

EL INE Y SU REGLAMENTO DE ELECCIONES: SU NECESARIO FORTALECIMIENTO PARA TRANSITAR A UNA EFECTIVA CONSOLIDACION INSTRUMENTAL

THE INE AND ITS REGULATIONS OF ELECTIONS: ITS NECESSARY STRENGTHENING TO TRANSIT TO AN EFFECTIVE INSTRUMENTAL CONSOLIDATION

Autor: Maestro Juan José López Gutiérrez
Adscripción institucional: Consejo de la Judicatura Federal
Correo electrónico: universitario_1995@yahoo.com.mx

ESTRUCTURA CAPITULAR

RESUMEN	3
ABSTRACT	4
ALCANCE	5
I. OBJETIVO	5
II. ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO DE ELECCIONES	5
III. LA COMPLEJIDAD DE UNA INSTRUMENTACIÓN EXITOSA	7
III.1 El despliegue del Reglamento de Elecciones desde las oficinas centrales del Instituto Nacional Electoral hacia sus oficinas desconcentradas.	9
III.2 La operación del Reglamento de Elecciones por los Consejos Locales y Distritales: ¿lucha por espacios de poder o la necesaria colaboración para el fortalecimiento de la administración del proceso electoral?	13
IV. PROPUESTA DE MEJORA	15
I.V.1 La elaboración de una versión ejecutiva del Reglamento de Elecciones: ¿es posible elaborar un documento amigable, con lenguaje ciudadano, y fácil de interpretar para su correcta aplicación?	15
V. CONCLUSIONES	17
BIBLIOGRAFÍA	18

RESUMEN

La reforma político - electoral de 2014, impactó como nunca antes los procesos desarrollados por las instituciones responsables de las elecciones en el ámbito federal y estatal, siendo quizá lo concerniente a lo que se denomina como la *administración del proceso electoral*, donde este impacto fue bastante agresivo.

La reforma significó en muchos sentidos un paso en la dirección correcta al empujar, entre otros cambios, la apertura de los medios de comunicación a la diversidad de intereses y posiciones de los diversos actores políticos, potenciando las oportunidades de divulgación de la información de las campañas y de los candidatos, incluyendo a los integrantes de sus equipos, en sintonía con una creciente competitividad en los procesos electorales locales y federales.

En este contexto, el Instituto Nacional Electoral, mediante el acuerdo INE/CG661/2016, aprobó la publicación del Reglamento de Elecciones, el cual inició su instrumentación durante el complejo proceso electoral 2017-2018. Este documento de carácter normativo – administrativo está integrado por 4 libros y 443 artículos, por lo que se infiere que es un documento robusto y muy completo; sin embargo, ¿lo conocen y lo dominan los Consejeros Locales y Distritales del Instituto?, ¿es una herramienta de consulta permanente entre los vocales de las Juntas Locales y Distritales?, su aplicación y puntual observación ¿es la norma entre estas dos instancias directivas de toma de decisiones?

A lo largo del complejo proceso electoral que recién concluyo; ¿se convirtió en un instrumento valioso para el fortalecimiento institucional?, ¿a todos nos queda claro en qué momento se aplica lo señalado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en qué momento lo señalado en el Reglamento de Elecciones?

Cualquier documento de carácter normativo administrativo que no es consultado, que no se encuentra interiorizado en los diversos niveles directivos y operativos de una institución, y lo más importante, que no es observado y aplicado por los actores con diferentes roles al interior de un proceso administrativo, se convierte en letra muerta.

ABSTRACT

The political - electoral reform of 2014, impacted as never before the processes developed by the institutions responsible for elections at the federal and state level, being perhaps what concerns what is known as the administration of the electoral process, where this impact was quite aggressive.

The reform in many ways meant a step in the right direction by pushing, among other changes, the opening of the media to the diversity of interests and positions of the different political actors, enhancing the opportunities for dissemination of campaign information. and of the candidates, including the members of their teams, in tune with a growing competitiveness in the local and federal electoral processes.

