la emisión de su voto. En Guanajuato ya se había tenido experiencias con casilla única en las elecciones de 2000 y 2009, pero los resultados no fueron suficientemente satisfactorios. Generalmente los procesos comiciales se estorbaban mutuamente debido a que no compartían el mismo calendario —el proceso federal arrancaba a inicios de octubre y los locales hasta principios de enero—, y los institutos no contaban con el mismo grado de independencia para la toma de decisiones.

El Consejo Local del IFE⁶ supervisaba un proceso que venía definido en sus tiempos y en sus procesos desde las oficinas centrales, con muy poca flexibilidad y oportunidad para adaptarse a las circunstancias locales. En cambio, el IEEG era autónomo y se regía por su Consejo General, donde se tomaban muchos acuerdos —en contraste con el consejo local del IFE— y se hacían adaptaciones a sus circunstancias reales. También existía un diferencial de recursos económicos que favorecía al IEEG, que podía ofrecer mejores emolumentos para su personal eventual y sus Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) y Supervisores Electorales (SE). Mantenía el control de su propia capacitación y aunque en teoría los CAE y SE de los dos institutos debían trabajar de manera coordinada, en el trabajo de campo se evidenciaba rivalidad y descoordinación, lo que fue con frecuencia señalado incluso por los propios ciudadanos insaculados.

La casilla única era una oportunidad para obligar a las dos instancias a trabajar de manera coordinada, ya que la reforma electoral de 2014 enajenó a los OPLE su facultad de impartir capacitación a los ciudadanos funcionarios de casilla.⁷ El INE se haría cargo

⁵ Artículo 82 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

⁶ El autor fue consejero local del IFE en el estado de Guanajuato, en los procesos electorales de 1999-2000, 2002-2003, 2005-2006, 2008-2009 y 2001-2013.

⁷ Que, aunque el 12º transitorio de la LEGIPE (23 de mayo) ordenó que “Las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la

del reclutamiento y la capacitación de éstos últimos, y de la provisión de materiales e impresos para la casilla, cuyo costo sería compartido de manera equitativa entre las partes. Los materiales electorales locales serían sujetos a la aprobación del INE en cuanto a su diseño.

En el convenio y los anexos técnicos se estipuló que varios costos para la instalación de la casilla única serían cubiertos a partes iguales por el INE y el IEEG. La mesa directiva de la casilla única se integraría por un presidente, dos secretarios —uno federal y otro local—, tres escrutadores —uno para el conteo local— y tres suplentes generales.

Pronto fue evidente que la capacitación se constituiría en uno de los mayores problemas a superar, ya que los CAE y los SE, al ser reclutados por los consejos distritales del INE, nunca asimilaban que respondían a dos instituciones, y evidenciaron un mayor compromiso hacia el INE, del que recibían directamente su paga, que hacia el IEEG. No hubo manera de que se generalizara la percepción de que se trabajaba para dos patrones.

Se instalaron 7 mil 89 mesas directivas de casilla única; lo que implicó un aumento de 300 casillas con relación a 2012. La contribución del IEEG al INE para la instalación y funcionamiento de la casilla única fue de \$68 millones 300 mil pesos. Se ocuparon mil 194 plazas eventuales (IEEG, 2016, pág. 32), de las cuales 204 correspondieron a presidentes y consejeros de los consejos municipales y distritales,⁸ y el resto a personal administrativo y de apoyo. En 2012 se habían contratado 2 mil 584 plazas, cuando todavía estaba en manos del IEEG la capacitación de los funcionarios de sus casillas.

Durante la jornada electoral hubo problemas importantes en la recolección y concentración de los paquetes de las casillas del IEEG, ya que los CAE y SE dieron prioridad a los paquetes del INE. Eso retrasó el flujo de datos hacia el PREP local, que vio caer a cuentagotas la información proveniente de los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD) que se instalaron en la mayoría de los consejos municipales del instituto.

mesa directiva, en los procesos electorales locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales [...] se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral [...]”, el acuerdo INE/CG/100/2014 (14 de julio) determinó que “El Instituto Nacional Electoral reasume las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegadas a los Organismos Públicos Locales.”

