La incidencia de la organización del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en la prevención y disminución de la violencia electoral: un estudio de caso

The impact of the organization of the Electoral and Citizen Participation Institute of the state of Jalisco on the prevention and reduction of electoral violence: a case study

Beatriz Elizabeth López Huerta[1]
Ernesto Daniel Bárcena Perfecto[2]

Fecha de recepción: 5 de febrero de 2026
Fecha de aceptación: 18 de agosto de 2026

RESUMEN: Desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones, se evalúan los procedimientos implementados por el organizador de los comicios: el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) para prevenir y disminuir la violencia electoral en las elecciones de 2018. Esta organización se examina considerando cuatro aspectos funcionales: intencionalidad discursiva, estructura, contexto y poder y estrategias. Con ello se puede considerar las limitaciones que enfrentan estas instituciones para afrontar las complejidades y

1 Maestra en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco.Líneas de investigación: análisis de la violencia electoral y sus repercusiones en la democracia. Contacto: *betty.lopezhdc@hotmail.com.*
https://orcid.org/0009-0008-9673-3685

2 Maestro en Estudios Sociales y Humanos por El Colegio de Jalisco. Líneas de investigación: estructuras de poder en la sociedad. Contacto: *danielbarcena89@gmail.com.*
https://orcid.org/0009-0003-5672-6580

CC BY

contradicciones ante fenómenos como la violencia electoral. El estudio emplea una metodología mixta que combina análisis documental de fuentes normativas, hemerográficas, estadísticas oficiales sobre violencia electoral, y entrevistas semiestructuradas a funcionarios del IEPC. Los hallazgos más relevantes son: respecto a la intencionalidad discursiva, un doble macro propósito informativo persuasivo y movilizador, en constante tensión. En la estructura resaltan las implicaciones en la capacidad y despliegue de recursos en comprimir y expandir la organización periódicamente. En el contexto no es sólo el entorno donde actúa, sino una fuerza que lo moldea hasta hacerlo paradójico: le exige ser cercano y flexible para promover la participación, pero al mismo tiempo lo empuja a encerrarse en una "fortaleza procedimental". En lo referente al poder y estrategias, se observan dinámicas endógenas y exógenas; sin embargo, resaltaremos en este apartado la relación con los partidos políticos, cuya relación e interacción interviene en su conformación y presupuestación. Lo anterior permite sostener que el IEPC cuenta con un marco normativo robusto, pero su capacidad para incidir en la violencia electoral solamente es reactiva y está limitada por factores estructurales, dependencia del Instituto Nacional Electoral (INE), influencia partidista y falta de priorización explícita del tema en su agenda operativa.

Palabras clave: organizaciones públicas autónomas, elecciones, violencia electoral, seguridad electoral.

ABSTRACT: From the perspective of organizational theory, this study evaluates the procedures implemented by the electoral management body, the Electoral and Citizen Participation Institute of the State of Jalisco (IEPC), to prevent and reduce electoral violence during the 2018 elections. This organization is examined through four functional dimensions: discursive intentionality, structure, context, and power and strategies. This approach makes it possible to identify the limitations these institutions face in addressing the complexities and contradictions associated with phenomena such as electoral violence. The study employs a mixed-methods methodology that combines documentary analysis of regulatory sources, newspaper archives, official statistics on electoral violence, and semi-structured interviews with IEPC officials. The most significant findings are as follows: regarding discursive intentionality, the organization displays a dual macro-purpose —informative-persuasive and mobilizing—

which remains in constant tension. In terms of structure, the analysis highlights the implications of periodically compressing and expanding the organization, particularly in relation to its capacity and deployment of resources. With respect to context, this is not merely the environment in which the organization operates but also a force that shapes it to the point of becoming paradoxical: it requires the institution to be close to citizens and flexible in promoting participation, while simultaneously pushing it to retreat into a "procedural fortress". Regarding power and strategies, both endogenous and exogenous dynamics are observed; however, particular emphasis is placed on the relationship with political parties, whose interaction with the institution influences its configuration and budgeting. These findings suggest that although the IEPC possesses a robust regulatory framework, its capacity to influence electoral violence is largely reactive and constrained by structural factors, dependence on the National Electoral Institute (INE), partisan influence, and the lack of explicit prioritization of the issue within its operational agenda.

Key words: autonomous public organizations, elections, electoral violence, electoral security.

1. Introducción

La violencia electoral constituye una de las amenazas más significativas para la consolidación democrática en México. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante el proceso electoral 2017-2018 se registraron al menos 152 agresiones contra políticos, incluyendo 48 homicidios (Hernández y Bastidas, 2020). En Jalisco, entidad que ocupó el séptimo lugar en incidencia delictiva a nivel nacional (INEGI, 2020), la violencia electoral ha presentado patrones particulares relacionados con la intervención del crimen organizado en la competencia política local.

La presente investigación muestra los resultados de la evaluación de los procedimientos implementados por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) para prevenir y disminuir la violencia electoral. Para ello, el estudio se basó en la metodología de Romo Morales (2011), el cual ofrece un enfoque

estructurado para diagnosticar y comprender organizaciones, observando cuatro aspectos funcionales.

La intencionalidad discursiva refiere a la razón de ser del instituto expresada en sus discursos como misión y visión del IEPC Jalisco; estructura, esto es la articulación jerárquica institucional en los mecanismos de coordinación al interior; contexto, son las condiciones que inciden en el desempeño de la organización y sus agentes como tamaño (dimensiones), cultura organizacional, tecnología, ambiente, y poder y estrategias; se analiza el manejo de estrategias de los actores para disputar las fuentes de incertidumbre como consecuencia de los aspectos anteriores, visto en el liderazgo y gerencia.

Los medios empleados para la evaluación de tal escenario son técnicas cuantitativas como la recopilación de información, análisis de redes y estadísticas, y cualitativas como entrevistas semiestructuradas y análisis de textos, como fuentes primarias de datos que son contrastadas y procesadas mediante el análisis comprensivo de la interpretación individual y colectiva. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios del IEPC y del INE de distintos niveles jerárquicos entre mayo y agosto de 2020, bajo protocolos de confidencialidad y consentimiento informado.

Para operacionalizar el marco metodológico seleccionado, se aplicaron técnicas mixtas: para la intencionalidad discursiva se revisaron documentos formales (misión, visión, plan estratégico 2014-2021, portal web), contrastándolos con la práctica real a través de entrevistas a consejeros y funcionarios; la estructura se describió a partir del reglamento interior y un organigrama (véase Diagrama 1[3]), identificando cuatro niveles jerárquicos, mecanismos de coordinación (estandarización, supervisión directa, ajuste mutuo) y el porcentaje de personal adscrito al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) (25-30%).

El contexto se analizó considerando el tamaño (85 empleados ordinarios, 1,867 en periodo electoral), cultura organizacional (confianza, redes sociales, regionalismo), tecnología (SPEN como control, tipo intensiva) y ambiente (hostil, dinámico, con intervención de partidos, crimen

3 El diagrama se encuentra en páginas posteriores (Nota del editor).

organizado y dependencia del Congreso), además de una revisión histórica de reformas electorales. Finalmente, el poder y las estrategias se abordaron identificando actores clave, sus fuentes de incertidumbre (dinero, información, organización, autoridad), la centralización de la vinculación con el INE en el consejero presidente, la capacidad de veto de los representantes de partidos, y los juegos estratégicos informales detectados mediante entrevistas y observación de la agenda (modas institucionales como la creación de la Dirección de Género).

Si bien la metodología de Romo Morales (2011) fue diseñada para diagnosticar el desempeño de una organización, sus cuatro dimensiones de análisis ofrecen una lente poderosa para comprender el actuar del IEPC en relación con la problemática de la violencia electoral. En concreto, la intencionalidad discursiva evidencia una brecha entre la misión de elecciones pacíficas y una agenda real desviada hacia la violencia de género; la estructura centralizada impide que los consejos distritales y municipales actúen con agilidad al carecer de facultades para recibir denuncias o solicitar protección.

