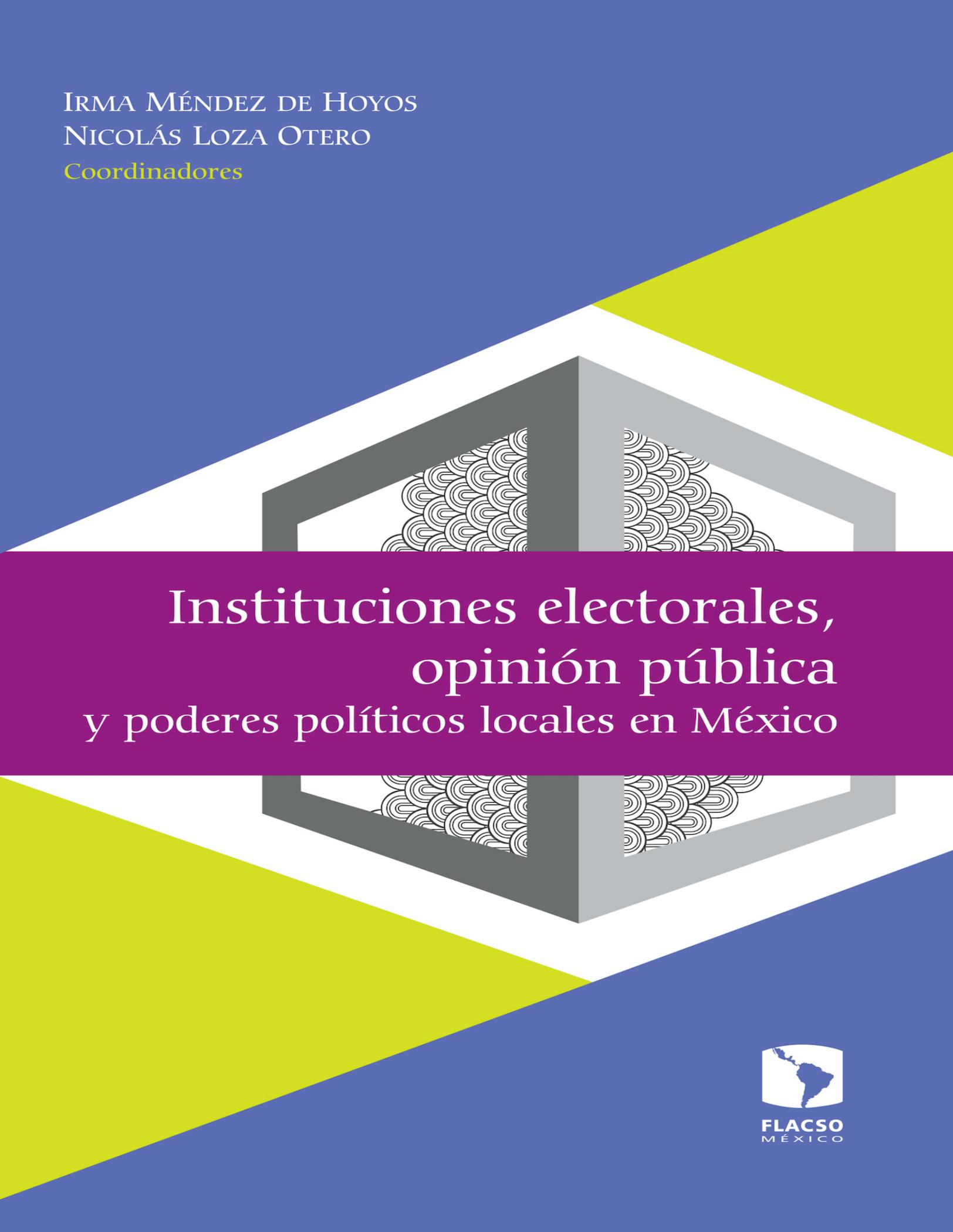


IRMA MÉNDEZ DE HOYOS  
NICOLÁS LOZA OTERO  
Coordinadores



# Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México

IRMA MÉNDEZ DE HOYOS

NICOLÁS LOZA OTERO

Coordinadores

Instituciones electorales,  
opinión pública  
y poderes políticos locales en México



FLACSO  
MÉXICO



# Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México

Irma Méndez de Hoyos

Nicolás Loza Otero

(coordinadores)



**FLACSO**  
MÉXICO

# Índice

Portada

Agradecimientos

Introducción

*Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero*

## **Primera parte. Estudios generales**

Capítulo 1. Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales

*Irma Méndez de Hoyos*

Capítulo 2. Justicia electoral y calidad de las elecciones en los estados de la República Mexicana: un análisis del diseño de los tribunales electorales estatales

*Mario Torrico y César Valderrama*

Capítulo 3. Determinantes de las percepciones sobre la calidad de las elecciones locales

*Rodrigo Salazar-Elena y Laura Georgina Flores-Ivich*

Capítulo 4. Poder de los gobernadores, vínculo ciudadano y homicidios en las elecciones subnacionales en México, 1997-2011