⁸ Sin contar los 68 consejeros supernumerarios.

En el convenio INE-IEEG se acordó que la mesa directiva de casilla única estaría integrada por un presidente, un primer secretario, un segundo secretario, un primer escrutador, un segundo escrutador, un tercer escrutador y tres suplentes generales. El segundo secretario y el tercer escrutador se harían cargo de atender el escrutinio y cómputo del proceso local, así como del llenado de las actas, el armado del paquete y su entrega. Sin embargo, durante el periodo de capacitación de los funcionarios de casilla hubo descoordinación entre los consejos de ambos institutos. No todos los consejeros del IEEG acompañaron a los consejeros distritales y personal del INE a los recorridos, a las capacitaciones y los simulacros. Pero también hubo quejas de falta de comunicación desde las instancias del INE hacia las del IEEG (IEEG, 2016b).

La casilla única debía atender un proceso federal y dos locales. Por ello las instituciones acordaron que:

[...] al tratarse de una sola elección en el ámbito federal, resultó evidente que el escrutinio y cómputo de estos comicios concluiría antes que las elecciones locales. Por ello, con el propósito de procurar un equilibrio en las cargas de trabajo y asegurar la permanencia de todos los funcionarios de la mesa directiva de casilla hasta la firma de las actas y clausura de la casilla, se determinó que el primer secretario y los dos escrutadores de la elección federal se incorporaran, en un segundo momento, por indicación del presidente, para apoyar el conteo de votos de alguna elección local. (IEEG, 2016, pág. 90)

Entre las bondades del modelo de casilla única las evaluaciones realizadas por el IEEG (IEEG, 2016b) apuntan: 1) la simplificación para el votante en la emisión de sus votos para las elecciones federal y local, 2) la homologación en el diseño de los materiales de ambos institutos, 3) la reducción en el número de funcionarios de casilla requeridos, y 4) la eliminación de la rivalidad que se experimentaba entre los capacitadores federales y locales.

En cuanto a las deficiencias del modelo, el personal ejecutivo del IEEG señaló las siguientes: 1) el modelo puede ser deficiente para el próximo proceso de 2018, cuando habrá seis tipos de elección, además con la posibilidad de sumarse las candidaturas independientes y las consultas populares, lo que puede causar un caos en los tiempos para emitir el resultado en la casilla y remitir los paquetes electorales a sus respectivos consejos; 2) la aprobación tardía del diseño de documentos y materiales, que provocó el retraso de su producción; 3) el CAE desconocía los materiales y documentos de la elección local, pues se le hicieron llegar tardíamente; 4) que el apoyo económico

otorgado por inmueble no tomó en cuenta el número de casillas instaladas; 5) que sólo se contaba con acceso a dos usuarios por consejo para el SIJE;⁹ 6) no se dio una capacitación adecuada sobre el SIJE; 7) en la mayoría de los consejos del IEEG no pudieron acceder al SIJE; y 8) el acuerdo sobre la acreditación de representantes de partidos políticos ante las Mesas Directivas de Casilla (MDC) fue tardío, lo que provocó trabajo duplicado y gasto para el IEEG.

En cuanto a las áreas de oportunidad se apuntan: 1) proponer ante las instancias correspondientes una mejor distribución de funciones de los que integran la MDC, y de ser posible aumentar el número de funcionarios; 2) proponer la implementación de la “casilla espejo”; 3) fijar plazos realistas para el diseño y aprobación de los materiales de capacitación; 4) que el IEEG participe en la capacitación; 5) que la caja paquete local se distinga de la federal mediante el uso del color de la boleta local para evitar confusiones en la recolección; 6) proporcionar apoyo a los dueños de los inmuebles para comprometer al resguardo de los materiales electorales y su posterior recolección por parte del instituto; 7) que el apoyo por inmueble sea por casilla instalada; 8) se recomienda que la capacitación sea más práctica y dirigida en un principio al personal de las oficinas centrales del IEEG; 9) el SIJE debería exportar toda la información de los reportes de todas las casillas y no sólo por municipio o distrito; y 10) garantizar el acceso al SIJE para las Juntas Ejecutivas Regionales, para que puedan proveer de información a los consejos municipales y distritales.