El contexto hostil (crimen organizado, partidos políticos que condicionan el presupuesto) limita la autonomía y favorece una cultura basada en redes sociales; y las relaciones de poder y estrategias concentran en el consejero presidente la solicitud de seguridad (Art. 244) sin mecanismos vinculantes, reduciendo al IEPC a un mero intermediario ineficaz. Así, el diagnóstico dimensional explica por qué el instituto no logra prevenir ni disminuir la violencia contra quienes ejercen su derecho a ser votados.

A lo largo de las cinco secciones en las que está dividido el presente artículo, se expone la organización estudiada, y en lo sucesivo se desarrollan los aspectos funcionales mencionados, para finalmente llegar al apartado de conclusiones y recomendaciones para el mejoramiento de las condiciones del IEPC en su responsabilidad de acción ante la violencia electoral.

2. El caso de la organización

El problema de la violencia electoral es consecuencia de múltiples factores, entre ellos de las organizaciones que tienen responsabilidad directa en su prevención y reducción, lo cual plantea nuevos retos de coordi-

nación interinstitucional, como ha sido identificado en los organismos electorales, los partidos políticos y las fiscalías o incluso corporaciones policiales. Se ha seleccionado al IEPC al ser el actor institucional cuya responsabilidad resulta más visible para garantizar el desarrollo pacífico de la competencia por el poder político, pero que en recientes años ha tenido que enfrentar un nuevo fenómeno que demanda la innovación de sus mecanismos para enfrentar la escalada de violencia en los comicios.

2.1. Historia de la organización

La formación de los institutos electorales con autonomía fue consecuencia de los paulatinos procesos de liberalización y democratización (O'Donnell y Schmitter, 1994), que se llevaron a cabo durante la segunda mitad del siglo XX en México. Hasta 1990, las elecciones eran organizadas y sancionadas por el gobierno, lo cual generó continua presión para que se conformara un organismo que fuera un árbitro más imparcial y que garantizara la legitimidad de los comicios después de que un partido político había concentrado el poder político por décadas sin ninguna forma de alternancia política. Tanto el sistema electoral como de partidos era insuficiente para representar la pluralidad sociopolítica de México.

Las reformas históricas que dieron forma al Instituto Electoral son respuesta a las controversias que se suscitan tras las elecciones federales, en especial las presidenciales, después de una muy cuestionada elección en 1988. Tras los reclamos sociales se reforma la Constitución y se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con lo que se ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones.

Tras la elección de 1994 y "el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio Murrieta", se realizaron otras profundas reformas para garantizar la autonomía del instituto al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos. Ese mismo año se hace una reforma en la ley electoral de Jalisco que avanza en la democratización de sus instituciones locales. En 1997 se realizan nuevas reformas locales

para limitar más la influencia del gobierno estatal en el entonces Consejo Electoral del Estado.

En la elección de 2000, al lograrse la transición presidencial, el resultado fue lo suficientemente satisfactorio como para que no se promovieran reformas tan drásticas como sucedió tras las dos elecciones presidenciales anteriores. Sin embargo, la elección de 2006 fue cuestionada nuevamente; por ello, un año después se llevaron a cabo nuevas reformas para regular el acceso de los partidos políticos, particulares y las autoridades electorales a los medios de comunicación, asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales, y transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.

Fue hasta 2005 cuando el organismo electoral estatal dejó de ser un consejo para constituirse como el Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ). No obstante, en 2008, la LVIII Legislatura del Congreso del Estado aprobó una reforma electoral que transformó al IEEJ en el IEPC. Aunque la justificación formal de la reforma fue incorporar mecanismos de participación ciudadana a las funciones de la autoridad electoral, ésta tuvo lugar en un contexto de confrontación entre el instituto y los partidos políticos con representación legislativa. Según declaraciones del entonces consejero presidente del IEEJ, José Luis Castellanos González, la reforma estuvo precedida por desacuerdos relacionados con la fiscalización partidista y la posible imposición de sanciones económicas a diversas fuerzas políticas. Como resultado de la reforma, se modificó la integración del órgano electoral y fueron sustituidos varios de los consejeros en funciones.[4]

Tras las cuestionadas elecciones presidenciales de 2012, las movilizaciones sociales presionaron por un rediseño del régimen electoral mexicano. En respuesta, la reforma constitucional de 2014 transformó al IFE en el INE, centralizando funciones y homologando estándares en todo el país. Esta reforma federal impactó directamente a los organismos locales, entre ellos el IEPC, que debió ajustar su estructura para incorporar el SPEN,

4 Véase: https://www.informador.mx/Jalisco/Senalan-de-traidor-al-consejero-electoral-Sergio-Castaneda-20080609-0117.html.

con el objetivo de garantizar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios electorales, tanto federales como locales. Así, la crisis de legitimidad de 2012 a nivel nacional derivó en una reconversión obligada del IEPC, impuesta desde el centro.

Posteriormente a las reformas legales de 2014, los organismos electorales locales enfrentaron una reconversión institucional tan profunda como la experimentada durante su configuración inicial en la década de 1990. Este proceso estuvo determinado por el carácter del sistema federal mexicano, en el que los cambios normativos impulsados a nivel nacional —particularmente por el INE— se trasladan a las entidades federativas en forma de ajustes sucesivos y obligatorios.

Con ello podemos considerar dos aspectos que marcan el funcionamiento del IEPC. Por una parte, se enfrenta al histórico estira y afloja de la centralización del país, y por la otra, está su adaptación reactiva a las condiciones que obligan a modificar su estructura, atribuciones y objetivos; es decir, cuando se colocan determinados reclamos en la agenda política es cuando se reforma al instituto, poniendo al margen su evolución como mecanismo de prevenir futuras deficiencias o contingencias.[5]

2.2. Enfoque del IEPC ante la violencia electoral

Bajo estas tendencias, el IEPC ha orientado su respuesta a la violencia electoral con un énfasis particular en la protección de los derechos políticos de las mujeres. Si bien este enfoque ha sido clave para visibilizar y atender formas específicas de violencia política de género, también ha implicado una atención limitada a otras expresiones del fenómeno. En particular, diversos registros muestran que la mayoría de las víctimas de homicidio vinculadas a la violencia electoral han sido hombres en contextos rurales, lo cual sugiere la necesidad de ampliar el alcance analítico e institucional del problema (López Huerta, 2019).

Podemos encontrar una amplia diversidad de materiales didácticos retomados y elaborados por los institutos electorales para prevenir la violencia

5 Alonso (2016) analiza cómo las reformas electorales en México responden a crisis de legitimidad más que a planes de desarrollo institucional. Gilas (2016) señala cómo las reformas suelen ser reactivas a coyunturas políticas más que producto de una planeación estratégica preventiva.

de género en el contexto político electoral y el fomento de la paridad de género entre los partidos políticos y la ciudadanía en general; pero esto ha resultado en dejar de lado otros aspectos para actuar ante la complejidad del fenómeno a favor de una agenda que es movilizada por reclamos coyunturales, como es la atención a la violencia y paridad de género.

Con la autonomía y recursos con que cuenta el instituto se creó la Dirección de Área de Igualdad de Género y No Discriminación, la cual se conformó por medio del Acuerdo IEPC-ACG-024/2016 en el Consejo General, máximo orden de gobierno interno, y no como una obligación ante las leyes o reglamentos preestablecidos, los cuales no determinaban como parte de la estructura mínima dicha dirección.

Considérese, por ejemplo, que no se había puesto el mismo empeño por garantizar una participación y representación para la población indígena, afrodescendiente o de acuerdo a la composición etaria de la nación. Asimismo, la prevención de la violencia electoral en todo su espectro, debiendo atender a una población que es afectada no por razones de género sino por la intervención directa o indirecta del crimen organizado que interviene como un poder fáctico y la lucha por el poder, no ha sido atendida de forma tan explícita.

