



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
PUEBLA INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y
DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**El Desempeño de los Organismos Electorales Locales en México:
2015-2019**

Tesis para obtener el grado de Doctorado en “Ciencias de Gobierno y
Política”

Presenta: Ernesto Tonatiuh Alvarez Clay

Director de Tesis: Dr. Orlando Espinosa Santiago

Enero, 2020

Índice

Introducción...1

Marco Contextual

Capítulo I: Los organismos de gestión electoral en México...10

1.1 Reforma electoral de 1977: Inicio de la democratización...10

1.2 Reforma electoral de 1996: Nacimiento del IFE... 12

1.3 Reforma Electoral de 2014: Nacimiento del INE...14

Marco Teórico

Capítulo II: Los organismos electorales y la medición del desempeño... 17

2.1 Los Organismos de Gestión Electoral... 20

2.2 El Desempeño como variable Dependiente... 25

2.3 Variables que afectan el desempeño de los organismos electorales... 37

2.4 Un marco de referencia para la medición del desempeño de los organismos electorales locales en México... 34

2.5 Resultados del ejercicio de réplica en el nuevo periodo post reforma electoral de 2014... 48

Apartado Metodológico

Capítulo III: Un marco de referencia comprensivo para la medición del desempeño de los organismos electorales locales en México... 58

3.1 Propuesta de un nuevo marco de referencia... 61

3.2 Construcción de las variables de medición... 62

Investigación

Capítulo IV: Análisis... 71

Conclusiones... 79

Bibliografía... 81

Introducción

Desde que México inició su tránsito hacia la democracia quedó claro que el paso fundamental para lograr ese fin, fue el fortalecimiento y restructuración de las instituciones; para 1996, en gran medida gracias a la profunda reforma electoral que consolidó al IFE como un organismo autónomo e imparcial, a México se le comenzó a considerar una democracia electoral (Méndez, 2007).

Parecía que por fin nuestro país tendría la oportunidad de ser realmente democrático; post elecciones de 1997 con un congreso sin mayorías, se advertían los resultados del cambio, cuestión que en el año 2000 probó ser una realidad con la venida de la primera alternancia en la presidencia de la república, que en gran medida fue resultado de la creación de un organismo electoral independiente, autónomo y profesional dando la posibilidad de tener elecciones competitivas.

Si bien aún existían voces (académicos; oposición; periodistas entre otros) que sugerían no echar campanas al vuelo y que la consolidación democrática en México estaba lejos de ocurrir (Schedler, 2000), la mayoría de observadores claramente hacían notar el gran avance democrático resultado de la elección presidencial del año 2000 y de la consolidación del modelo de Organismo Electoral independiente; identificado como idóneo para países con transición democrática o democracias jóvenes, debido a que garantiza de inicio, autonomía e imparcialidad. (López Pintor, 2000; Wall et al, 2006; Orr, Mercurio y Williams, 2003; Hartlyn, McCoy, Mustillo, 2009; del Monte, 2010).

Desafortunadamente dicho avance se vio amenazado con la polémica elección del 2006 en donde la polarización política llegó a su máximo nivel tras registrarse la competencia presidencial más cerrada en la historia de nuestro país. La actuación de las instituciones electorales, que hasta antes de esa elección habían recibido elogios y sobre todo la confianza de la ciudadanía, se vieron cuestionadas. Esto aunado a problemas en elecciones locales con organismos electorales estatales, que aunque habían adoptado un modelo parecido al del IFE (Méndez y Loza, 2013), seguían contando con prácticas que alimentaban la poca ciudadanización de los organismos así como las políticas que fortalecían el caudillismo local (Infante, 2005). Ejemplo de ello es que las elecciones locales contaban con mucho más impugnaciones que las de carácter federal, “en las elecciones del año 2003 se registraron 127 impugnaciones en el orden federal, mientras que sólo en Nuevo León (el 7.23 por ciento de los votantes nacionales) se registraron 33 impugnaciones en las elecciones estatales” (Infante, 2005:71). Estudios como el de Méndez y Loza (2013) dan cuenta que la mayoría de los OE locales necesitaban mejorar sustancialmente, para reducir la heterogeneidad en su desempeño, misma que afectaba directamente a la legitimidad y calidad de las elecciones locales en México.