El Instituto Electoral del Estado Guanajuato tiene la preocupación de que, en el próximo proceso electoral, donde se habrá de elegir Gobernador, Diputados, Ayuntamientos; y que por primera vez se implementará el voto de los guanajuatenses en el extranjero; y así como la posible realización de consultas populares, el modelo de Casilla Única no responda a las necesidades que pudieran presentarse. Dicha preocupación fue compartida por los Organismos Públicos Locales durante la reunión celebrada con ellos, por lo que se propone que se modifique el modelo de Casilla única. (IEEG, 2016b, pág. 6)

La capacitación electoral

Como ya se pudo apreciar en las evaluaciones anteriores, ésta fue una de las áreas de oportunidad más sensibles de la jornada del 7 de junio. La gran mayoría de las opiniones recolectadas en los ejercicios de evaluación señala este tema como el de más urgente atención para preparar el mega proceso del 1 de julio de 2018. Sin una

⁹ Sistema de Información de la Jornada Electoral.

capacitación adecuada, los problemas experimentados a nivel casilla se pueden reproducir e incluso incrementar.

Mencioné antes que el IEEG sólo había realizado comicios en casilla única con el IFE para los comicios de los años 2000 y 2009. El primer proceso fue concurrente con las elecciones federales presidenciales, senatoriales y de diputaciones. En lo local, se eligió gobernador, ayuntamientos y diputados locales. Seis procesos atendidos en 5,262 casillas. Hubo problemas con la capacitación electoral, porque con frecuencia los capacitadores de ambas instituciones no acudían en conjunto, sino por separado, a impartir la instrucción a los ciudadanos.¹⁰ Aunque las relaciones institucionales fueron buenas a nivel directivo, en el terreno se percibió pique e incluso incompatibilidad. Además, la complejidad en la operación de recepción de los votos llevó a que no se repitiera la experiencia en las elecciones intermedias de 2003, las presidenciales y de gobernador de 2006.

En las intermedias de 2009, cuando se eligió a diputados federales, diputados locales y ayuntamientos, se retomó la casilla única. Esto fue favorecido desde el Consejo General del IFE, cuyo nuevo consejero presidente, Leonardo Valdés Zurita —profesor de la Universidad de Guanajuato— conocía las realidades locales y buscó racionalizar recursos humanos y materiales. Tampoco fue una experiencia fácil, pues el tema de la capacitación continuó siendo difícil de operacionalizar entre los equipos de capacitadores de las dos instituciones; el IEEG contó con un número similar de coordinadores de capacitación (83) y capacitadores asistentes (895) que el INE, pero les pagaba mejor y contaron con más recursos materiales para su labor,¹¹ y eso provocó problemas en los equipos mixtos. En la jornada electoral también se experimentaron problemas en la coordinación de la distribución de los paquetes electorales.

En las elecciones de 2012, nuevamente con seis procesos concurrentes, se retomó el modelo de las llamadas “casillas espejo”, que implicaba la instalación de la casilla local en un espacio adjunto a la casilla federal. Las credenciales eran troqueladas doblemente, e incluso el manchón de tinta se marcaba en ambos pulgares, uno por casilla, lo que causaba molestias al elector. Como en ocasiones anteriores, el ciudadano debía votar

¹⁰ El IEEG contó con 40 coordinadores de capacitación y 500 asistentes.

¹¹ Por ejemplo, en caso de que el capacitador contase con vehículo propio, el IEEG le cubría una renta por el uso del mismo para cumplir sus labores. También tenían un estipendio por gastos de campo.

primero en la federal, para transitar a la local. Esto provocaba que con frecuencia los ciudadanos abandonaran el proceso al momento que se les solicitaba repetir el ritual electoral en la casilla local, por lo que la participación solía ser menor en los comicios locales.