In this context, the National Electoral Institute, through the INE / CG661 / 2016 agreement, approved the publication of the Elections Regulation, which began its implementation during the complex 2017-2018 electoral process. This document of normative - administrative character is integrated by 4 books and 443 articles, reason why it is inferred that it is a robust and very complete document; However, is it known and dominated by the Local and District Directors of the Institute? Is it a tool for permanent consultation among the members of the Local and District Boards? Its application and timely observation is the norm between these two directives of decision making?

Throughout the complex electoral process that has just ended; Did it become a valuable instrument for institutional strengthening? Is it clear to all of us at what point does the provisions of the General Law of Electoral Institutions and Procedures apply and at what point is it indicated in the Elections Regulations?

Any administrative normative document that is not consulted, that is not internalized in the different managerial and operative levels of an institution, and most importantly, that is not observed and applied by the actors with different roles within an administrative process , it becomes a dead letter.

ALCANCE

Durante este Congreso y en específico, al instalarse sus diferentes mesas de trabajo, propongo una específica para la revisión integral del Reglamento de Elecciones, invitándolos a que aportemos nuestro conocimiento y nuestro juicio práctico, para fortalecer este importante documento de carácter interno del Instituto Nacional Electoral que, desde mi punto de vista, debe ser depurado.

Adicionalmente, y en paralelo al proceso de depuración, en caso de que así lo determinen las instancias que tiene facultades para ello, propongo que se desarrolle una versión ejecutiva en formato electrónico de no más de 40 cuartillas, con hipervínculos y referencias directas al contenido integral del Reglamento de Elecciones para que, después de una campaña de difusión adecuada, esta versión ejecutiva se vuelva un referente de consulta cotidiano entre Consejeros Electorales, Vocales Locales y sus homólogos en los 300 distritos del país, así como entre representantes de Partidos Políticos.

Es importante recordar que es precisamente, en los ámbitos local y distrital, donde se administra el 80% del proceso electoral y una falla ahí, tiene repercusiones en el ámbito nacional.

I. OBJETIVO

Desarrollar una propuesta viable, la cual permita que los diferentes actores del Instituto Nacional Electoral involucrados en la administración de un proceso electoral, interioricen el Reglamento de Elecciones, convirtiéndolo en una fuente constante de consulta para el mejor desempeño de sus atribuciones, para fortalecer su contribución al logro de las metas y objetivos de la institución.

II. ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO DE ELECCIONES

Desde su creación, uno de los principales retos del Instituto Nacional Electoral consistió en recuperar las mejores prácticas desarrolladas en la institución que lo antecedió, abandonando

aquellas que se encontraban agotadas por haber cumplido su ciclo, limitando su traslado a la nueva institución, acotando y abandonando, cuando esto fue posible, cualquier intento de reproducción por inercias de carácter administrativo.

En este sentido, la dispersión y atomización de la normatividad que proceso tras proceso electoral, fue desarrollado por el Consejo General, las Comisiones permanentes y temporales, así como por la Junta General Ejecutiva y las diversas Direcciones Ejecutivas del Instituto Federal Electoral, siempre significó una enorme dificultad para su instrumentación y observancia, por parte de los servidores públicos que conformaban la institución, ya sea en sus oficinas centrales o en las desconcentradas, así como para consejeros electorales del ámbito local y distrital y para los representantes acreditados de los partidos políticos.

Por lo anterior, el concentrar en un solo cuerpo normativo todas las reglas emitidas y aplicables a la organización de un proceso electoral, con excepción de las relativas a las actividades de Fiscalización, así como aquellas relacionadas con el modelo de comunicación de Radio y Televisión, las cuales, por su alto nivel de especialización y complejidad, ya contaban con reglamentos específicos, se convirtió en una de las necesidades de primer orden del naciente Instituto Nacional Electoral.

En este contexto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en su sesión extraordinaria del 7 de septiembre de 2016, mediante acuerdo INE/CG661/2016 el Reglamento de Elecciones. Esta aprobación, significó la culminación del trabajo y participación de cientos de servidores públicos del Instituto, liderados por una Comisión Temporal del propio Consejo General creada específicamente para ello, encabezada por la entonces Consejera Beatriz Eugenia Galindo.