*Nicolás Loza Otero*

## **Segunda parte. Estudios de caso**

Capítulo 5. Estado de México

*Mario Torrico y César Valderrama*

Capítulo 6. Chihuahua

*Raúl Rocha Romero*

Capítulo 7. Colima

*Laura Georgina Flores-Ivich*

Capítulo 8. Morelos

*Magdalena Aguilar*

Conclusiones generales

*Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero*

Referencias

Anexo

Créditos

Contraportada

## Agradecimientos

Esta obra ha sido posible gracias al apoyo y trabajo de varias instituciones y muchas personas; sería exhaustivo nombrarlos a todos en un espacio reducido; sin embargo, en primer lugar, es imprescindible expresar nuestro profundo agradecimiento al PNUD México y la Flacso México, las dos instituciones que cobijaron el proyecto. Asimismo, a la Red Nacional de Investigación de la Calidad de la Democracia en México y a los colegas de la Flacso Argentina, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de El Colegio de México y de otras instituciones que nutrieron la investigación con sus comentarios, como Diego Reynoso, Carlos Gervasoni, Jennifer Maccoy, Luis de la Calle y Álvaro López. Reciba un especial reconocimiento Claudia Wittig, pues su dedicación y profesionalismo como investigadora *junior* contribuyeron ampliamente al desarrollo de este proyecto y su expresión actual. De igual manera, queremos destacar el apoyo administrativo y operativo de Alma González de la Flacso México. Finalmente, vaya nuestra gratitud a los miembros de la Flacso México que directa o indirectamente apoyaron la edición y publicación de este libro, en particular a su director, el doctor Francisco Valdés. A todos ellos, muchas gracias.

# Introducción

*Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero[\*]*

**D**urante largo tiempo, las elecciones han sido un objeto de análisis privilegiado por los estudios políticos; sin embargo, su calidad es un tema relativamente reciente. Los estudios sobre la calidad de las elecciones reconocen que la democracia es más que elecciones, pero no menos que eso. Parten del reconocimiento de los requisitos básicos (o mínimos) de elecciones democráticas, como su carácter libre, justo, transparente y competitivo, para después valorar el grado, nivel o medida en que, efectivamente, se cumplen esas características bajo principios de equidad y efectividad. Ahora bien, la discusión se amplía cuando se trata de elegir los objetos de estudio prioritarios, junto con los métodos y técnicas para analizarlos. Para algunos, lo más relevante al estudiar la calidad de las elecciones es evaluar la medida en que los actores políticos ven el proceso electoral en su conjunto como legítimo y vinculante (Elklit y Reynolds, 2002: 87), mientras otros ponen el acento en la gobernanza electoral y su directa referencia a la administración de las elecciones con su inherente complejidad (López-Pintor, 2000). También hay una literatura reciente que vincula la calidad de las elecciones con las malas prácticas electorales, de manera que, entre

más manipulación o irregularidades haya, menor será la calidad de las elecciones en un país o región (Birch, 2010; Alvarez, 2008; Donno, 2012; Schedler, 2002 y 2013). Un elemento compartido entre los especialistas es que el contexto sí importa (y bastante), de manera que el nivel federal o local de las elecciones cobra, sin duda, gran relevancia.

Ha sido ampliamente aceptado que los avances fundacionales en materia de democracia política en México se dieron inicialmente en el ámbito federal. Las reformas electorales federales del periodo 1990-1996 —a través de las cuales se fundó un órgano independiente del gobierno para organizar las elecciones federales— establecieron los estándares mínimos para la realización de elecciones competitivas o democráticas. En principio estas reformas incidieron positivamente en el plano local. Los cambios electorales en los estados (de 1993 a 1996) probaron ser fundamentales para transitar del dominio de un partido al pluripartidismo, y de elecciones manipuladas a unas más libres y transparentes (al menos en la ley). Sin embargo, desde 1996 los cambios en las reglas electorales locales empezaron a diversificarse, de manera que el proceso de reformas estatales entró en una fase de diferenciación en el grado de justicia, limpieza, libertad y transparencia de las leyes. Hay estados con un avance muy limitado en términos de normas que garanticen elecciones locales libres, limpias, justas y transparentes; otros más han experimentado cambios acelerados y positivos; incluso hay casos de marcado retroceso, con normas discrecionales y control gubernamental de las elecciones.

En esta investigación se pretende contribuir al estudio del grado en que las elecciones locales recientes en México satisfacen las condiciones de su carácter democrático y son

efectivamente libres, limpias, transparentes y equitativas. Para ello se analizan los órganos electorales locales (administrativos y jurisdiccionales), bajo el supuesto de que su diseño institucional impacta en la calidad de las elecciones, así como en la confianza en sus resultados. Al mismo tiempo, se analiza la percepción ciudadana sobre la calidad de las elecciones y sus determinantes, con el propósito de identificar los factores que influyen en el juicio ciudadano sobre la legitimidad de los comicios, y finalmente, se examina el efecto sobre estas mismas elecciones del poder de los gobernadores, la violencia homicida y la naturaleza del vínculo ciudadano. En conjunto, el estudio de las instituciones electorales y la percepción ciudadana arrojan diversos hallazgos que ponen de manifiesto que, indudablemente, las instituciones sí importan, pero comparten su protagonismo con una compleja red de factores que inciden y median en la calidad de las elecciones en México y su percepción.