En el mes de diciembre el Consejo General del INE realizó el sorteo para insacular un 13% de los integrantes de la Lista Nominal de Electores (LNE). Primero con base en el mes de nacimiento, resultando sorteado el mes de enero. Así se pudo iniciar la primera etapa de la capacitación electoral de los potenciales funcionarios de MDC. En el estado de Guanajuato resultaron insaculados 525,637 ciudadanos, de una LNE de 4 millones 10 mil 520 ciudadanos (15.11%). Para la segunda etapa de capacitación se definió que 148,177 ciudadanos resultaban aptos.

Al principio se requirió de 63,819 funcionarios para 7,91 casillas en 3,142 secciones, cantidad que finalmente fue ajustada a 7 mil 89 casillas en 3,141 secciones.

Desde el convenio y el anexo técnico se acordó realizar una labor de acompañamiento con el INE mediante con los quince Asistentes Regionales de Capacitación Electoral contratados por el IEEG. El INE informó semanalmente sobre las actividades de capacitación. Se buscó que cada asistente se coordinara con el Vocal de Capacitación de la Junta Distrital del INE para programar las visitas.

En la memoria electoral 2015 del IEEG se informa que se acompañó a 979 funcionarios de casilla en 204 sesiones de capacitación en 231 secciones electorales (7.4% del total). Sin duda muy poco para las dimensiones del reto, pero comprensible considerando el pequeño número de asistentes contratados para esa labor (IEEG, 2016b, pág. 97).

El resultado se refleja en la evaluación institucional del proceso. En la opinión de las áreas ejecutivas del IEEG:

Funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla no dominaban el tema de la elección local, lo que provocó confusión entre ellos y los votantes, que se vio reflejado en el incorrecto llenado de las actas, la entrega tardía o en sedes distintas de los paquetes electorales, etc. (IEEG, 2016b, pág. 5)

Programa de Resultados Electorales Preliminares

El IIEG era una de las pocas instituciones electorales locales que levantaba su propio PREP con base en una metodología propia, diferente a la aplicada en el IFE desde 1994, sustentada ésta en la captura de información en los CATD de las actas PREP adosadas en los paquetes electorales. El método IIEG se basaba en la transmisión de los datos del cómputo a nivel casilla por medio de mensajes SMS desde teléfonos celulares. Así se aplicó en las elecciones de gobernador en 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012, así como para la elección extraordinaria de Comonfort (2008) y el plebiscito en Guanajuato (2010). Para el último proceso el IIEG adquirió más de siete mil aparatos sencillos, pero con capacidad de transmitir mensajes, a los que se alimentó con tarjetas telefónicas de prepago. En las ubicaciones sin cobertura de telefonía celular se empleó la satelital. Este PREP no requería del arribo del paquete electoral a las sedes de los consejos o a centros de captura, ya que toda la información se concentraba en las oficinas centrales del IIEG. Es un esquema que se parece mucho al modelo que ha comenzado a impulsar el INE en las elecciones recientes de Nayarit y Coahuila, que apodan el “PREP casilla”, basado en la transmisión de la imagen fotográfica del acta de casilla mediante un teléfono inteligente, más *software* de captura.

Con la reforma electoral, el INE está facultado para emitir criterios con relación a los PREP locales. Así lo hizo en la elección del 7 de junio de 2015. El IIEG tiene la obligación de desarrollar su PREP, según lo mandata la ley electoral local.¹² El área administrativa responsable de su desarrollo técnico es la Unidad de Sistemas de Información y Telecomunicaciones (USIT), que define así al PREP:

Esta herramienta permite suministrar los resultados de los diversos comicios, a través de la captura de datos publicados por los funcionarios de casilla provenientes de las actas de escrutinio y cómputo, las cuales se reciben en los consejos municipales y distritales correspondientes, para su captura en el sistema.