El Reglamento de Elecciones busca la sistematización y armonización de la normatividad que rige la organización y desarrollo de los procesos electorales, en todas sus vertientes; federales, concurrentes y locales, así como ordinarias y extraordinarias, a través de la depuración, orden y concentración de disposiciones normativas, evitando así la dispersión, otorgando certeza a los actores políticos y a las autoridades locales y federales, surgidas de dichos procesos electorales a través del voto popular.

Estructura del reglamento

Está integrado por dos grandes cuerpos: el primero agrupa las normas consideradas sustantivas, y que forman el articulado, en tanto que el segundo, lo conforman las normas adjetivas o complementarias, agrupadas en 16 anexos que se integran por 33 documentos de tres tipos: procedimientos, formatos y especificaciones técnicas.

El reglamento se divide en 4 libros: **Disposiciones Generales, Autoridades Electorales, Proceso Electoral y Disposiciones Complementarias**. El apartado más robusto, y que debe ser dominado por los diferentes actores que desarrollan actividades ejecutivas, de verificación y de control a nivel nacional, local y distrital, es el relativo al Proceso Electoral, el cual describe el desarrollo de cada una de las etapas y actividades que lo integran.

Los 4 libros contemplan tanto los temas de aplicación exclusiva del Instituto Nacional Electoral, como los apartados cuya observancia es obligatoria por parte de los Organismos Públicos Locales, así como aquellos en los cuales, de ser el caso, se ejerce la facultad de atracción, por la importancia en la protección y vigilancia de uno, o de varios procesos electorales locales.

III. LA COMPLEJIDAD DE UNA INSTRUMENTACIÓN EXITOSA

En cualquier institución, de carácter público o privado, realizar cambios impulsados por parte del cuerpo directivo, en los hábitos y conductas dominantes de sus integrantes, reviste un alto nivel de complejidad. Las ciencias administrativas, han desarrollado, a lo largo del tiempo, diversas metodologías para ayudar a conseguirlo.

Complementariamente, los cambios normativos son un importante catalizador para conseguir transformaciones, sin embargo, perse, una modificación normativo administrativa, por si misma, no es suficiente para lograr la transformación en la administración de un proceso.

No debemos olvidar que la administración de un proceso, se encuentra a cargo de individuos, los cuales, necesitan incentivos para abandonar esquemas anteriores de trabajo por el inicio

de un proceso de cambio planeado, por ello, es importante saber que los servidores públicos responsables de la instrumentación de un proceso de cambio, enfrentan resistencias formales e informales a diferentes niveles e incluso, a la defensa de zonas de confort.

El despliegue de incentivos adecuados, al realizar modificaciones de carácter jurídico, acompañados con otros de tipo organizacional, aumentan las posibilidades de que los cambios se interioricen en los hábitos y valores dominantes de los integrantes de la institución, asegurando que perduren y se logren los objetivos que se plantearon originalmente al iniciar el proceso de cambio planeado.

El Reglamento de Elecciones, como un acto jurídico administrativo consumado, busca revertir una inercia administrativa de dispersión de la normatividad federal electoral, lo que ha ocasionado, a lo largo del tiempo, un estado de cosas donde se manifestaron, entre otras, las siguientes distorsiones:

- El ocultamiento de la información, por parte de quien la poseía.
- La existencia de *islas de conocimiento*, la cual no se compartía o si se hacía, se intercambiaba con plataformas tecnológicas individuales o con formatos que no se encontraban estandarizados.