El acto de atacar a una mujer por su género es un acto irracional; en los crímenes de odio, su móvil es irracional aunque su ejecución tenga un cálculo; mientras que la lucha por el poder es un acto racional y calculado desde sus fines hasta sus medios.[6]

3. Intencionalidad discursiva

La intencionalidad discursiva se refiere a los objetivos y principios declarados por una organización, los cuales orientan teóricamente su actuación. En el caso del IEPC, estos elementos se plasman en su misión, visión, principios rectores y funciones establecidas en su marco normativo.

6 Lagarde (2012) distingue entre la violencia misógina –que responde a una lógica irracional de odio y desprecio por el género– y la violencia política instrumental, que obedece a cálculos racionales de poder, dominación o control.

Según información disponible en su portal de internet, el IEPC se define como un organismo público autónomo responsable de organizar los procesos electorales locales y los mecanismos de plebiscito y referéndum. Su objetivo es velar por la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas. El instituto enfatiza principios como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

Entre sus objetivos específicos destacan:

- Organizar y vigilar las elecciones para renovar los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos en colaboración con el INE.
- Promover una cultura política basada en la tolerancia, la democracia y el pluralismo, mediante programas de educación cívica y electoral.
- Vigilar el cumplimiento de la normativa electoral y garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Sin embargo, un análisis detallado revela ambigüedades en estos enunciados. Términos como "contribuir al desarrollo de la vida democrática" o "fortalecer la cultura democrática" son demasiado genéricos y no se traducen en indicadores concretos de desempeño.

La misión y la visión del IEPC no se presentan de manera autónoma ni explícita en su propio portal de internet; en cambio, se derivan del Plan General Institucional de Desarrollo Estratégico 2014-2021, el cual, a su vez, se alinea con los lineamientos del INE. Esta dependencia formal en la construcción de sus enunciados estratégicos implica que el organismo local no define su propio discurso de forma independiente, sino que replica o se subordina al marco discursivo establecido por la autoridad electoral nacional.

La prevención de la violencia electoral no aparece como un objetivo explícito en los documentos fundamentales del IEPC. Si bien se menciona la promoción de una cultura de tolerancia y paz, no existen lineamientos específicos que orienten acciones concretas para proteger a candidatos o prevenir agresiones durante los procesos electorales. Esta omisión contrasta con la gravedad del problema en Jalisco, donde se han registrado casos de asesinatos y amenazas contra candidatos.

3.1. Relación de documentos normativos y estratégicos para la prevención y disminución de la violencia electoral

El análisis de los documentos que regulan el funcionamiento del IEPC permite comprender su verdadera naturaleza institucional, más allá de sus declaraciones discursivas. Aunque la misión y los principios rectores del instituto aluden a la organización de elecciones libres y pacíficas, la revisión de su marco normativo revela que su diseño institucional está orientado predominantemente a la logística electoral, con escasos o nulos mecanismos para prevenir o reaccionar ante la violencia contra los candidatos.

A. Composición del marco normativo del IEPC

A continuación se enumera el marco normativo del IEPC conforme a su jerarquía jurídica: 10 leyes federales, cuatro tratados y convenciones internacionales suscritas por México, cuatro reglamentos federales, 17 leyes estatales, cuatro lineamientos del INE, tres lineamientos internos, un reglamento estatal, nueve reglamentos internos, y 10 lineamientos y reglamentos del Proceso Electoral Concurrente 2017-2018, dando un total de 62 documentos normativos.

Esta densidad normativa evidencia que el instituto cuenta con reglas para casi todas sus actividades —fiscalización, propaganda, paridad de género, etc.—, pero carece de disposiciones explícitas para prevenir la violencia electoral. Esta ausencia, frente a la abundancia de normas en otras áreas, constituye el hallazgo clave del análisis normativo y sienta las bases para el estudio de las dimensiones: estructural, contextual y de poder.

B. El marco constitucional y su relación con la violencia electoral

El Artículo 1° de la Constitución federal establece que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Que una persona sea privada de la vida por ejercer su derecho a ser votada evidencia, sin duda, el incumplimiento de esta obligación institucional.

Por su parte, el Artículo 21 constitucional, si bien reserva la investigación de los delitos al ministerio público y a las policías, también señala que la prevención debe alcanzarse mediante políticas públicas específicas y con la participación activa de la comunidad en la evaluación de dichas estrategias y de las instituciones de seguridad. Estas disposiciones apuntan a la necesaria colaboración entre la sociedad y las organizaciones gubernamentales para prevenir los crímenes.

El Artículo 35 reconoce el derecho de la ciudadanía a ser votada (y el 36 lo establece como obligación), mientras que el Artículo 41 dispone que el pueblo participa en la vida democrática a través de los partidos políticos. Sin embargo, a pesar de la vinculación formal entre institutos electorales y partidos, no se han diseñado mecanismos efectivos para prevenir conjuntamente la violencia electoral.

Es precisamente en el Artículo 41 donde se establece la creación de los institutos electorales nacionales y locales. Su apartado A reconoce la autonomía de estos organismos, pero los supedita a que los partidos políticos con representación legislativa designen a los miembros del Consejo General del INE, quienes, a su vez, conforme al apartado C, designan y remueven a los integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales.

Además, en la fracción VI de dicho artículo se enumeran las causas de nulidad de las elecciones, pero el asesinato de un candidato no está contemplado como tal. El Artículo 116 complementa lo anterior al establecer, en su fracción IV, la obligación de cada entidad federativa de conformar y sostener un instituto electoral local para la organización de sus comicios, definiendo los perfiles y funciones de sus integrantes, así como los mecanismos para realizar las elecciones.

C. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y sus implicaciones

La LGIPE, que especifica las reformas de 2014, establece en su Artículo 1° las normas y procedimientos que regulan la relación entre el INE y los organismos públicos locales. Esta reforma implicó una mayor injerencia

del INE sobre los institutos locales, al designar a sus consejeros e integrar a sus funcionarios mediante el SPEN, lo que se traduce en una mayor verticalidad en la conformación de la agenda de estas instituciones.

Conforme al Artículo 30 de la LGIPE, uno de los fines del instituto es "garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones". Sin embargo, dentro de estas finalidades no se contempla explícitamente la protección de la vida de los ciudadanos que ejercen su derecho a postularse a un cargo de elección popular.

El Artículo 32 enumera las atribuciones del instituto, entre las que destaca la educación cívica en procesos electorales federales (fracción VIII, inciso b). Esta atribución ha sido interpretada principalmente como la capacitación de los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla, dejando de lado la complejidad de los comicios. En el mejor de los casos, se busca incentivar la participación para reducir el abstencionismo, pero no se ha priorizado la promoción de medidas de seguridad entre las autoridades de seguridad pública y las dirigencias partidistas.

Asimismo, el Artículo 42 faculta al INE —y por extensión al IEPC— para crear comités técnicos especiales, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para actividades o programas que requieran asesoría especializada. Los artículos 44, 48 y 53 delimitan dichas atribuciones, estableciendo que la Junta General Ejecutiva puede proponer políticas y programas generales al Consejo General.

D. Las direcciones ejecutivas y sus limitaciones frente a la violencia electoral

Al revisar las atribuciones de las direcciones establecidas por la LGIPE, se comprende por qué ha sido necesario crear nuevas oficinas. Por ejemplo: la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos no tiene entre sus atribuciones la de incentivar entre los partidos la prevención de la violencia electoral (Artículo 55).

La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene la facultad de diseñar campañas de educación cívica en coordinación con la fiscalía especializada para la prevención de delitos electorales

(Artículo 58). Sin embargo, dado que el asesinato de un candidato no está tipificado como delito electoral, este tema no forma parte de dichos programas.

La Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, adscrita a la Secretaría Ejecutiva, tiene entre sus funciones promover la coordinación entre el INE y los organismos locales, así como facilitar la articulación entre las distintas áreas del instituto y los organismos locales (artículos 60 y 119). Estas funciones podrían ser relevantes para impulsar la prevención de la violencia a nivel nacional, pero no se han traducido en acciones concretas.