En este sentido, se reconoce que existe un conjunto más amplio de factores que intervienen e impactan en la calidad de las elecciones en los niveles nacional y local. Entre éstos son muy relevantes la presencia y desempeño de los partidos políticos, los medios de comunicación y la información a disposición del electorado, y los actores políticos no partidistas, entre otros. A lo cual se suman factores exógenos como la composición del sistema de partidos, su polarización y fragmentación, el poder de los ejecutivos locales, la división de poderes (normativa y efectiva) que muestra el dominio o no de un poder sobre el resto, el desempeño del gobierno local y el Estado de derecho, o la capacidad para hacer cumplir la ley, incluso el grado de corrupción en el estado, entre otros. Pero, en virtud de la naturaleza de la investigación, fue necesario

concentrarse en dos factores cruciales: las instituciones electorales (las de administración y las jurisdiccionales) y la opinión pública. A lo que se sumó la valoración de la influencia de algunos de los factores políticos mencionados.

Los hallazgos que se presentan resumidos en esta introducción, y con detalle en el capitulo del libro, son el resultado de una investigación realizada en el marco de un convenio entre el PNUD y la Flacso México. Dicho proyecto consistió en el análisis de las más recientes elecciones locales para gobernador en México de 2006 a 2011, desde la perspectiva de la calidad de la democracia bajo dos modalidades: un estudio comparado de las 31 entidades y el Distrito Federal, así como estudios sobre la misma temática en los estados de Morelos, Colima, México y Chihuahua. El objetivo fue elaborar un informe de la calidad de las elecciones en las entidades federativas durante el periodo 2006-2011, en el que se evalúa en qué medida el andamiaje institucional y social —conformado por los órganos de administración electoral, los órganos de justicia electoral y la opinión pública— mostraba las condiciones para el cumplimiento de los estándares de elecciones democráticas y en general, de las condiciones básicas de una democracia.

Con el propósito arriba mencionado, se emprendieron diversas actividades de investigación: en primer lugar, la recolección, sistematización y análisis de datos institucionales, políticos, socioeconómicos y demográficos a nivel estatal relevantes como variables independientes de la calidad de las elecciones locales; en segundo, el análisis de la estructura institucional y del mapa de actores relevantes en el escenario electoral de todos los estados, lo que constituye la base para el análisis comparado de los órganos de administración electoral locales y los órganos

jurisdiccionales locales. Adicionalmente, se elaboraron cuatro estudios de caso en los que se profundizó en los temas abordados, y se aplicaron entrevistas en profundidad a actores relevantes de las entidades federativas seleccionadas, mismas que tuvieron como propósito capturar —en la medida en que las condiciones lo permitieron— las redes de actores, intereses, complicidades y lealtades que nutren las dinámicas de los sistemas políticos, electorales y partidistas estatales. Finalmente, se analizaron los datos de una encuesta aplicada por la empresa *Parametría* en junio de 2011, representativa para cada una de las 32 entidades federativas del país. El cuestionario se aplicó a una muestra de 12 800 individuos, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/-1%. Los datos de esta encuesta nutrieron el capítulo sobre la opinión pública y al estudio comparado en su conjunto. El resultado de la investigación es este libro, un conjunto de productos preliminares y las bases de datos que aquí se citan, que son de consulta pública y que esperamos alimenten otros trabajos posteriores.

Lo que sigue de esta introducción se divide en tres apartados. En el primero se describen los conceptos fundamentales de los que partió la investigación, los supuestos o hipótesis de trabajo que la guiaron, y algunos de los problemas detectados en materia conceptual y metodológica al estudiar la calidad de las elecciones. El segundo apartado contiene un resumen de nuestros hallazgos, siguiendo los tres ejes de estudio ya referidos: órganos de administración electoral, órganos jurisdiccionales electorales, y opinión pública. Por último, se describe la estructura de la obra.

## Los estudios de la calidad de las elecciones: apuntes conceptuales y metodológicos

El punto de partida de los estudios sobre la calidad de las elecciones son las condiciones mínimas básicas de una democracia: *a)* el sufragio universal, libre y secreto, *b)* la celebración de elecciones periódicas, *c)* la existencia de más de un partido político (serio) con posibilidades reales de ganar, y *d)* la existencia de fuentes alternativas de información (Diamond y Morlino, 2004). En últimas fechas, los estudios políticos comparados han dedicado múltiples esfuerzos a analizar en qué medida se cumplen estas condiciones efectivamente en diferentes países. La evidencia muestra que los procesos electorales en las democracias de la tercera ola de la democratización en Europa, América Latina y Europa del Este cumplen de manera muy diversa y heterogénea con los estándares mínimos de elecciones democráticas. Así, se encuentran desde elecciones de alta y media calidad democrática, hasta elecciones manipuladas o abiertamente fraudulentas que se ubican en los linderos de los autoritarismos electorales (Schedler, 2002: 37) caracterizados por ser sistemas en los que la “oposición pierde elecciones”, más que un sistema en el que los partidos pierden elecciones (Schedler, 2002: 47). Esta diversificación se da entre países, así como entre regiones y estados o provincias dentro de un mismo país (Gervasoni, 2010a).