La Consejera Beatriz Eugenia Galindo, presidenta de la Comisión Temporal de Reglamentos que lideró los trabajos previos a su publicación, en diversas entrevistas¹ concedidas durante el desarrollo de las actividades, describió el estado de cosas a las que se enfrentó:

“Hay un cúmulo de acuerdos que hace difícil, sobre todo, a quienes no formamos parte del Instituto de manera permanente, al ciudadano interesado en estas cuestiones, a los propios partidos, entonces, hay mucha norma dispersa que hace difícil que se tenga conocimiento de ella, entonces, se pretende en un reglamento incluir toda esta normativa que deriva de la legislación secundaria y que va a regir procesos federales, concurrentes, locales, incluso, extraordinarias y todas aquellas, actos y acciones que tengan que ver con la organización de un proceso electoral. Entonces con esto lo que pretendemos es dar certeza”.

¹ Nacional. (01 de agosto, de 2016). Beatriz Eugenia Galindo, presidenta de la Comisión Temporal de Reglamentos: INE pasará a un solo Reglamento General de Elecciones. Notimex (audio). Recuperado de: <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/ine-pasara-a-un-solo-reglamento-general-de-elecciones-844>

En este sentido, es importante señalar que hasta el año 2017, existían más de 300 reglamentos emitidos por el Consejo General tanto del Instituto Federal Electoral, como del Instituto Nacional Electoral, relacionados con las actividades de preparación de la jornada electoral que van desde la insaculación y la capacitación de ciudadanos, la integración de mesas de casilla, las actividades de coordinación con cada uno de los órganos electorales de las entidades federativas, así como sobre la elaboración y publicación de encuestas electorales, entre otros temas.

III.1 El despliegue del Reglamento de Elecciones desde las oficinas centrales del Instituto Nacional Electoral hacia sus oficinas desconcentradas.

El 7 de septiembre de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó y posteriormente publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Elecciones, lo cual significó un cambio trascendental², descrito así por las propias autoridades del Instituto:

“La aprobación del Reglamento de Elecciones, por el Consejo General, es una de las decisiones más trascendentes para el Instituto Nacional Electoral, a partir de su nacimiento o reconfiguración, con la reforma constitucional de 2014, que dio origen al actual sistema nacional electoral”.

Por su importancia, el Instituto Nacional Electoral desarrolló un micro sitio³ en su portal de Internet, dedicado exclusivamente al documento, a sus anexos, así como a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a las impugnaciones que hasta el momento, se han resuelto y que han dejado en firme el contenido de este documento de carácter normativo – administrativo.

Sin embargo, desde sus orígenes, el Instituto Federal Electoral, antecedente inmediato del Instituto Nacional Electoral, contó con una amplia estructura desconcentrada, a través de oficinas locales (32, una por cada entidad federativa) y sub oficinas distritales (300, una por cada distrito electoral uninominal que existen en el país), lo cual conforma un amplio sistema organizacional.

² Fuente: Portal del Instituto Nacional Electoral: <https://www.ine.mx/reglamento-de-elecciones/>

³ Ibídem.

En este sentido, y tal como lo describe la *Teoría General de Sistemas*⁴, las propiedades de los sistemas, no pueden ser descritas en términos de sus elementos separados, ya que su comprensión se presenta cuando se estudian globalmente.

“Las teorías tradicionales han visto la organización humana como un sistema cerrado. Eso a llevado a no tener en cuenta el ambiente, provocando poco desarrollo y comprensión de la retroalimentación (feedback), básica para sobrevivir. El enfoque antiguo fue débil, ya que 1) trató con pocas de las variables significantes de la situación total y 2) muchas veces se ha sustentado con variables impropias”.

“El concepto de sistemas no es una tecnología en sí, pero es la resultante de ella. El análisis de las organizaciones vivas revela "lo general en lo particular" y muestra, las propiedades generales de las especies que son capaces de adaptarse y sobrevivir en un ambiente típico. Los sistemas vivos sean individuos o organizaciones, son analizados como "sistemas abiertos", que mantienen un continuo intercambio de materia/energía/información con el ambiente. La TS permite reconceptuar los fenómenos dentro de un enfoque global, para integrar asuntos que son, en la mayoría de las veces de naturaleza completamente diferente”.