Mientras que el INE pasó de contar con una unidad técnica (2013) a consolidar una comisión permanente (2020), la creación de la Dirección de Igualdad de Género y No Discriminación (2016) en el IEPC Jalisco se fue ajustando conforme aumentaron las exigencias normativas y operativas en materia de igualdad de género. Aunque esto representa un avance, cabe señalar que de los 52 asesinatos de ciudadanos que ejercían su derecho a ser votados en el proceso electoral de 2018, 44 fueron hombres y sólo ocho mujeres. Esto evidencia que el enfoque en la violencia de género, si bien es necesario, no aborda la totalidad del problema (López Huerta, 2019).

E. Mecanismos específicos para la seguridad de los candidatos

El único mecanismo directo y explícito para proveer seguridad a los candidatos se encuentra en el Artículo 244, párrafo tercero, de la LGIPE, el cual establece:

> El Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido se ostenten con tal carácter. Las medidas que adopte la autoridad competente serán informadas al consejero presidente.

Este párrafo revela que la seguridad electoral no es un tema prioritario ni se aborda de manera preventiva. Se trata de un sistema reactivo que

depende de la voluntad de las dirigencias de los partidos políticos: el candidato debe solicitar a sus representantes de partido que insten al consejero presidente para que gestione las medidas necesarias. Esto resulta problemático, pues la mayoría de los candidatos en riesgo se encuentran en territorios alejados de las sedes de los consejos generales.

Adicionalmente, existe la facultad de asunción del INE (Artículo 121) que permite suplir en sus funciones a un órgano electoral local cuando se demuestre la falta de condiciones para que realice sus funciones de manera estándar, por ejemplo, ante una situación de violencia extensa en una entidad federativa. Sin embargo, esta facultad ha sido poco empleada.[7]

Este análisis normativo permite sostener que si bien la formalidad y complejidad del IEPC son altas, debido al número de actores especializados que involucra y a las obligaciones contraídas, su marco normativo establece reglas para gestionar las relaciones internas y la vinculación con otras instituciones. No obstante, a pesar de esta densidad normativa, la prevención de la violencia electoral permanece como un tema ausente. La autonomía del instituto, investida en su Consejo General, le permite tomar decisiones para modificar algunas de sus funciones; sin embargo, esta capacidad no se ha orientado a cerrar el vacío en materia de seguridad de los candidatos.

4. Estructura organizacional del IEPC

El trabajo de Romo y Quintero (2014) hace un abordaje particular de las organizaciones públicas, gobiernos y profesionalización organizacional. Partiendo de esta perspectiva conceptual, cabe analizar la estructura del IEPC Jalisco, la cual se organiza en cuatro niveles jerárquicos descendentes: Órgano superior de dirección: lo integran el consejero presidente y seis consejeros electorales —con voz y voto—, un secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos acreditados, quienes sólo tienen derecho a voz (en periodos electorales también pueden participar representantes de candidaturas independientes). Órganos eje-

7 La seguridad es garantizada principalmente durante el día de la elección; el resto del periodo electoral no tiene el mismo nivel de atención, como se ve en el Artículo 300.

cutivos: comprenden la presidencia, la secretaría ejecutiva, las comisiones y los comités. Direcciones y órganos técnicos: incluyen la dirección general ejecutiva, las direcciones administrativas y de área, así como la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la Contraloría General. Órganos desconcentrados: operan únicamente durante los procesos electorales e incluyen los consejos distritales y municipales electorales.

Este esquema formal, sin embargo, debe contrastarse con la experiencia cotidiana de sus integrantes, pues sólo así es posible comprender el alcance y el peso real de las interacciones informales dentro de la institución.

4.1. Configuración estructural del IEPC

Para comprender la distribución jerárquica —tanto horizontal como vertical— de funciones, atribuciones y roles dentro del IEPC, es necesario partir de un hecho central: a partir de las reformas de 2014, el instituto ha desarrollado una amplia dependencia del INE, al grado de constituirse como una pieza más dentro de su entramado institucional. Esta subordinación se refleja también en el plano financiero: tanto el INE como el IEPC carecen de independencia presupuestal. El primero depende de la Ley de Egresos federal; el segundo, de la aprobación del Congreso local, lo cual los sujeta a un sistema de partidos marcado por la disciplina partidista y el clientelismo.

El INE ejerce además una influencia directa sobre los organismos locales a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Junta Local Electoral. El consejero presidente del IEPC es el responsable de coordinar esta relación, que incluye políticas clave como el SPEN. Sin embargo, se estima que sólo entre 25% y 30% del personal del IEPC forma parte de este sistema.

En cuanto a la estructura interna, el presidente del IEPC propone al secretario ejecutivo y a los directores ante el Consejo General, además de ser el representante del instituto y contar con voto de calidad. Los

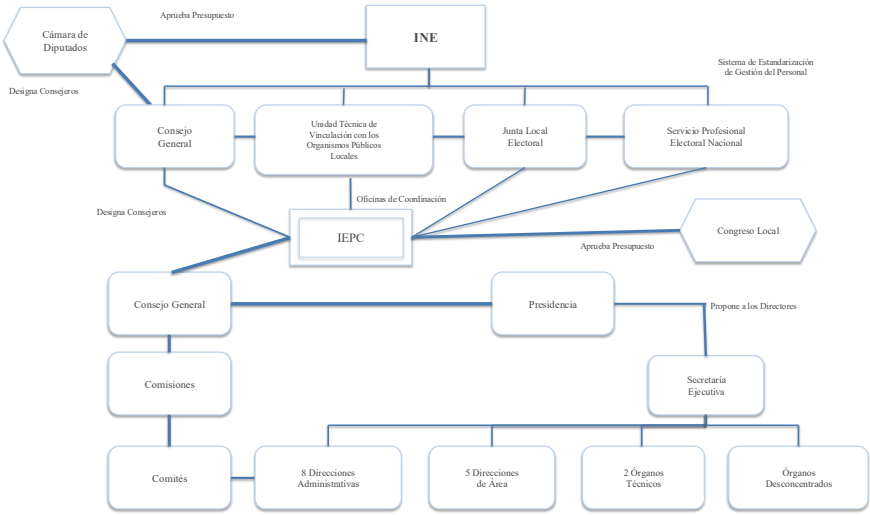
consejeros, por su parte, presiden e integran las comisiones, las cuales pueden ser apoyadas por comités con participación externa.

El funcionamiento permanente del instituto se sostiene con ocho direcciones administrativas, cinco direcciones de área y dos órganos técnicos. Durante los procesos electorales, se suman los órganos desconcentrados: los consejos distritales y municipales electorales. Cuatro de estas direcciones pueden incidir directamente en el problema de la violencia electoral: educación cívica: participa en la planeación y diseño de campañas de difusión, lo que le permite implementar estrategias preventivas y generar contenidos para orientar a los ciudadanos que enfrentan situaciones de riesgo.

Participación ciudadana: apoya en la elaboración y actualización de estrategias de asesoría para la implementación de mecanismos de participación. Comunicación social: realiza monitoreo de medios para identificar zonas de riesgo, transmite la información generada por el instituto y establece vínculos con otras instituciones, incluidos los partidos políticos, para difundir información útil a candidatos y equipos de campaña. Igualdad de género y no discriminación: constituye un ejemplo paradigmático de cómo un objetivo de agenda puede operacionalizarse. Su competencia incluye la prevención de la violencia política con perspectiva de género, y busca vincularse con el ámbito académico para comprender estos fenómenos y generar estrategias de transformación cultural.

Para bosquejar la estructura tal como realmente opera, se revisaron los documentos normativos y se indagó en la percepción de los propios actores sobre el funcionamiento organizacional. De la síntesis de la información se generó la estructura existente como se muestra en el Diagrama 1.