Dicha heterogeneidad, parecía ser resultado del atraso normativo e institucional (Valdés, 2014) así como del supuesto control político por parte (sobretudo) de los gobernadores (Méndez y Loza, 2013). En gran medida estas dos problemáticas ocasionaron una profunda reforma al sistema electoral que entre otras cosas buscaba homologar criterios en la organización de elecciones, contar con normativa común y eliminar el supuesto control político de los gobernadores sobre los organismos

electorales estatales. Esta reforma cambió al IFE por el Instituto Nacional Electoral, semicentralizando algunas de las funciones cruciales en la organización de las elecciones locales. Con la reforma de 2014 se debería esperar una mejora razonable en el desempeño de los organismos electorales estatales (por lo menos la reducción de brechas en cuanto a su desempeño), sin embargo la evidencia sugiere que lejos de avanzar en la pulcritud de las elecciones, seguimos estancados y reviviendo los antiguos problemas del régimen autoritario pre reforma de 1996. Tan solo en las últimas elecciones para elegir gobernadores en 2017 y 2018, se han presentado impugnaciones con acusaciones serias hacia los OE, cuestionando fuertemente su autonomía, imparcialidad y profesionalismo. Esto resulta grave porque además de poner en riesgo la legitimidad (debido a que los actores políticos que fueron vencidos no aceptan el resultado al considerar que hubo juego sucio), se comprobaron casos de desempeño deficiente, sobre todo errores en torno al sistema PREP (Sistema de Resultados Preliminares), suspicacias en cuanto a la fiscalización de los recursos usados durante la elección y decisiones en cuanto al recuento de votos y apertura de paquetes electorales.

Este trabajo pretende actualizar la información contenida en el libro “Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos en México”, coordinado por Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero (2013), con datos obtenidos después de la reforma electoral del 2014, el objetivo es evidenciar que tanto ha influido para con el desempeño de los organismos electorales locales en México. El marco analítico contempla la utilización de tres indicadores básicos que permiten medir el desempeño y

la calidad del organismo electoral, adoptando la terminología propuesta por Hartlyn *et al* (2009).

Dicho esfuerzo por entender mejor el porqué de la heterogeneidad en los desempeños de los OE post reforma del 2014, involucró dos etapas; en la primer etapa se buscó replicar la medición realizada por Méndez (2013) con nuevos datos obtenidos de las elecciones a gobernador después de la reforma de 2014 en la que se homologaron gran parte de los procesos que impactaban en la expectativa teórica de los indicadores de Independencia, Profesionalismo y Partidismo. Tras llevar a cabo la medición replicando la metodología propuesta, nos encontramos con algunos problemas que no nos permitieron realizarlo exactamente igual. Aunque metodológicamente se respetaron los criterios de medición, algunos indicadores se vieron afectados ya que la nueva legislación homologó algunas de las cuestiones que pretendían medir. Tal fue el caso del indicador de Profesionalismo (en lo referente al servicio profesional electoral, estatuto, permanencia de órganos, etc.); el indicador de Partidismo (en cuanto a la naturaleza del proceso de selección y los participantes dentro del mismo); y por último el Indicador de Independencia (se homologaron criterios en cuanto a las duraciones del cargo de los que nombran, remoción de consejeros, número de órganos que intervienen, etc.)

Sin embargo fue posible realizar el ejercicio con resultados sumamente interesantes que aportaron algunas respuestas a interrogantes planteadas en el estudio original de Méndez (2013) y otras que necesitaban un mayor estudio para tratar de encontrar respuestas que dieran mayor claridad a la pregunta de ¿Por qué a pesar de la homologación de tantas cuestiones referentes a los OE locales en México,

seguíamos teniendo desempeños tan heterogéneos? En el tercer capítulo podemos encontrar estos hallazgos así como otras interrogantes que surgieron al analizar los datos del ejercicio de replica y que dieron lugar a nuestro tercer momento de medición. Dicho ejercicio se desarrolló con la propuesta de un nuevo marco de referencia para la medición del desempeño, lo cual constituye a nuestro parecer una aportación muy importante al estado del conocimiento referente al Desempeño de los Organismos Electorales en México debido a que ofrece una perspectiva nueva de análisis.