Por lo anterior, el enfoque que propone la *Teoría de Sistemas*⁵, que es una derivación con una visión eminentemente administrativa de la *Teoría General de Sistemas*, se refiere a que un sistema abierto, es lo que más conviene instrumentar en organizaciones complejas por su tamaño, por el monto de los recursos que maneja, por la visibilización de su agenda que se encuentra sujeta a un amplio escrutinio público o por una combinación de estas condiciones. Los parámetros bajo los que opera una organización que utiliza la metodología propuesta por esta teoría administrativa, son complejos y no son fáciles de instrumentar, pero tienen indudables ventajas sobre los esquemas de trabajo tradicionales, propios del modelo burocrático.

“El sistema se caracteriza por ciertos parámetros. Parámetros son constantes arbitrarias que caracterizan, por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del sistema. Los parámetros de los sistemas son:

- *Entrada o insumo o impulso (input): es la fuerza de arranque del sistema, que provee el material o la energía para la operación del sistema.*

⁴ Fuente: Teorías Administrativas: <http://teoriasadministrativass.blogspot.com/p/teoria-burocratica.html>

⁵ Ibídem.

- *Salida o producto o resultado (output): es la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas, las cuales deben ser coherentes con el objetivo del sistema. Los resultados de los sistemas son finales, mientras que los resultados de los subsistemas son intermedios.*
- *Procesamiento o procesador o transformador (throughput): es el fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados. Generalmente es representado como la caja negra, en la que entran los insumos y salen cosas diferentes, que son los productos.*
- *Retroacción o retroalimentación o retroinformación (feedback): es la función de retorno del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio preestablecido, manteniéndola controlada dentro de aquel estándar o criterio.*
- *Ambiente: es el medio que envuelve externamente el sistema. Está en constante interacción con el sistema, ya que éste recibe entradas, las procesa y efectúa salidas. La supervivencia de un sistema depende de su capacidad de adaptarse, cambiar y responder a las exigencias y demandas del ambiente externo. Aunque el ambiente puede ser un recurso para el sistema, también puede ser una amenaza”.*

Es precisamente el apartado denominado *Ambiente* en el que se inscribe la reflexión de esta ponencia y el tema que en ella se desarrolla, relativa a las dificultades operativas que ha significado la interiorización en la estructura desconcentrada del Instituto Nacional Electoral, de los cambios determinados en el Reglamento de Elecciones, concretamente en lo concerniente a lo abordado en 2 de sus libros: **Autoridades Electorales y Proceso Electoral**.

Para este autor, observador interno y externo⁶ de la administración de diversos procesos electorales por parte del Instituto Nacional Electoral, un área de oportunidad estratégica para el fortalecimiento del Reglamento de Elecciones, en una concepción operacional, pasa necesariamente por la medición, con un instrumento diseñado específicamente para ello⁷, de los impactos alcanzados en las juntas Locales y Distritales del Instituto, así como en el sistema OPLE para que, una vez que se tenga sistematizada la información que arroje la medición, se realicen las acciones necesarias.

⁶ El autor fue miembro de la Secretaría Técnica del Comité Conciudadano para la Reforma Electoral y Consejero Electoral Distrital tanto en el Instituto Federal Electoral como en el Instituto Nacional Electoral.

⁷ El autor realizó estos planteamientos directamente a la oficina de la Consejera Beatriz Eugenia Galindo, presidenta de la Comisión Temporal de Reglamentos, cuando la misma se encontraba en operación, sin que lograra tener una audiencia.

De acuerdo a la observación realizada, se detecta que existen inercias y resistencias para modificar los métodos de trabajo que se han utilizado por años, por parte de miembros del servicio profesional electoral, personal de apoyo administrativo y personal eventual contratado bajo el régimen de honorarios. Este diagnóstico, somero y superficial, por no haberse realizado con métodos administrativos robustos, parte de evidencias objetivas que, desde el punto de vista de quien esto escribe, no deben minimizarse o desdeñarse.