La línea divisoria entre las elecciones democráticas y las que no lo son se sostiene primeramente en la idea de la opción (Hermet *et al.*, 1982). Así, las elecciones democráticas son las que ofrecen opciones o alternativas políticas (*choice*) al electorado, en condiciones mínimas de libre competencia y participación, mientras que en las

elecciones no democráticas las opciones están limitadas (muchas veces de antemano). A lo anterior se suma el cumplimiento de ciertos principios que delimitan el carácter democrático de las elecciones: libertad, equidad, limpieza (Goodwin-Gill, 1998), y transparencia. Idealmente, estos estándares mínimos de elecciones democráticas deben estar garantizados en las leyes y en la práctica.

Desafortunadamente, la distancia entre las normas democráticas y su ejercicio es un problema ampliamente documentado en las democracias emergentes, en particular en América Latina (O'Donnell, 2004). A ello se agrega el problema de los “umbrales borrosos” entre, por ejemplo, lo muy equitativo y lo equitativo a secas en el acceso a la arena electoral; el acceso a la justicia, o la libertad para elegir opciones. Los “umbrales” o líneas divisorias son siempre más claros en la teoría que en la práctica, donde los límites son comúnmente borrosos, incluso flexibles y cuya posición depende del contexto y las circunstancias. Como señala Schedler, la distinción entre obedecer y transgredir las normas democráticas es siempre imprecisa y hay mucho espacio para la ambivalencia (Schedler, 2002: 38-39).

Los estudios acerca de la calidad de las elecciones intentan, entre otras cosas, detectar esos “umbrales borrosos”, ya sean normativos o empíricos, que en muchos casos impiden mostrar cuándo y en qué medida las elecciones ya no cumplen con los estándares mínimos democráticos, o bien los cumplen pero con calidades muy heterogéneas, comúnmente de manera insatisfactoria.

Según Hartlyn y McCoy, hay dos perspectivas importantes desde las cuales se pueden juzgar unas elecciones: la de legitimidad y la de calidad (Hartlyn, 2006). “Una medida de la legitimidad de una elección se

centra en las opiniones de los actores políticos clave y determina que una elección puede ser considerada libre y justa si todos los partidos principales aceptan el proceso y respetan el resultado” (Pastor, 1998: 159, citado por Hartlyn *et al.*, 2009: 19). Desde una perspectiva orientada a la calidad, “la atención se centra en juicios y valoraciones emitidas por observadores electorales informados que se guían por un conjunto de normas [...]. Las normas clave son que las elecciones democráticas deben aplicar procedimientos justos y ser técnicamente sólidos. Deben, asimismo, favorecer la participación en términos de la elegibilidad de los votantes, ser abiertas y competitivas en lo que concierne a la participación de los partidos y candidatos” (Hartlyn *et al.*, 2009: 19).

Por su parte, Elklit y Reynolds (2002: 92-96) reconocen que la calidad de la administración electoral tiene un impacto directo en la manera en que son vistas las elecciones en el mundo en desarrollo y presentan un marco para la evaluación sistemática de la calidad del proceso electoral en su conjunto. Éste abarca ocho pasos o fases (desagregadas en varios factores a su vez): marco normativo, administración electoral y demarcación distrital; educación del votante, registro de votantes, y nominación y registro de partidos y candidatos; regulación de campañas; jornada electoral; proceso de conteo y tabulación de los votos; resolución de conflictos; implementación de resultados electorales, y procedimientos poselectorales.

En esta obra, se retoma de manera general la perspectiva de la calidad, y se intenta avanzar en el análisis de la calidad democrática de las elecciones en México y su posible contribución a la democracia regional y nacional. Se trata de identificar el grado, nivel o calidad en que las

elecciones a nivel subnacional cumplen (o por el contrario, transgreden) los estándares mínimos aceptables de las elecciones democráticas, como la libertad, la equidad y la transparencia (Goodwin-Gill, 1994) respecto del voto universal libre y secreto, la competencia abierta entre partidos y la participación libre de los ciudadanos en elecciones periódicas, condiciones esenciales de la democracia. Ahora bien, el cumplimiento de estas condiciones se concentra en lo que se denomina gobernanza electoral, cuyo más importante eje se encuentra en los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales); la relevancia de éstos para lograr la calidad en las elecciones ha sido ampliamente reconocida.

Aunque el propósito no era propiamente probar hipótesis sobre la calidad de las elecciones en relación con los órganos de administración electoral, los órganos electorales jurisdiccionales y la opinión pública, se partió de varios supuestos. En principio, se presumió que la independencia formal de los órganos de administración electoral locales —plasmada en las reglas electorales que regulan el proceso de nombramiento de sus integrantes— es una condición relevante y necesaria, mas no suficiente de su independencia real o efectiva, la cual está vinculada a factores internos, como su profesionalismo y equilibrio partidista, y externos, como el grado de corrupción, poder del gobernador, y fortaleza de los partidos en el ámbito legislativo, entre otros. En segundo lugar, se asumió que la independencia, transparencia y protección de los derechos políticos por los órganos electorales jurisdiccionales o tribunales electorales estatales representaban tres pilares de la calidad de las elecciones y la confianza en sus resultados, aunque su efectividad se supedita a factores

políticos como la composición del Poder Legislativo y la distribución del poder local.