La construcción del nuevo marco de referencia permitió ajustarnos a la legislación y realidad actual de los OE locales en México constituyendo un instrumento mucho más preciso de medición al diseñarse tomando en cuenta dicha reforma y homologación de criterios y normativa de los ahora OPLE. La construcción de los indicadores de medición tomó como base variables contenidas en la expectativa teórica. La elaboración de dicho marco requirió un abundante y minucioso estudio de la literatura existente, de tal forma que logramos mejorar una de las variables propuestas por Méndez (2013) y crear una nueva que constituye una aportación propia.

El ejercicio de medición que se presenta como resultado que culmina este trabajo de tesis doctoral, requirió el análisis de una gran cantidad de información relacionada con los indicadores y el estudio de los propios organismos electorales. Este documento además de aportar un marco de referencia y resultados actualizados que constituyen un ranking de desempeño, ofrece una recopilación de datos que en su forma procesada son sumamente valiosos para otras investigaciones. Cuestiones como el número exacto de impugnaciones al proceso de selección de consejeros y candidatos que participaron en el proceso de selección; el presupuesto del OE local por

persona tomando en cuenta la lista nominal en los respectivos periodos de elección de gobernador; datos de impugnaciones a la elección de gobernador entre otros, constituyen un tesoro estadístico para futuras investigaciones en la materia.

Los resultados de nuestro ejercicio de medición utilizando el nuevo marco de referencia confirma la heterogeneidad del desempeño de los OE locales en México y ofrece algunas posibles explicaciones del porqué no se cumple la expectativa teórica. Como parte del interés por conocer más y tratar de explicar que está sucediendo en este sentido, se realizaron algunos ejercicios estadísticos de correlación de variables que buscaron encontrar posibles relaciones entre nuestras variables independientes.

Podemos concluir que este trabajo cumple en ampliar el conocimiento aportando nuevos datos, marco de referencia e información que contribuyen con ahondar en el estudio del desempeño electoral aportando nuevos elementos y consideraciones. Sin duda tenemos que reconocer que existen muchas cuestiones por resolver para tener un mejor entendimiento de este fenómeno y aunque de cierta forma se actualizan algunas de las sospechas que planteamos después del segundo ejercicio de medición, es necesario recurrir a otras estrategias para tratar de descubrir por qué la expectativa teórica no explica la realidad de los OE locales en México. Cuestiones como el presupuesto (sobre todo el proceso y contexto de asignación y ministración) y la conformación del Consejo General del INE (posible causa de partidización de los OE locales) merecen más atención y quedan como posibles explicaciones del por qué tenemos estos resultados tan variados en la medición del desempeño.

Capítulo I: Los organismos de gestión electoral en México

Reforma electoral de 1977: Inicio de la democratización

Aunque el sistema electoral mexicano actual es resultado en mayor medida de los procesos políticos, económicos e históricos de finales del siglo XX, es importante reconocer que la reforma de 1977 fue la precursora del movimiento democratizador en México y por lo tanto merece mención, ya que aunque el organismo electoral resultado de esa reforma distaba mucho de lo que tenemos en la actualidad, es importante comprender que en poco tiempo, se han logrado cambios muy importantes en la búsqueda de establecer un verdadero sistema democrático.

Después de un largo periodo en que el predominio de un partido no permitiera competencia real por el poder (aunque existían votaciones las posibilidades de triunfo de otro partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) eran prácticamente inexistentes) y producto de la crisis económico/política de 1976, comenzaron a surgir en el país expresiones sociales que se organizaban en asociaciones de tipo partidistas y sindicales que escapaban a la institucionalización del sistema (Carpizo 1979). Dicho esto, era necesario iniciar un proceso de democratización que diera cabida a estos grupos de tal forma que pudieran participar desde el sistema político y no en la clandestinidad. Varios autores concuerdan que es esta reforma político/electoral la que abre el camino hacia un verdadero sistema electoral democrático y plural (Orozco 1998, de Hoyos 2006, Córdova 2008).