Baste señalar que el propio Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración Electoral, detecto serias desviaciones de carácter formal en la estructura desconcentrada, señaladas en el apartado de conclusiones del informe sobre las plantillas tipo⁸ de las Juntas Locales y Distritales:

CONCLUSIONES

- 1. Las estructuras orgánicas se han desalineado conforme al modelo vigente; ya no responden a sus necesidades. La estructura funcional no corresponde a la aprobada en la tipología vigente.*
- 2. Se advierten serias distorsiones en la conformación de las vocalías:*
 - a. No necesariamente las Juntas más grandes (y se supone más complejas) cuentan con un número mayor de plazas: Juntas como la de la Ciudad de México y Puebla cuentan con más plazas que la del EDOMEX; mientras que Aguascalientes tiene más que Guanajuato y Jalisco.*
 - b. El número de puestos con denominación de Secretaria y Chofer son excesivos: hay Juntas en las que se pueden encontrar hasta 11 secretarías y 4 choferes;*
 - c. Existen puestos que podrían homologarse e integrarse: Técnico de Infraestructura y Soporte, Técnico de Sistemas y Operador de Sistemas;*
 - d. Existen puestos que ya no tienen razón de ser: recepcionista, intendente, entre otros.*

Un instrumento normativo administrativo de la trascendencia del Reglamento de Elecciones, que fue autorizado por parte del máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral en el año 2016, que se utilizó por primera vez en el proceso electoral 2017 – 2018 y que fue instrumentado, al menos en lo concerniente a la estructura desconcentrada, en un *Ambiente* como el que se describe, requiere ser revisado, a la luz de la evidencia operativa que se recoja a través de un levantamiento de información, con una muestra representativa o a través de técnicas censales, aplicada a los servidores públicos del Instituto, de todas las posiciones de su Catálogo General de Puestos.

⁸ Fuente: Instituto Nacional Electoral: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEor201606-27in_01P04-02.pdf

III.2 La operación del Reglamento de Elecciones por los Consejos Locales y Distritales: ¿lucha por espacios de poder o la necesaria colaboración para el fortalecimiento de la administración del proceso electoral?

La ciudadanización del organismo público autónomo, responsable, desde la dimensión administrativa, del proceso electoral federal, fue una batalla ganada por la sociedad civil desde la década de los ochenta. A contracorriente, logrando modificar la narrativa que veía en esta irrupción un riesgo por lo novedoso de la propuesta, la cual consistía en ir más allá del acompañamiento a través de la figura de la contraloría social, para proponer la incorporación permanente de representantes ciudadanos en el máximo órgano de decisión del incipiente Instituto Federal Electoral, marcó un antes y un después en la lucha por alcanzar la democracia, a través de la transición pacífica del poder, a través del voto popular, permeando de manera lenta pero consistente, en cada una de las entidades del país.

Sin embargo, la transición del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, no se acompañó del fortalecimiento del método de selección de los consejeros locales y distritales, respetando, en esencia, el mecanismo⁹ utilizado durante más de 20 años, sin considerar que el grado de complejidad de la legislación electoral, en cada nuevo ciclo de reformas, hizo más complejo el dominio de las competencias laborales necesarias para el desempeño del cargo.

Lo anterior, provocó una distorsión operativa, al incorporar en el máximo órgano de dirección de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales, por una lado a servidores públicos permanentes, miembros del servicio profesional electoral (vocales) con amplios conocimientos de la legislación electoral recién aprobada en el año 2014, sujetos a una permanente evaluación para poder permanecer en el cargo, y por el otro, a ciudadanos que permanecen en el cargo un periodo aproximado de 8 meses, con incipientes conocimientos de la nueva legislación electoral y, en el mejor de los casos, con habilidades directivas y de comunicación organizacional elementales, en caso de contar con la experiencia previa de un proceso electoral anterior.

⁹ Fuente: Instituto Nacional Electoral: <https://www.ine.mx/convocatoria-integrar-los-consejos-distritales/>

Adicionalmente, en el año 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Reglamento de Elecciones, incorporando este trascendental documento a la batería de normatividad que los Consejeros Electorales Locales y Distritales deben conocer, dominar y aplicar, donde corresponda, para el desempeño de sus atribuciones de verificación y control, de acuerdo a su tramo de responsabilidades.