Diagrama 1. Funcionamiento organizacional del IEPC



Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior, es posible identificar dos aspectos críticos. El primero es el mecanismo de denuncia: su operación requiere protocolos preestablecidos que ralentizan la recepción de quejas, ya que ni los consejos municipales ni los distritales están facultados para recibirlas y procesarlas directamente; deben remitirse a las oficinas centrales para que éstas les den respuesta. El segundo aspecto es la focalización de las respuestas institucionales. Dado el creciente entorno de inseguridad vinculado a la participación del crimen organizado en los procesos públicos, se han generado medidas orientadas a preparar al personal del instituto para evitar situaciones de riesgo; aunque estas acciones se centran más en la protección del propio personal, son un indicio para abonar en la ruta de protección de los candidatos.

4.2. La intencionalidad discursiva en la práctica

Para el procesamiento de las referencias documentales anonimizadas se realizó una revisión sistemática de los oficios solicitados por transparen-

cia: Folio IEPC 06620520, INE expediente INE/SE/0431/2018, anexos y respuestas oficiales proporcionadas por el IEPC Jalisco e INE, con el propósito de extraer información sustantiva sobre las solicitudes de seguridad, las quejas por violencia y los mecanismos institucionales de atención. Se organizaron los documentos por entidad y proceso electoral, y se elaboraron tablas para sistematizar los datos relevantes: fechas, partidos, cargos, municipios y naturaleza de las amenazas.

Posteriormente, se identificaron patrones de actuación —como el papel del instituto como conductor y no como ejecutor—, vacíos institucionales —como la ausencia de estadísticas sobre medidas de protección— y casos destacados con amenazas explícitas del crimen organizado. La información se contrastó con las entrevistas a consejeros para verificar coincidencias y contradicciones, y se redactó un informe estructurado que preserva la confidencialidad de los datos personales, eliminando nombres, domicilios y cualquier otro elemento identificable, manteniendo únicamente la información relevante para el análisis organizacional.

Uno de los mayores retos en el estudio resulta del tiempo de recolección de datos en 2020 (durante el inicio de la pandemia), ya que se sustituye la observación participante, requerida en la metodología de Romo Morales (2011), por entrevistas semiestructuradas vía virtual a un conjunto de seis actores clave, cinco consejeros y consejeras del IEPC, así como a un funcionario del INE en la entidad. El cuestionario de 30 preguntas está compuesto por bloques temáticos: 1) Historia y contexto institucional, 2) Relaciones interinstitucionales y actores, 3) Funcionamiento y cultura organizacional, y 4) Violencia electoral y seguridad.

El análisis de las respuestas revela una serie de tensiones y contradicciones que caracterizan la actuación del IEPC frente a la violencia electoral. En primer lugar, se detecta una brecha significativa entre el discurso institucional —que enfatiza la coordinación efectiva y la atención a la violencia— y la evidencia documental, que muestra solicitudes de seguridad no atendidas y ausencia de protocolos específicos. Esta distancia entre lo declarado y lo practicado se acompaña de una marcada tendencia a externalizar el problema: la violencia general es reconocida, pero se concibe como un asunto ajeno al IEPC, delegado en la fiscalía y la Secretaría de Seguridad.

En contraste, la violencia política de género ha sido plenamente adoptada como agenda institucional, con dirección especializada, reglamentos y reformas, mientras que la violencia vinculada al crimen organizado permanece como un tema no apropiado. Esta priorización selectiva se inscribe en una cultura organizacional ambivalente, donde coexisten un fuerte sentido de pertenencia y el compromiso con prácticas informales que facilitan la evasión de temas incómodos. Finalmente, se observa una tensión interna entre quienes critican la pasividad institucional y abogan por un involucramiento más activo en la seguridad electoral, y quienes justifican la inacción con base en la falta de facultades legales, reflejando así las contradicciones estructurales que limitan la capacidad de respuesta del IEPC ante la violencia electoral en su conjunto.

4.3. Mecanismos de coordinación interna

El análisis de los mecanismos de coordinación interna del IEPC resulta fundamental para comprender su capacidad de respuesta ante la violencia electoral, toda vez que dichos mecanismos definen la forma en que la organización articula sus recursos humanos y técnicos para cumplir con sus funciones sustantivas.

De acuerdo con la tipología de Mintzberg (1991), la estructura de una organización se define por el mecanismo de coordinación que predomina entre sus partes. En la burocracia profesional, la coordinación se logra mediante la normalización de habilidades, es decir, los profesionales del núcleo operativo —capacitados y con alto grado de autonomía— estandarizan su trabajo a partir de su formación y experiencia, lo que permite un funcionamiento descentralizado en lo operativo pero con una lógica homogénea. Este modelo se asemeja al funcionamiento del IEPC antes de 2014, cuando los consejos distritales y municipales operaban con relativa independencia, coordinados por criterios profesionales comunes, lo cual daba lugar a una estructura centralizada en la toma de decisiones estratégicas, pero con alta discrecionalidad en la ejecución.

Por el contrario, la forma divisional se caracteriza porque la coordinación se da a través de la normalización de resultados (*outputs*). En esta configuración, la organización se divide en unidades semiautónomas —las divisiones— que rinden cuentas a una gerencia central, mediante

el cumplimiento de metas y objetivos predefinidos, lo que otorga flexibilidad operativa a cada división pero mantiene el control estratégico en el vértice (Mintzberg, 1991). Esta estructura corresponde al IEPC a partir de la reforma de 2014, cuando el instituto se integró al sistema nacional de elecciones y adoptó una configuración donde coexisten una dirección centralizada —encabezada por el consejero presidente y el Consejo General— y direcciones de área con estructuras y presupuestos propios, cuya coordinación se basa en el cumplimiento de resultados derivados del Programa Operativo Anual (POA) y de los lineamientos del INE.

Así, el tránsito de una burocracia profesional a una forma divisional, desde la perspectiva que plantea Weber (2001), no sólo implicó un cambio en la estructura formal, sino también en los mecanismos de coordinación interna, pasando de la estandarización de habilidades a la estandarización de resultados. Este cambio tiene implicaciones relevantes para la atención de la violencia electoral, pues la nueva configuración tiende a fragmentar las responsabilidades entre divisiones.

Una vez descrita de manera general la estructura con un enfoque particular en el análisis en los procedimientos contra la violencia electoral, pasaremos a revisar la dimensión del contexto como campo donde se desarrollan los juegos organizacionales al interior del IEPC.

5. Contexto organizacional

De acuerdo con el modelo de Hall (1996) para explicar la forma de una estructura, se consideran los factores que operan para el desarrollo organizacional; están aquellas que controlan los sujetos en su interior y aquellas variables independientes a las cuales se adaptan los actores organizacionales. Estos factores contextuales son: el tamaño de la organización, la cultura interna (o clima organizacional), la tecnología y el medio ambiente o factores de cultura local.

5.1. Tamaño (dimensiones)

En su base, el tamaño de la organización del instituto es mediana, pues cuenta con 79 funcionarios de base y dependiendo de la disponibilidad presupuestal pueden contratar personal administrativo eventual; de

acuerdo al último informe de nómina son seis empleados en este rubro. Sin embargo, cada tres años el tamaño de la organización se torna enorme con la llegada del periodo electoral. En los pasados comicios de 2018 fueron contratados 180 empleados eventuales especiales, adicionales a los 160 funcionarios de los consejos distritales. Los consejos distritales contrataron a 292 eventuales, más los consejos municipales que ocuparon a 1,156 personas (un total de 1,867 funcionarios).

Esto significa que el tamaño de la organización enfrenta una alta complejidad intermitente al tener que ampliar su estructura. Si bien se han establecido funciones estandarizadas cuando se amplía la organización, las elecciones generan una serie de situaciones que los funcionarios tienen que resolver y adaptarse. Esto también representa la centralización de los procesos ejecutivos. Este personal ocasional suele ser constante en dichos trabajos eventuales, por lo que no se da una drástica integración de nuevos perfiles; se procura recurrir a rostros conocidos y experimentados. "Hay una tendencia ligera de las organizaciones mayores a ser tanto más complejas como más formalizadas, pero sólo en unas cuantas variables se encuentra que sea fuerte esta relación" (Hall, 1996).