Finalmente, en el caso de la opinión pública, la escasa literatura que la relaciona con la calidad de las elecciones y la coloca como variable a explicar (variable dependiente) impidió partir de una sola propuesta, por lo que se desplegó un vasto trabajo empírico que logró hallazgos relevantes.

### **La calidad de las elecciones en los estados: órganos de administración electoral, órganos jurisdiccionales electorales y opinión pública**

México es una federación cuyo sistema electoral está estructurado en función de los niveles de gobierno. Así, las elecciones federales para elegir presidente de la república y miembros del Congreso (diputados federales y senadores) están organizadas por los órganos electorales federales, el Instituto Federal Electoral, en tanto órgano de administración electoral, así como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto órgano jurisdiccional.

Por su parte, las elecciones locales para elegir al Poder Ejecutivo (o gobernador), miembros del Congreso local y de los Ayuntamientos están organizadas por los órganos de administración electoral de cada entidad federativa — comúnmente llamados institutos electorales estatales— y por los órganos jurisdiccionales locales —conocidos como tribunales electorales estatales—. La relación entre estas instituciones electorales federales y locales es permanente y compleja, aunque se erige sobre una clara diferenciación en términos de ámbitos de competencia y

responsabilidades, que no siempre es reconocida por la opinión pública. En cualquier caso, las instituciones electorales en México condensan las reglas del juego político-electoral y su aplicación, siendo determinantes para la calidad de las elecciones en el país.

Las instituciones electorales mexicanas se crearon bajo el paradigma de la independencia y profesionalismo de los miembros de sus órganos de dirección, en tanto forma de gobernanza electoral en democracias emergentes para organizar elecciones de calidad. En México, se reconoce que la transición a la democracia significó pasar de elecciones federales no competitivas, a comicios libres, transparentes, competitivos y justos en una década. Esto fue así gracias, entre otras cosas, a las nuevas reglas electorales federales, la construcción de instituciones autónomas para organizar y llevar a cabo las elecciones, y la pluralización del sistema de partidos (Méndez, 2006). Pese a los grandes avances, el proceso de democratización electoral se caracterizó por su heterogeneidad, sobre todo a nivel de elecciones estatales, con entidades federativas que se distinguen por su capacidad de institucionalización, mientras que otras mantienen competencia limitada, amplia discrecionalidad, instituciones frágiles y escasa transparencia. Por ello parece relevante indagar ¿qué tan efectivamente independientes son los órganos de administración electoral (OAE) y los órganos jurisdiccionales (OJ) locales en México?, ¿qué tan profesionales son?, ¿cuál es la percepción de los ciudadanos sobre estas instituciones?

El análisis de los órganos de administración electoral (OAE) locales en México encargados de organizar las elecciones de gobernador en el periodo 2006-2011 — llevado a cabo como parte de esta investigación— arrojó

resultados interesantes. En primer lugar, destaca la independencia *de jure*, o formal, de los miembros del órgano máximo de decisión. Ésta se estimó en función del número de órganos que intervienen y años de duración del cargo, así como de las normas que regulan la remoción de los consejeros, a partir de lo cual se calculó el grado de facilidad con que son removidos de su cargo. Los resultados evidenciaron que, en términos de independencia, existen sólo seis entidades con OAE altamente independientes: el Distrito Federal, Durango, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán; once con independencia media, y quince con baja independencia. En segundo lugar, destacan las estimaciones sobre el grado de partidismo de los órganos electorales. En este caso, se tomó en cuenta la naturaleza de los órganos que intervienen en el nombramiento de los miembros de la instancia máxima de dirección y el partidismo percibido, recabado gracias a la evaluación cualitativa realizada por los miembros de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México.[\[1\]](#) A ello se añadió el número de impugnaciones al proceso de selección de consejeros en cada entidad ante el Tribunal Electoral Estatal. Los resultados mostraron que es alto el grado de partidismo de los OAE locales en México en diecinueve entidades federativas, debido a la naturaleza política de los órganos involucrados en el proceso de designación de los miembros del máximo órgano de toma de decisiones —partidos políticos y congresos locales—, así como por la composición de sus órganos de decisión y el alto partidismo percibido, que en varios casos incluye la injerencia directa del gobernador. En once estados, los OAE tienen un grado de partidismo medio, gracias, en alguna medida, a la incorporación de la sociedad civil en el proceso de

postulación de los consejeros (resultado de la reforma electoral federal 2007-2008). Sólo se detectaron dos casos de partidismo bajo.