En este sentido, una vez concluidas todas las etapas del proceso electoral federal 2017 – 2018 se observó:

- Los Consejeros Electorales, al menos a nivel distrital, tienen un escaso conocimiento del contenido del Reglamento de Elecciones, a pesar de haber recibido, sin excepción, una copia digitalizada del mismo.
- Existe confusión sobre los momentos, dentro del proceso electoral federal, en que aplica lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento General de Elecciones.
- Este desconocimiento y confusión, tiene como consecuencia que, en la práctica, las cosas se hagan como siempre se han hecho, porque así funcionan bien y los Consejeros son invitados a descargar su responsabilidad en los Vocales, los cuales argumentan experiencia y juicio práctico para hacer las cosas como las hacen.

Por lo anterior, es importante reconocer que el debilitamiento de los Consejeros y el fortalecimiento de los Vocales, al menos en el ámbito Local, pero sobre todo, en el ámbito Distrital, es una estrategia que se encuentra superada, en el marco de la compleja legislación electoral actual.

Se propone iniciar un proceso de cambio, reconociendo la existencia de esta inercia involuntaria pero real y perfectamente documentada, para dar paso al diseño de instrumentos administrativos en versiones ejecutivas, con lenguaje ciudadano y fases perfectamente planeadas desde antes de la incorporación de los ciudadanos a los Consejos, para acompañar su proceso de capacitación, reducir su curva de aprendizaje y fortalecer, en paralelo, a las dos figuras de verificación y control, directamente responsables del cumplimiento de las metas institucionales durante un proceso electoral: Vocales y Consejeros Electorales.

IV. PROPUESTA DE MEJORA

Las características de la redacción ejecutiva radican, básicamente, en el conocimiento de formas apropiadas de expresión. Para lograr una aproximación empática a un documento de la trascendencia del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, es necesario la elaboración de una versión ejecutiva, en la cual se utilice adecuadamente el idioma, para impulsar un proceso eficiente en cada una de las estructuras del Instituto que se encuentran normadas por este documento, especialmente en la estructura desconcentrada y en el sistema OPLE.

Como lo señala Beatriz Escalante¹⁰, *“a través del aprendizaje metódico de un lenguaje eficaz al alcance de todos, que permita a los servidores públicos redactar documentos oficiales y administrativos con precisión, se fortalecerán los procesos comunicativos y, por tanto, la imagen institucional”*.

Y precisamente, el objetivo de la propuesta desarrollada en esta ponencia, es fortalecer el proceso comunicativo desde las oficinas centrales del Instituto Nacional Electoral, hacia la estructura desconcentrada y el sistema OPLE, para lograr la interiorización del Reglamento General de Elecciones entre miembros del servicio profesional de carrera, personal administrativo y por honorarios, consejeros ciudadanos locales y distritales y representantes de partidos políticos.

I.V.1 La elaboración de una versión ejecutiva del Reglamento de Elecciones: ¿es posible elaborar un documento amigable, con lenguaje ciudadano, y fácil de interpretar para su correcta aplicación?

Es importante mencionar, que la decisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para concentrar en un solo cuerpo normativo todas las reglas emitidas y aplicables a la organización de un proceso electoral, con excepción de las relativas a las actividades de Fiscalización, así como aquellas relacionadas con el modelo de comunicación de Radio y

¹⁰ Escalante, Beatriz (1998), *Curso de redacción para escritores y periodistas*, Editorial Porrúa, México, p. 348.

Televisión, las cuales, por su alto nivel de especialización y complejidad, cuentan con reglamentos específicos, fue acertada y un paso en la dirección correcta.

Sin embargo, la sistematización y armonización de la normatividad que rige la organización y desarrollo de los procesos electorales, en todas sus vertientes; federales, concurrentes y locales, así como ordinarias y extraordinarias, es un reto de proporciones mayúsculas para un documento de carácter normativo administrativo.