5.2. Cultura organizacional

La cultura organizacional del IEPC se configura en la intersección entre las exigencias formales del sistema electoral nacional y las particularidades del contexto local. Si bien el instituto debe ajustarse a los parámetros establecidos por el INE, los fuertes regionalismos y las redes sociales locales imprimen una identidad propia que modula el comportamiento de sus integrantes.

Entre los rasgos culturales más distintivos se encuentran el compañerismo y la confianza, que constituyen la base de la colaboración cotidiana y el sentido de pertenencia institucional (consejero, M.P.V, IEPC, comunicación personal, 18/05/2020). Esta horizontalidad en el trato —donde prevalecen los nombres de pila sobre los títulos académicos— contrasta con la rigidez formal de los procedimientos, generando una dinámica en la que las relaciones personales facilitan la resolución informal de problemas y la coordinación entre áreas.

Asimismo, la cultura del IEPC está marcada por un fuerte compromiso con la misión institucional, entendida como la organización de elecciones libres y auténticas. Este compromiso, sin embargo, tiende a centrarse en las tareas electorales en detrimento de las funciones de formación ciudadana, lo cual refleja una jerarquía implícita de prioridades que no siempre coincide con el discurso formal.

No obstante, esta cultura también presenta rasgos de ambivalencia. Por un lado, el sentido de pertenencia y la identificación con la institución fomentan la estabilidad y el profesionalismo; por otro, la informalidad y la confianza pueden operar como mecanismos de evasión frente a temas incómodos, como la violencia vinculada al crimen organizado, que no logra instalarse en la agenda prioritaria del instituto (consejera C.A.V.B., IEPC, comunicación personal, 30/07/2021). Esta tensión entre compromiso y omisión revela una cultura que privilegia la atención a los problemas con marcos normativos claros —como la violencia de género—, mientras que aquellos que requieren coordinación interinstitucional y acción proactiva quedan relegados (Schlemenson, 2002).

En síntesis, la cultura organizacional del IEPC se caracteriza por el compañerismo, el compromiso con la misión electoral y una tensión entre formalidad e informalidad que si bien facilita la cohesión interna, también limita la capacidad institucional para enfrentar problemáticas complejas como la violencia electoral general.

5.3. Tecnología

Entendiendo la tecnología como el esqueleto que soporta las actividades de la organización (Perrow, 1984), el SPEN, de acuerdo al Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, debe ingresar a este régimen de forma obligatoria las siguientes áreas: de Administración; de Educación Cívica y Capacitación Electoral; de Organización Electoral; y de Prerrogativas. Para que otras áreas ingresaran, tendría que determinarlo así el Consejo General, por lo cual queda un amplio margen a las decisiones de los administradores, cuyos procesos de búsqueda tienden a ser lógicos y analíticos, aunque las decisiones en las organizaciones son altamente políticas, ya que muchas ideas que se

desarrollan nunca ven la luz del día, debido a que no se hace una acción formal sobre ellas porque murieron en algún comité (Pfeffer, 1978).

Por medio de la tecnología de operaciones, es decir, recursos para el flujo de trabajo de la organización (Hickson, Pugh y Pheysey, 1969), a través de canales de comunicación horizontales y reuniones de grupo, se pueden alcanzar los ajustes mutuos de trabajo. El conocimiento y la orientación profesional son más importantes en las tareas no uniformes, de tal manera que se pueden mejorar los mecanismos de coordinación institucional en los periodos en que la organización crece. Vale la pena considerar la estabilidad salarial como un recurso fundamental para sostener a la organización y la satisfacción del personal.

5.4. Ambiente

La propuesta analítica de Thompson (1967) es especialmente pertinente para el análisis de las organizaciones en interacción con un ambiente complejo, cambiante y lleno de incertidumbre. Al respecto, puede observarse que el entorno donde opera el IEPC es complejo, dinámico y conflictivo, en gran medida porque su función central —organizar la competencia pacífica por el poder político— conlleva una controversia inherente a su quehacer. Esta característica hace que su actuación sea objeto de constante escrutinio y presión por parte de los actores que buscan incidir en los resultados electorales.

Podría afirmarse que el ambiente es particularmente hostil y competitivo para el instituto, si se considera la frecuencia con que ha sido objeto de reformas legales en comparación con otros organismos constitucionales autónomos. Mientras que el sistema electoral mexicano ha experimentado al menos cinco reformas constitucionales significativas entre 2000 y 2020 —en 2007, 2014, 2015, 2016 y 2019—, el marco normativo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sólo ha sido modificado en dos ocasiones en el mismo periodo: la reforma constitucional de 2011 y la reforma legal de 2016 (Soberanes Díez, 2021). Esta asimetría sugiere que el órgano electoral ha estado sometido a una mayor presión reformadora, lo que afecta su estabilidad institucional y su capacidad para consolidar criterios de actuación, con repercusiones directas en los organismos locales como el IEPC.

La autonomía del IEPC se ve limitada por la intervención de diversos actores externos. En primer lugar, el Poder Legislativo local condiciona el funcionamiento del instituto a través del control presupuestal y de la facultad para modificar su marco normativo, lo cual genera inestabilidad y dependencia financiera (consejera Z.G., IEPC, comunicación personal, 30/07/2021). En segundo lugar, los partidos políticos, a través de sus representantes en el Consejo General, ejercen presión sobre la agenda y las decisiones del instituto, y recurren a impugnaciones que generan incertidumbre. En tercer lugar, el INE, a partir de la reforma de 2014, ha centralizado facultades clave como la designación de consejeros y la imposición del SPEN, lo que reduce el margen de autonomía local. Finalmente, el crimen organizado, sin incidir directamente en la normatividad, limita la capacidad operativa del IEPC al generar un entorno de inseguridad que condiciona el desarrollo de los procesos electorales y la protección de los candidatos. Estos actores, mediante mecanismos financieros, normativos, políticos y coercitivos, configuran un entorno de restricciones que afecta el desempeño institucional.

La historia del instituto está marcada por un lento pero constante desplazamiento de actores que carecían de la imparcialidad necesaria para organizar los comicios. Primero se excluyó al Poder Ejecutivo, luego al Legislativo en la designación de consejeros —aunque persiste su influencia vía presupuesto— y actualmente los partidos políticos continúan siendo actores que, si bien ya no tienen voto en el Consejo General, mantienen capacidad de presión a través de su derecho a voz y de la vía de impugnaciones. Estos conflictos han afectado tanto la independencia financiera del instituto como su diseño institucional, el cual ha sido reformado en múltiples ocasiones, a menudo como respuesta a las quejas de actores políticos insatisfechos con los resultados electorales.

El problema presupuestal, visto desde la perspectiva que plantea Ornelas (2018), si bien es compartido por la mayoría de las organizaciones públicas, adquiere matices particulares en el caso del IEPC. La dependencia de recursos aprobados por el Congreso local, en un contexto de disciplinas partidistas y entornos clientelares, genera una vulnerabilidad que puede traducirse en presiones implícitas sobre el desempeño del ins-

tituto. A ello se suma la expansión del crimen organizado, que afecta no sólo a la sociedad y al mercado, sino también al propio Estado. Labores rutinarias del instituto, como la capacitación de ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla, se vuelven riesgosas en zonas de alta incidencia delictiva. La dispersión geográfica del trabajo electoral —que exige abarcar todo el territorio estatal— añade complejidades logísticas y operativas, aunque la introducción de nuevas tecnologías de la información y comunicación ha facilitado parcialmente algunas funciones.

A pesar de las amenazas que enfrenta, el IEPC cuenta con una alta formalización de sus procesos y una estructura divisional profesionalizada que le permite implementar estrategias y programas emergentes, incluso con recursos limitados. El control y la coordinación se han vuelto elementos constantes en su operación; sin embargo, esta rigidez ha derivado en una priorización desigual de sus funciones: las tareas electorales reciben mayor atención que las de formación ciudadana, lo que afecta la capacidad del instituto para incidir en la prevención de la violencia electoral desde una perspectiva integral.