Aunque es cierto que esta reforma sentó las bases para la democratización del sistema político mexicano, en cuestión electoral mucho distaba de lo que tenemos hoy en día. Hay que recordar que la Comisión Federal Electoral dependía directamente del ejecutivo federal específicamente de la Secretaría de Gobernación por lo que aún con todas las bondades de dicha reforma se mantenía secuestrada la autonomía del órgano electoral. Dicha Comisión estaba conformada por un Presidente (Secretario de Gobernación), Secretario (designado mediante propuesta en terna del Colegio de Notarios) y Comisionados (partidos políticos y poder legislativo) (TRIFE 2012). A su vez se conformaba una Comisión Local Electoral y un Comité Distrital Electoral. Dentro de la CFE existían áreas encargadas de temas específicos que se tenían que atender antes y durante el proceso electoral como: El Registro Nacional de Electores, el Comité Técnico y de Vigilancia (dependía del Registro Nacional de Electores). En cuanto a lo contencioso se tenían diferentes vías según el recurso que se estuviera interponiendo: Recurso de Inconformidad (Registro Nacional de Electores), Recurso de Queja (Colegio Electoral de la Cámara de Diputados), Recurso de Revocación (Comisión Federal Electoral, Comité Distrital Electoral y Comisión Local Electoral), Recurso de Protesta (Comité Distrital Electoral); si existiera un recurso de revisión de segunda instancia se iría al superior jerárquico, la Suprema Corte se encargaba del Recurso de reclamación. (TRIFE 2012).

Los principales logros de la reforma se tradujeron en la mejora del sistema de participación y representación, ya que entre muchas otras cosas, se logró aperturar el registro de nuevos partidos y asociaciones políticas; que los partidos nacionales pudieran participar en elecciones locales; y que dichos partidos debieran perseguir el

interés público y tener un carácter nacional, sentando las bases del multipartidismo que tenemos hoy en día. En cuanto a la participación, surgieron nuevas prerrogativas para los partidos: Registro Condicionado (actividades políticas previas a la solicitud de registro), registro definitivo (con 1.5 % de la votación), financiamiento público (para cuestiones operativas mínimas) y acceso permanente a medios de comunicación para el despliegue de su campaña. Quizá el mayor avance de esta reforma fue el sistema para asignar escaños en la cámara de diputados (100 diputados de representación proporcional para los partidos que obtuviesen menos de 60 escaños) y 300 diputados de mayoría relativa (con formula de representación mínima y formula de primera proporcionalidad) mejorando claramente la representatividad de dicha cámara.

1.2 Reforma electoral de 1996: Nacimiento del IFE

Tras la elección de 1988, en donde se presentaron serias fallas y dudas en cuanto a la imparcialidad de la Comisión Federal Electoral, se vio la creciente necesidad de iniciar un proceso de reforma que le pudiera dar autonomía e independencia al Organismo Electoral. En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral constituido como un organismo autónomo, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Aunque se avanzó mucho con estas características esenciales, en su conformación aún se tenía como Presidente al Secretario de Gobernación en su carácter de representante del poder Ejecutivo, Consejeros del Legislativo (2 diputados y 2 senadores), Representantes de partidos políticos (dependiendo de la votación nacional obtenida sin exceder 4 por partido) y 6 consejeros magistrados (sin afiliación partidista de preferencia académicos o profesionales del derecho). Para su operación también se crearon Consejos Locales Electorales y Consejos Distritales Electorales,

cabe señalar que estos son de carácter temporal y se integran por 6 consejeros ciudadanos y 5 consejeros vocales de la junta local y distrital ejecutiva respectivamente, teniendo como Presidente al Vocal ejecutivo de la junta, como Secretario al Vocal Secretario de la Junta y Representantes de los partidos nacionales. También se crea un Órgano Jurisdiccional autónomo (Tribunal Federal Electoral) encargado del control de legalidad de los procesos electorales (recurso de apelación e inconformidad). Si bien existieron reformas en 1993 y 94, estas no representan mayores cambios en cuanto a la conformación estructural del Organismo Electoral sobre todo que no eliminaron la figura del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General.