Baste señalar que se encuentra integrado por 4 libros: **Disposiciones Generales, Autoridades Electorales, Proceso Electoral y Disposiciones Complementarias**, que, con sus **443 artículos** estructuran dos grandes cuerpos:

1. El primero agrupa las normas consideradas sustantivas, y forman el articulado.
2. El segundo, lo conforman las normas adjetivas o complementarias, agrupadas en 16 anexos que se integran por 33 documentos de tres tipos: procedimientos, formatos y especificaciones técnicas.

Se propone que, una vez que se realice el levantamiento de información a través de una encuesta con reactivos dicotómicos (no más de diez) y un apartado para comentarios y sugerencias, con la acotación de que no se permitan textos mayores a 250 caracteres, conformada y elaborada la correspondiente base de datos, se consideren los resultados más destacados para realizar una versión ejecutiva, de al menos, el libro **Proceso Electoral** del Reglamento de Elecciones. Las principales características de la versión ejecutiva propuesta consiste en: versión electrónica, con hipervínculos y las referencias necesarias al propio Reglamento General de Elecciones y, en su caso, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta selección no es aleatoria, el contenido del libro **Proceso Electoral** debe ser dominado por los diferentes actores que desarrollan actividades ejecutivas, de verificación y de control a nivel nacional, local y distrital y en el sistema OPLE, relativas a la administración del proceso electoral y a cada una de las etapas y actividades que lo integran.

V. CONCLUSIONES

El nacimiento y consolidación de los organismos públicos autónomos, sin duda, han significado un avance en nuestro país, al convertirse en un referente obligado, para posicionar temas como la eficiencia, la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el quehacer gubernamental.

Sin duda, frente al desprestigio, casi generalizado, de las instituciones que conforman la administración pública, ocasionado por un gran déficit de legitimidad de la acción gubernamental, los organismos públicos autónomos significan una gran oportunidad para revitalizar la esperanza de conseguir, después de años de abusos y excesos, lograr la transformación del servicio público, colocándolo al servicio del ciudadano elector.

En este contexto, el Instituto Nacional Electoral, como integrante relevante de los organismos públicos autónomos del Estado Mexicano, tiene la gran oportunidad de reforzar su instrumental normativo administrativo, acompañando los cambios formales decididos por su Consejo General, como máximo órgano de dirección, con estrategias y técnicas de desarrollo organizacional, que garanticen la interiorización, en los hábitos y costumbres dominantes de los servidores públicos que lo integran, de los nuevos preceptos que plantea un documento de la relevancia del Reglamento General de Elecciones aprobado en el año 2016.

Está comprobado que los cambios jurídicos, materializados en el Instituto Nacional Electoral a través de acuerdos generales, no son suficientes para lograr, por si solos, cambios organizacionales como los que se pretenden alcanzar con el nuevo Reglamento de Elecciones. Las modificaciones normativas, pueden acompañarse de estrategias administrativas como las que se desarrollan en esta ponencia.

La discusión de estos temas, en un foro tan importante como lo es este Congreso, sin duda, ayuda a poner al alcance de los tomadores de decisiones otro enfoque sobre temas que buscan que los procesos electorales en nuestro país, cada vez cuente con mayor legitimidad social enriqueciendo el debate público.

Gracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Escalante, Beatriz (1998), *Curso de redacción para escritores y periodistas*, Editorial Porrúa, México.
- Recuperado del Portal del Instituto Nacional Electoral:
 1. <https://www.ine.mx/reglamento-de-elecciones/>
 2. http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEor201606-27in_01P04-02.pdf
 3. <https://www.ine.mx/convocatoria-integrar-los-consejos-distritales/>
- Recuperado de Teorías Administrativas: <http://teoriasadministrativass.blogspot.com/p/teoria-burocratica.html>
- Notimex, sección Nacional. (01 de agosto, de 2016). Beatriz Eugenia Galindo, presidenta de la Comisión Temporal de Reglamentos: INE pasará a un solo Reglamento General de Elecciones. Recuperado de: <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/ine-pasara-a-un-solo-reglamento-general-de-elecciones-844>