6. Poder y estrategias

Luego de haber analizado la intencionalidad explícita, la dimensión de la estructura y el contexto donde se desarrollan las interacciones al interior del instituto, hemos llegado al punto en que se pueden examinar las complejas relaciones de poder y estrategia. El análisis de las relaciones de poder y las estrategias desplegadas por los actores del IEPC permite comprender cómo se gestionan los conflictos, se toman decisiones y se definen las prioridades institucionales, y cómo estas dinámicas inciden en la capacidad del instituto para prevenir y disminuir la violencia electoral. Para ello, se retoman los indicadores instrumentales de acción social propuestos por Hood (2007) —dinero, organización, autoridad e información— como ejes estructurantes del análisis, siguiendo el enfoque de Crozier y Friedberg (1990), quienes conciben las organizaciones como sistemas de poder sostenidos sobre las incertidumbres que deben resolver. Esto se presenta sintetizado en la Tabla 1.

Tabla 1. Indicadores instrumentales de acción social dentro del IEPC

Recurso	Descripción	Manifestación en el IEPC	Incidencia en la violencia electoral
Dinero (recursos financieros)	Manejo formalizado en la planeación, pero sujeto a discusiones en el Consejo General.	El consejero presidente propone el presupuesto, pero el Consejo General lo aprueba; la dependencia del Congreso local limita la autonomía financiera.	La falta de recursos limita la capacidad para implementar programas de seguridad electoral.
Información (conocimiento)	Los directores recaban información y la presentan al presidente; los consejeros pueden intervenir con propuestas.	El presidente concentra la comunicación formal con el INE; otros consejeros pueden impulsar temas desde sus comisiones.	La información sobre zonas de riesgo no se traduce en acciones preventivas; sólo se utiliza para protección de funcionarios, no de candidatos.
Organización (trabajo físico)	División del trabajo formalizada; en periodos electorales se centraliza y jerarquiza.	La estructura se vuelve rígida y sectorizada durante los procesos electorales.	La rigidez dificulta la coordinación inter-áreas para atender situaciones de violencia emergentes.
Autoridad (órdenes y jerarquía)	Evaluaciones de arriba abajo; el INE puede destituir a los consejeros del IEPC.	El INE evalúa y puede remover consejeros; el SPEN amortigua la rigidez jerárquica.	La evaluación jerárquica desincentiva la innovación y la asunción de riesgos en materia de seguridad.

Fuente: Elaboración propia con información de documentación oficial y entrevistas.

En materia financiera, el IEPC depende del Congreso local para la aprobación de su presupuesto, lo cual limita su autonomía y genera incertidumbre sobre los recursos disponibles para implementar programas de

seguridad electoral. Aunque el manejo de los recursos está formalizado, las discusiones presupuestales en el Consejo General suelen ser intensas y el presidente presenta las propuestas, pero éstas quedan sujetas a la aprobación de la mayoría.

En cuanto a la organización y división del trabajo, autoridad, coordinación y organización administrativa, elementos abordados por Fayol (1981), el IEPC opera bajo un esquema formal de división del trabajo: los directores recaban información, trabajan con sus comisiones y rinden informes al presidente, quien determina las rutas de acción, aunque éstas pueden ser modificadas por propuestas de otros consejeros con respaldo mayoritario. Durante los periodos electorales, la organización crece de 81 a más de 1,800 personas, lo que vuelve las interacciones más rígidas, protocolarias y sectorizadas, dificultando la coordinación inter-áreas para atender situaciones de violencia emergentes.

En el plano de la autoridad, liderazgo, dirección y funcionamiento gerencial, elementos centrales en la propuesta analítica de Elliott (2004), el presidente del Consejo concentra ventajas significativas: representa al instituto, propone al secretario ejecutivo y a los directores, cuenta con voto de calidad y es el único facultado para solicitar medidas de seguridad para candidatos (Artículo 257 del Código Electoral local). Esta centralización genera un cuello de botella que retrasa la atención de los candidatos en riesgo, especialmente en zonas rurales. Las evaluaciones son de arriba abajo: sólo el INE puede evaluar y destituir a los consejeros del IEPC, lo cual hace perceptible la distancia jerárquica, aunque el SPEN amortigua la rigidez formal.

En lo que respecta a la información y la agenda institucional, la agenda del IEPC se define en gran medida por "modas institucionales": los consejeros proponen los temas, aunque partidos políticos, sectores académicos y sociedad civil pueden impulsar algunos. Sin embargo, su asimilación depende de la afinidad estratégica de los consejeros. Esto explica por qué la violencia política de género ha logrado instalarse en la agenda —por su visibilidad mediática y presión social—, mientras que la violencia general vinculada al crimen organizado permanece relegada, al carecer de un marco normativo claro y de actores que la impulsen con la misma intensidad.

Los mecanismos de evaluación interna —informes del presidente y de los consejeros, evaluaciones del SPEN y de la contraloría— se centran en el cumplimiento de tareas administrativas y no incluyen indicadores específicos sobre la efectividad de la respuesta institucional ante la violencia electoral, lo cual contribuye a que el tema permanezca fuera del radar de la organización. Por su parte, el IEPC se caracteriza por una baja rotación de personal (antigüedad promedio de diez años), lo que genera sentido de pertenencia y conocimiento profundo de los procedimientos, pero también desincentiva la innovación y la asunción de riesgos. Si bien la confianza y el compañerismo facilitan la colaboración, también operan como mecanismos de evasión de temas incómodos, como la violencia del crimen organizado.

Finalmente, el manejo de la incertidumbre se configura como un "juego abierto": cada vez que un problema es redefinido, se generan nuevas incertidumbres que contrarrestan las "naturales", distribuyendo ganancias y pérdidas de manera aceptable. Como señalan Crozier y Friedberg (1990), "toda estructura colectiva, por estar sostenida sobre las incertidumbres naturales de los problemas por resolver, se constituye como sistema de poder". En el IEPC, las incertidumbres relacionadas con la violencia electoral no han sido resueltas, porque los actores con poder han privilegiado otras agendas, manteniendo el problema fuera del centro de la discusión institucional.

6.1. Liderazgo y dirección interrumpidos

La relación del IEPC con los partidos políticos constituye una de las principales fuentes de tensión que limitan la capacidad del instituto para prevenir y disminuir la violencia electoral. Aunque la misión institucional establece que el IEPC es "responsable del fortalecimiento del régimen de partidos", en la práctica esta cercanía se ha traducido en una influencia partidista que obstaculiza la adopción de medidas proactivas frente a la violencia contra los candidatos.

Esta influencia se manifiesta de diversas maneras. Los representantes de los partidos, con derecho a voz en el Consejo General, pueden frenar sesiones al no asistir —recurso que, aunque limitado, genera presión sobre

la agenda y las decisiones del instituto—. Más relevante aún es la capacidad de los partidos para incidir en la definición de prioridades, lo cual ha derivado en un desplazamiento de la agenda institucional: los temas con visibilidad mediática —como la violencia política de género— reciben atención prioritaria, mientras que la violencia general vinculada al crimen organizado, que afecta a la mayoría de los candidatos asesinados, permanece relegada.

Las consecuencias de esta dinámica son concretas y graves. En primer lugar, los partidos políticos, a pesar de conocer las zonas de riesgo y las amenazas que enfrentan sus candidatos, especialmente en regiones alejadas de los centros políticos, no presentan denuncias formales que permitan al IEPC activar los mecanismos de protección previstos en el Artículo 257 del Código Electoral.