En cumplimiento a los criterios del INE, el 27 de diciembre de 2014 el Consejo General del IIEG designó a los integrantes del Comité Técnico Asesor para el PREP (COTAPREP) que operaron para las elecciones locales de 2015, mismo que funcionó

¹² LIPEEG, artículo 78, fracción XI.

del 1 de enero al 30 de junio del mismo año, asesorando los trabajos propios del PREP en materia de tecnologías de la información y aspectos logístico operativos.

Para este proceso, tanto el COTAPREP como la USIT definieron un nuevo modelo de captura de la información para el PREP, que prescindió del uso de los teléfonos móviles y se ajustó a los criterios del INE, mediante una nueva tecnología, el Sistema de Captura Anticipada (SCA):

[...] conformado por dispositivos portátiles (tabletas electrónicas), los cuales permiten enviar información de manera anticipada desde las sedes de cada consejo electoral, así como imagen digitalizada del acta de escrutinio y cómputo. La información es enviada por medio del personal especializado para captura del PREP y transmitida de manera segura a las bases de datos del IEEG, en donde se almacenan para posteriormente continuar con su correcta exhibición.

El artículo 33 de los lineamientos del PREP dispone que el INE y los Organismos Públicos Locales deberán someter su sistema informático a la auditoría correspondiente. En un principio el INE sugirió la contratación de la UNAM, pero su costo resultó prohibitivo, además de que no existían previsiones presupuestales para esta auditoría.¹³ Derivado de lo anterior, el IEEG designó al Departamento de Matemáticas de la División de Ciencias Naturales y Exactas, Campus Guanajuato, de la Universidad de Guanajuato, para auditar el sistema informático del PREP que operó en las elecciones locales del 2015. Durante dos meses el SCA y su soporte en hardware y sus esquemas de redundancia y seguridad, fue analizado y puesto a prueba por los expertos universitarios, quienes finalmente dieron su aval.

El PREP comenzó a funcionar a partir de las 18:00 horas de la jornada electoral, cuando ante la presencia de una notaria pública se dio constancia de que las bases de datos estaban vacías. Estaba previsto que el programa capturara información durante 24 horas. Sin embargo, a las pocas horas se hizo evidente la lentitud en la captura de la información, que fluía a cuentagotas. A las 22:03 horas apenas se había capturado un 5% de las actas, y a las 23:43 un 10%; un ritmo que no se había observado en los PREP de elecciones anteriores. Pronto se supo que la razón era que los paquetes locales eran entregados con posterioridad al paquete federal, y que incluso muchos paquetes locales

¹³ En este caso, como en otros, los criterios que estaba emitiendo el Consejo General del INE sobre la marcha misma de proceso implicaban gastos que eran imposibles de afrontar, o bien que exigieron ser atendidos mediante reasignaciones presupuestarias. El presupuesto del IEEG para el 2014, como tampoco el proyecto presupuestal 2015, habían incluido previsiones para afrontar los nuevos criterios. Esa fue la razón que motivó al IEEG a renunciar a la posibilidad de implementar los conteos rápidos.

eran entregados en los consejos distritales del INE, desentendiéndose de ellos los ciudadanos funcionarios. Se montó un operativo emergente para darle fluidez a la recepción de los paquetes locales en los centros de acopio, y a las 0:29 horas ya se había capturado un 31.95% de las actas, normalizándose el ritmo. Finalmente, a las 17:45 horas del 8 de junio se logró culminar el proceso con 90.53% de actas municipales y 89.58% de las distritales.

La transmisión de datos e imágenes no tuvo mayor problema, exceptuando algunos desperfectos en los equipos, que básicamente consistieron en tabletas electrónicas montadas sobre una estructura de cartón piedra que permitía fotografiar el acta de manera estable y homogénea, así como capturar la información mediante un teclado numérico externo y una aplicación desarrollada por la USIT.

El nuevo esquema para el PREP debió ajustarse a los criterios del INE, y eso tuvo costos económicos y de logística, ya que, contrariamente a los PREP anteriores, ya no se contó con el apoyo de los CAE en la coordinación del operativo en campo.