En tercero y último lugar, destaca la valoración de la profesionalización, o grado en que los órganos electorales integran a personal altamente capacitado en la administración electoral. Para medir dicho factor en los órganos de administración electoral a nivel local, se estableció como obligatorio el Servicio Profesional Electoral (SPE) en la ley electoral local, la aprobación del estatuto que la rige, en tanto prueba de su operación, lo mismo que la impugnación de los resultados electorales por parte de los partidos. El análisis de los institutos mostró que sólo en trece entidades federativas se han aprobado los estatutos de funcionamiento de sus servicios profesionales de carrera. En el resto, el servicio profesional electoral es sólo letra, esto es, no opera efectivamente.

En conjunto, parece claro que los OAE en México no son del todo independientes ni profesionales como el modelo lo supone y se encuentran altamente partidarizados. Un problema identificado es que el “modelo mexicano” parece mezclar la independencia formal de los órganos de decisión de los OAE con el partidismo excluyente, lo que ha permitido que, en algunos casos, los OAE tengan la posibilidad de sesgar la competencia e “inclinarse” la cancha, lo que erosiona claramente la calidad democrática de las elecciones locales.

El análisis de los órganos jurisdiccionales electorales en los estados se concentró en el examen del diseño institucional de los tribunales electorales estatales (TEE), en particular en cuanto a su independencia y transparencia, además de lo relativo a la protección de los derechos políticos en los estados. Respecto al tema de la

independencia, se consideraron los factores relacionados con el nombramiento, la destitución, la estabilidad laboral de los magistrados que componen los TEE, y la autonomía presupuestal de estas instituciones. La centralidad que adquieren los magistrados en la medición del grado de independencia de estos tribunales se debe a que son ellos quienes votan y deciden en torno a los conflictos electorales y a las quejas de violaciones de derechos políticos. Conforme a las estimaciones hechas, se concluye que, en cuanto a su diseño institucional, los TEE tienen condiciones favorables para un desempeño imparcial en relación con los conflictos electorales. Por ejemplo, en el nombramiento de los magistrados de los TEE de veintitrés entidades federativas participan al menos dos de los tres poderes del estado, y la principal tendencia consiste en el envío de propuestas de ternas por parte del Ejecutivo o del Judicial, aunque la decisión final recae en el Legislativo. En el resto de los casos predomina el modelo en el que los partidos proponen los nombramientos y el Congreso los define. De cualquier manera, no se aprecia dominio del Ejecutivo local en el proceso de nombramiento de magistrados de tribunales electorales estatales y es el Legislativo el que tiene mayor poder de decisión en el asunto.

La evaluación de la transparencia de los TEE se realizó a partir de la información institucional y personal de sus miembros que se encuentra en la Web, así como de las sentencias del tribunal, sus informes anuales y reportes de auditoría. De igual modo, se consideró el grado en que los magistrados hacen de conocimiento público sus activos e ingresos económicos. Las estimaciones mostraron que el diseño institucional de los TEE no favorece la transparencia en la misma medida que lo hacía con la independencia.

En suma, los resultados mostraron que el diseño institucional favorece la independencia y, en menor nivel, la transparencia de los TEE. Esto significa que entre ambos atributos no existe necesariamente una relación positiva; incluso es frecuente la combinación de situaciones de alta independencia con poca transparencia y viceversa. La combinación de los indicadores construidos para dar cuenta de ambos aspectos muestra que, en términos generales, en las entidades federativas efectivamente existen diseños de órganos electorales jurisdiccionales que hacen probable un desempeño imparcial que abone a que las elecciones de autoridades y representantes estatales y locales sean de calidad. Sin embargo, esta posibilidad se afecta seriamente cuando en un mismo partido o actor político dominan los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El estudio de la calidad de las elecciones desde la perspectiva de la ciudadanía, implicó modificar el foco de atención, de las instituciones —que se abordan de forma independiente en los primeros dos capítulos— a los juicios de los electores sobre las propiedades de los procesos electorales. Cabe destacar que la opinión pública ha sido poco analizada desde la perspectiva de la calidad de la democracia, pese a que son finalmente los ciudadanos quienes con su voto, expresan su confianza en los procesos electorales.

Para el estudio de la opinión pública a nivel subnacional en México, se recurrió al análisis de los datos de una encuesta representativa a nivel estatal. El objetivo fue evaluar en qué medida los ciudadanos consideraron que los procesos electorales habían tenido las características de una competencia libre y justa, y que el gobernante resultante había sido el ganador legítimo.

Los resultados mostraron una gran variación entre entidades. Por ejemplo, seis de ellas registraron más de 60% de respuesta positiva en estas dos preguntas “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente frase?: las elecciones en el estado [nombre de la entidad] son libres, limpias y equitativas”. La segunda pregunta aludía a la legitimidad del resultado: “¿Usted cree que el candidato declarado como ganador en la última elección de gobernador fue el que realmente recibió la mayor cantidad de votos?” Estos fueron Chihuahua, Zacatecas, Colima e Hidalgo, seguidos de Coahuila y Nuevo León. Es claro que la opinión pública en estos estados es muy positiva respecto de la calidad de sus elecciones. En el polo opuesto se ubicaron el Distrito Federal, Tabasco, Estado de México y Morelos, donde menos del 30% de los ciudadanos opinaron favorablemente a los dos atributos usados para registrar la opinión pública sobre la calidad de las elecciones locales.