Durante las entrevistas, se señaló el paradigmático caso de Jilotlán de los Dolores (2021), pues los partidos solicitaron la suspensión de la elección por violencia, pero no acompañaron su petición con denuncias concretas, dejando al IEPC sin elementos para actuar y evidenciando cómo la presión política, en ausencia de documentación formal, paraliza la capacidad de respuesta de la autoridad electoral (Consejera, Z.J.G.G., IEPC, comunicación personal, 30/07/2021). Posteriormente, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJ) ordenó la realización de una elección extraordinaria en el municipio, revocando el dictamen de validez aprobado por el IEPC. En la resolución, la magistrada Ana Violeta Iglesias Escudero argumentó que la violencia generalizada que se vivió previo a la elección y en la zona es un factor determinante para invalidar los comicios, estableciendo que estos deberán repetirse "en paz y seguridad".[8]

Es pues en la actualidad una de las mayores complejidades del IEPC y demás institutos electorales con esa presencia interventora de los partidos políticos tanto endógenamente como exógenamente; como algunos estudios lo han demostrado, los consejos hasta antes de la reforma de 2014, cuando eran designados por el legislativo local, pertenecían a

8 UDGTV (2021, 12 de agosto). Anulan la elección en Jilotlán de los Dolores; habrá comicios extraordinarios. Recuperado de https://udgtv.com/noticias/anulan-la-eleccion-en-jilotlan-de-los-dolores-habra-comicios-extraordinarios/34458.

redes sociales que los vinculan con partidos políticos o diputados; ya fuera de forma directa o indirecta eran perfiles políticos, la diferencia era lo abierta que era su actividad política.[9] En un futuro, el INE como cabeza del sistema electoral de México, tendrá que contar con otro mecanismo para la selección de sus consejeros ciudadanos.

7. Conclusiones y recomendaciones

El análisis del IEPC Jalisco revela una actuación desigual frente a la violencia electoral: ha avanzado en la atención a la violencia política contra las mujeres (VPMRG) con la creación de la Dirección de Igualdad de Género (en 2016), reglamentos de paridad y una red de comunicación con candidatas, además de contar con un mecanismo formal para solicitar seguridad (Art. 257) y participar en mesas de seguridad interinstitucionales.

Sin embargo, estas acciones contrastan con omisiones estructurales: carece de protocolos para la violencia general vinculada al crimen organizado, no sistematiza las solicitudes de seguridad (Folio 06620520), no replicó el protocolo federal de protección (2018), no ha facultado a los órganos desconcentrados para recibir denuncias ni exige a los partidos su presentación formal, como evidenció el caso de Jilotlán de los Dolores (2021) y la actuación reactiva del IEPC.

Tres tensiones estructurales explican estas limitaciones: la centralización de la seguridad en el presidente genera cuellos de botella que afectan a candidatos en zonas rurales; la dependencia del INE reduce la autonomía para diseñar políticas propias (debido a la centralización); y la influencia partidista inhibe acciones proactivas, mientras que la cultura de confianza y compañerismo opera como mecanismo de evasión de temas incómodos (consejero, M.P.V, IEPC, comunicación personal, 18/05/2020). Esta configuración explica por qué la VPMRG ha sido priorizada —por su visibilidad mediática y marco normativo—, mientras la violencia general permanece relegada, a pesar de que 44 de 52 asesinatos de candidatos en 2018 corresponden a hombres.

9 Alonso (2016) hace un estudio de la composición del Consejo General del Instituto Electoral de San Luis Potosí.

Entre las recomendaciones propuestas, destacan tres como prioritarias por su capacidad de incidencia estructural en la respuesta del IEPC frente a la violencia electoral. En primer lugar, la descentralización de la solicitud de seguridad, mediante el otorgamiento de facultades a los consejos distritales y municipales para recibir y procesar solicitudes, permitiría reducir el cuello de botella que actualmente genera la centralización en el consejero presidente, agilizando la atención de los candidatos en zonas de riesgo. En segundo lugar, la creación de un área especializada en seguridad electoral dotaría al instituto de capacidad técnica propia para el análisis de riesgo, el seguimiento de casos y la coordinación interinstitucional, superando el actual rol de mero conducto hacia las autoridades de seguridad.

Finalmente, el fortalecimiento de la autonomía financiera, mediante una fórmula automática de presupuesto basada en el padrón electoral, eliminaría la dependencia del Congreso local y garantizaría recursos estables y predecibles para implementar políticas de prevención. Estas tres medidas, implementadas de manera articulada, atacarían las principales debilidades estructurales identificadas —centralización, ausencia de capacidades técnicas y vulnerabilidad presupuestal— y sentarían las bases para una respuesta institucional más efectiva y proactiva frente a la violencia electoral.

Fuentes consultadas

Alonso, H. 2016. *Comprensión de la Endogeneidad Institucional: el caso de la conformación, evolución y resultados institucionales en el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en S.L.P. (1992-2014)*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A. C. Recuperado de https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/361/3/Comprensión%20de%20la%20endogeneidad%20Institucional%20%20el%20caso%20de%20la%20conformación%2c%20evolución%20y%20resultados%20institucionales%20en%20el%20Consejo%20Estatal%20Electoral%20y%20de%20Participación%20Ciudad.pdf

Crozier, M. y Friedberg, E. 1990. *El actor y el sistema*. México: Fondo de Cultura Económica.

Elliott, J. 2004. *La organización requerida: Un sistema integrado para crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencial en el siglo XXI.* Buenos Aires: Garnica.

Fayol, H. 1981. *Administración industrial y general*. México: Herrero Hermanos.

Gilas, K. 2016. El nuevo modelo de gobernanza electoral: un cambio desatinado. *Revista Mexicana de Derecho Electoral, 1*(10). Recuperado de https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/11123/13139.

Hall, R. 1996. *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Hernández, V. y Bastidas, D. 2020. Asesinatos políticos en México: Análisis del proceso electoral 2017-2018. Recuperado de https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/110420241537504340.pdf.

Hickson, D., Pugh, D. y Pheysey, D. 1969. Operations Technology and Organization Structure: An Empirical Reappraisal. *Administrative Science Quarterly, 14*(32). Birmingham: Universidad Aston.

Hood, C. 2007. The tools of government in the information age. En M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (eds.). *The Oxford Handbook of Public* Policy. Oxford: Oxford University Press.

INEGI. 2020. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/2020/.

Lagarde, M. 2012. *El feminismo en mi vida*. México: Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. Recuperado de https://www.oaxaca.gob.mx/smo/wp-content/uploads/sites/72/2020/03/Mabel-Lagarde-de-los-Rios-El-Feminismo-en-mi-Vida.pdf.

López Huerta, B. E. 2019. *Decesos y toma de decisiones. Un estudio de la violencia político electoral en México 2015-2018*. Zapopan: Universidad de Guadalajara.

Mintzberg, H. 1991. *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. C. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

Ornelas, V. 2018. IEPC Jalisco aprueba presupuesto 2019 por 135 MDP. *Milenio*. Recuperado de https://www.milenio.com/politica/iepc-jalisco-aprueba-presupuesto-2019-135-mdp.

Perrow, C. 1984. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Nueva York: Basic Books.

Pfeffer, J. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Nueva York: Harper & Row.

Romo G. y Quintero, C. 2014. Los gobiernos de las ciudades y los organismos que promueven su profesionalización: Propuesta metodológica de intervención organizacional a través de un estudio de caso: ICMA Latinoamérica. *Gestión y Política Pública*. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100003.

Romo Morales, G. 2011. Ruta crítica para el análisis estratégico de las organizaciones (RC-AEO), propuesta metodológica para la intervención diagnóstica. En Claudia Gutiérrez Padilla *et al*. (coords.). *Avatares del estudio de las organizaciones, Tomo 1: Perspectivas teóricas y metodológicas*. México: Fontamara y Universidad de Guanajuato.

Schlemenson, A. 2002. *La estrategia del talento: Alternativas para su desarrollo en organizaciones y empresas en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Paidós.

Soberanes Díez, J. M. 2021. *Las reformas electorales en México (1990-2020)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Taylor, F. W. 2000. *Principios de la administración científica*. México: Herrero Hermanos.

Thompson, J. D. 1967. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Nueva York: McGraw-Hill.

Weber, M. 2001. *¿Qué es la burocracia?*. México: Ediciones Coyoacán.