Candidaturas independientes

Una de las novedades más atractivas de la reforma política fue la del reconocimiento de las candidaturas independientes. La LIPEG mandata que, para ser registrados como candidatos, deberían lograr el apoyo ciudadano equivalente al 3% de la lista nominal de electores del municipio o distrito electoral de que se trate, con corte al 31 de julio del 2014, y que dicho apoyo sea de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Hubo cuatro aspirantes a conseguir su registro como candidatos independientes en los municipios de Comonfort, Pénjamo y León, así como en los distritos VII, VIII y XIX. Sin embargo, sólo los dos primeros y el del distrito VIII lograron acreditar el número de firmas suficiente, por lo que lograron su registro y contendieron con los candidatos partidistas. La planilla de candidatos independientes a integrar el Ayuntamiento de Comonfort presentó 2 mil 509 firmas de respaldo ciudadano. Todas fueron verificadas. De las mismas, 2 mil 353 no tuvieron observaciones y 156 sí tuvieron observaciones. Esta planilla se registró por acuerdo del Consejo General del IEEG número CGIEEG/042/2015 del cuatro de abril de dos mil quince.

Para lograr su registro, los candidatos independientes debieron recolectar formas —el apoyo ciudadano— dentro de plazos perentorios: para la integración de los ayuntamientos, del 8 de octubre al 21 de noviembre, y para diputados por MR del 8 de octubre al 6 de noviembre.

Las candidaturas independientes proporcionaron una alternativa para actores políticos locales que no encontraron respuesta a sus aspiraciones dentro de sus partidos políticos, como fue el caso de la planilla de Alberto Méndez, en el municipio de Comonfort, quien ya había sido alcalde por el PRI. Obtuvo el triunfo con un 30% de los votos válidos.

Conclusiones

La reforma electoral 2014 amplió sustancialmente las facultades del INE, homologó criterios hacia los OPLE y buscó simplificar procesos y ahorrar recursos. Sin embargo, esos objetivos sólo se cumplieron parcialmente. Por ejemplo, la casilla única representó severos problemas para su operatividad entre dos instituciones, y los comicios locales sufrieron retrasos importantes en la recepción de sus paquetes e información para el PREP.

Otra de las grandes novedades de la reforma, las candidaturas independientes, produjeron un fuerte interés en la entidad, pero el umbral para lograr el registro (3% de firmas de la lista nominal) y el escaso financiamiento público y privado dificultan su aprovechamiento, que sólo es posible para quienes cuentan con una plataforma y redes políticas previas, como fue el caso del único candidato ganador —en el municipio de Comonfort.

Los procesos electorales locales, así como el federal, de Guanajuato tuvieron un desarrollo adecuado y dentro de los mejores parámetros de desempeño. Prueba de ello es que a pesar del elevado número de quejas y denuncias presentadas —casi 130—, pocas de ellas prosperaron y sólo se anularon 67 casillas (0.8% del total), sin que se haya alterado la distribución final de ayuntamientos y diputados de MR.

Es necesario propugnar por ajustes, una reforma a la reforma, que permita una mayor intervención de los OPLE en procesos como la capacitación, el reclutamiento de capacitadores y de funcionarios de casilla, mejorar los materiales electorales y

aprovechar mejor las fortalezas y experiencia acumuladas de los OPLE más consolidados, como el de Guanajuato.

Referencias

Alcocer, J. (julio de 2017). Dentro de un año. *VozyVoto*(293), 28-30.

Gobierno de la República. (2 de 12 de 2012). *Pacto por México*. Obtenido de <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

Gobierno de la República. (julio de 2014). *Reforma Político Electoral 2014*. Recuperado el 01 de 07 de 2015, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

IEEG. (2016). *El nuevo modelo electoral mexicano en acción. Memoria del proceso electoral en Guanajuato 2014-2015*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

IEEG. (2016b). *Informe final sobre la evaluación del Proceso Electoral 2014-2015*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Dirección de Organización Electoral.