Una de las contribuciones sobresalientes de este estudio fue evaluar los determinantes que influyen en el juicio ciudadano sobre la calidad de las elecciones. Para ello se utilizó un modelo logístico jerárquico. Los hallazgos son muy relevantes. Se encontró que la percepción de imparcialidad de la autoridad electoral local y de ausencia de fraude incrementan la calidad de las elecciones de los estados. Esto implica que existe posibilidad de mejora a través del diseño institucional y la reducción de los espacios de manipulación electoral. Sin embargo, la calidad de las elecciones locales también es juzgada por aspectos ajenos a la organización electoral local —bajo la responsabilidad de los institutos electorales estatales—, e incluso al ámbito de la entidad federativa. En este sentido, se halló que el juicio sobre la calidad de las elecciones

locales también se da en función de las percepciones sobre los procesos electorales nacionales. Esto significa que si se considera que las elecciones nacionales fueron fraudulentas, la limpieza de las elecciones locales y la conducción correcta por parte de las autoridades electorales no evita que haya más probabilidad de que las elecciones locales sean consideradas de pobre calidad. Ello ilustra, entre otras cosas, que el trabajo de los órganos de administración electoral tiene un efecto limitado sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la calidad de las elecciones en su entidad. Los autores del capítulo que toca este tema concluyen que “los juicios sobre la calidad de las elecciones están desproporcionadamente influidos por la idea que tienen los ciudadanos sobre las elecciones nacionales”.

Los estudios de caso están precedidos por el capítulo sobre los efectos del poder de los gobernadores, la naturaleza del vínculo ciudadano y el incremento de los homicidios en los años 2007-2011 en los procesos electorales locales en estos mismos años. Esta parte relaciona el poder de los gobernadores, la proporción de ingresos fiscales propios de los estados y las tasas de homicidios, con la alternancia en el Ejecutivo local, las tasas de participación, las preferencias electorales y la calidad institucional de las democracias locales, concluyendo que la violencia incidió en la disposición ciudadana a participar en las elecciones, pero también en el signo de las preferencias políticas de los votantes; por el contrario, el poder de los gobernadores no influyó decisivamente en la probabilidad de que candidatos de sus partidos ganaran las contiendas electorales locales y, finalmente, el nivel de *rentismo* del estado también se

asoció inversamente a la calidad institucional de su democracia.

Los casos estudiados se seleccionaron para examinar con mayor detalle la distancia entre los diseños formales institucionales de los órganos de administración electoral y los tribunales electorales estatales, y las prácticas políticas reales dentro y fuera de los mismos. Se trató de integrar y mezclar los hallazgos de los estudios comparados realizados en los cuatro primeros capítulos del libro y confrontarlos con los resultados del trabajo cualitativo, construido mediante entrevistas en profundidad a funcionarios y exfuncionarios de los institutos electorales, magistrados y exmagistrados de los tribunales electorales, y periodistas y líderes partidistas de las cuatro entidades federativas seleccionadas. El criterio utilizado nos condujo a seleccionar un estado en donde se alinearon la evaluación positiva del diseño institucional de los órganos electorales y la opinión pública también favorable sobre la calidad de las elecciones locales (Chihuahua), y otro estado en situación opuesta, es decir, con valores negativos en todos los aspectos evaluados, esto es, un mal diseño institucional y una percepción de baja calidad de las elecciones locales (Morelos). Finalmente, se eligieron dos estados con indicadores contrapuestos: el Estado de México, con una evaluación institucional positiva pero con una percepción pública de la calidad de las elecciones negativa y Colima, con una valoración negativa en cuanto al diseño de sus órganos electorales, pero con una opinión pública muy favorable sobre la calidad de las elecciones locales.

Los estudios de caso brindan detalles históricos y políticos que permiten capturar lo “local” de las entidades examinadas. Sin embargo, fue posible encontrar rasgos en común que muestran, en cierta medida, un patrón de

comportamiento. Un primer elemento fue la tensión que existe entre los órganos electorales locales y federales, tanto administrativos como jurisdiccionales. En algunos casos se juzga que las autoridades electorales locales son demasiado favorables al Ejecutivo local y al partido en el poder, y que ello se compensa con la “imparcialidad” de los órganos federales; en otros, se habla de una especie de “imposición” de los juicios y valoraciones en los órganos federales respecto de los locales que denuncian “subordinación”. De cualquier modo, sin duda existe una relación compleja (y en ocasiones poco clara) entre órganos electorales administrativos locales y federales. Un segundo elemento en común es la distancia entre las opiniones de los de “adentro” y de los de “afuera”, esto es, los funcionarios o exfuncionarios de los institutos electorales locales y tribunales electorales locales, y los académicos, periodistas, líderes partidistas, entre otros.

En su mayoría, los de “adentro” reiteran la independencia e imparcialidad de estos órganos electorales, frente a los de “afuera”, que invariablemente acusan un “abierto partidismo” y una subordinación de los órganos electorales respecto del Poder Ejecutivo local o gobernador (aunque el grado de injerencia varía entre los estados analizados).

Por último, un tercer elemento en común es el uso de ciertos instrumentos por parte de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales para “sesgar o inclinar la cancha” o el escenario de la competencia política. Entre éstos destacan las decisiones que favorecen al partido en el gobierno, o que perjudican a la oposición; las decisiones que permiten o legitiman la intervención del gobernador; las decisiones a través de las cuales no castigan actos ilícitos, particularmente cuando están vinculados al partido

en el gobierno. Los detalles se muestran con amplitud en los estudios de caso.

En conjunto, los hallazgos de los estudios comparados presentados en los primeros cuatro capítulos y los derivados de los estudios de caso permiten presentar al menos cuatro conclusiones generales que, más que reflejar la riqueza de la investigación realizada, invitan a continuar el examen de la democracia en el plano local en México. Una primera conclusión general es que el diseño institucional de los OAE y los TEE aún garantiza elecciones libres y justas, sobre todo desde la perspectiva de la ley. Sin embargo, en la práctica, los procedimientos o decisiones estarían sesgados o manipulados, reflejando la influencia o injerencia de partidos y, más comúnmente, de los poderes ejecutivos locales. El menú de instrumentos abarca desde el control de la independencia de los miembros de los órganos electorales (proceso de designación de consejeros y magistrados), y del presupuesto de esos órganos, hasta decisiones que permiten favorecer a un determinado candidato o partido, lo que se traduce en una “cancha desnivelada o inclinada”. Con ello, la naturaleza democrática de las elecciones locales se erosiona.

Una segunda conclusión general es que la percepción ciudadana respecto de la calidad de las elecciones está fuertemente influida por las alineaciones partidistas, la percepción de las elecciones federales (en particular la de 2006), y, en menor medida, por la percepción de la imparcialidad de los órganos electorales locales y el desempeño del gobernador. Esto sugiere, ante todo, que la legitimidad de las elecciones es resultado de un complejo conjunto de factores, entre los cuales destacan las instituciones y los diseños institucionales, pero también

otros igualmente relevantes, como el comportamiento de los partidos políticos, poco sujetos a escrutinio.

Una tercera conclusión, derivada de uno de los hallazgos menos esperados de la investigación, es que, en conjunto, no existe relación directa entre las tres variables investigadas: estados con altos niveles de independencia y eficiencia en sus OAE, no se corresponden necesariamente con altos niveles de independencia y transparencia en sus TEE, ni con una percepción ciudadana favorable de la calidad de las elecciones. A partir de un análisis con componentes principales, se encontró que existe una relación general entre tribunales electorales e institutos electorales, pero la opinión pública respecto de la calidad de las elecciones locales en realidad es casi independiente.

Una cuarta conclusión general es que se advierte un conjunto de factores políticos (exógenos) que median el funcionamiento de las instituciones y la percepción sobre aquéllos, y que influyen, por tanto, en la alineación entre los órganos electorales y la percepción ciudadana sobre la calidad de las elecciones. Destacan los siguientes: polarización ideológica, partidizarización de la opinión pública y en general la composición del sistema de partidos; poder de los gobernadores (en particular el control de los congresos locales y la dimensión de su contingente legislativo), la presencia y fuerza de los partidos de oposición en los congresos estatales, la independencia del Poder Judicial, y el sistema de controles estatales, por señalar los más importantes.

## **Estructura del libro**

Este libro se ha organizado con esta introducción seguida de ocho capítulos organizados en dos partes. En la primera parte, de estudios generales o comparados, el primer capítulo analiza la calidad de las elecciones estudiando tres atributos fundamentales de los órganos de administración electoral, conocidos como institutos electorales estatales; en el segundo, se examina la calidad de las elecciones locales, ligándola al diseño institucional de los tribunales electorales estatales. En el tercero, la calidad de las elecciones se analiza a partir de una encuesta de opinión ad hoc, en la que se captura la percepción pública respecto de la limpieza y justicia de las elecciones locales. Asimismo, se estudian los determinantes del juicio ciudadano sobre dichas elecciones, detectando las intersecciones entre comicios federales y locales. El cuarto capítulo constituye una introducción a las elecciones locales, un preámbulo a los estudios de caso, y una exploración de la situación *general* de las elecciones subnacionales en México.

En la segunda parte, el quinto capítulo examina el caso del Estado de México, el sexto el estado de Chihuahua, el séptimo el de Colima y el octavo, el de Morelos, conjuntando en todos los casos la referencia comparada y la particularidad de cada estado, a partir de entrevistas en profundidad aplicadas a actores locales relevantes.

Por último, se presentan las conclusiones generales del volumen, en las que se señalan algunos temas abiertos a debate, o que son relevantes para futuras investigaciones.

## **Notas de la introducción**

[\*] Profesores-investigadores de la Flacso México.

[1] Fundada a fines de 2009, se conforma de investigadores en materia de democracia, elecciones y partidos a nivel local de todas las entidades de México. Recibió el reconocimiento del Conacyt en 2011 como red temática. Actualmente, esta red desarrolla investigación en materia de calidad de: elecciones, rendición de cuentas, Estado de derecho, vida, y participación (<[www.democraciaenmexico.org](http://www.democraciaenmexico.org)>).