Es en 1996 cuando se logra la ciudadanía del IFE además de una independencia de *iure* que a lo largo del tiempo se traduciría en confianza y percepción de verdadera independencia y autonomía. Definitivamente el paso más importante fue quitar la influencia del poder Ejecutivo eliminándolo de la fórmula que integraba al Consejo. Dicho lo anterior la conformación del Consejo General del IFE reformado quedó de la siguiente forma: Nueve Consejeros de los cuales uno se escogería como Presidente, un Consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario, un representante por cada partido político y un Secretario Ejecutivo mismo que era propuesto por el Consejero Presidente y nombrado por las dos terceras partes del Consejo General. Esta figura del Secretario Ejecutivo se encargaría de la parte administrativa teniendo como principales funciones la Coordinación de la Junta General Ejecutiva y la supervisarían de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. (TRIFE 2012). Es a partir de esta reforma que podemos considerar que el Organismo Electoral

tenía la posibilidad de conducir elecciones más limpias y de mejor calidad, que se reflejaran en mayor competitividad que a su vez abonaba a un país más democrático. Si bien existieron reformas posteriores, estas fueron adecuaciones que se fueron haciendo sin cambiar la esencia de lo logrado en 1996, claramente podemos afirmar que este modelo (de un Órgano Electoral más ciudadano, independiente y autónomo) es el que a la fecha sigue operando.

1.3 Reforma Electoral de 2014: Nacimiento del INE

De inicio podemos darnos cuenta que el nuevo modelo de Organismo electoral en México recurre a la centralización de funciones que podemos llamar nucleares. El IFE se encargaba de organizar las elecciones Federales, ahora el INE además de esta tarea coadyuva en las elecciones estatales, teniendo a su cargo las obligaciones de capacitación de funcionarios, delimitación geográfica electoral, selección de funcionarios de casilla y cuestiones de fiscalización (García 2013). Aunado a lo anterior con la reforma al artículo 41 constitucional ahora pueden atraer elecciones estatales que el consejo general considere como importantes o urgentes. Cuestión que anteriormente solo podían hacer a petición del Organismo Estatal. Otro gran cambio con respecto al IFE es que en el INE los consejeros electorales tienen la función de nombrar los Organismos Electorales Locales, designados en la reforma como “Organismos Públicos Locales” (OPLE). Esto es abismalmente diferente de cómo se nombraban los consejos locales en el pasado, en donde la legislatura local aprobaba la designación de dichos consejos. En cuanto a la conformación del Consejo General del INE el principal cambio tiene que ver con la cantidad de Consejeros, ya que hoy se integra por 11 Consejeros (del cual se escoge un Consejero Presidente) y la

temporalidad que tienen (entre 6 y 9 años). Siguen existiendo Consejos Locales y Distritales que se integran cuando hay elección Federal.

En cuanto a sus funciones resulta también muy interesante la posibilidad que hoy tiene el INE para organizar las elecciones dentro de los partidos, a diferencia del IFE que solo podía decir si efectivamente dichas elecciones se habían llevado a cabo de manera correcta según los estatutos internos de los partidos. (García 2013).

Estos son los cambios más importantes que podemos rastrear de la reforma del 2014. Como podemos ver pareciera que de alguna manera la heterogeneidad en la calidad de las elecciones en las entidades federativas resultado del atraso normativo e institucional (Valdés 2014) así como el supuesto control político por parte (sobretudo) de los gobernadores ocasiono que se centralizaran muchas de las funciones que hemos descrito.

Lo anterior resulta importante pues nos da una evolución histórica de las instituciones que han llevado a cabo la función electoral. A través de las diferentes reformas podemos estudiar el contexto y cambios que han sufrido dichas instituciones y que sin duda impactan en la manera en que se comportan nuestros organismos electorales hoy en día.

No podemos olvidar que cada uno de estos momentos, brindan pistas para entender procesos políticos y posibles problemáticas de resistencia al cambio que podrían estar impactando el desempeño de los OE en México hasta el día de hoy. La radiografía de cada reforma electoral descrita brevemente en este capítulo, nos permite recordar el contexto y prácticas institucionales de cada época. El valor de este recuento

de las reformas más importantes a nuestros organismos electorales, constituye sin duda un excelente punto de partida para estudiar la evolución jurídica, social y organizacional rastreando posibles elementos que a pesar de las reformas estén inmersos en la cultura de nuestro sistema electoral impactando de forma directa en cómo se comporta.

Capítulo II: Los organismos electorales y la medición del desempeño

La Gobernanza electoral es el conjunto de actividades generales que crea y mantiene el amplio marco institucional en que las votaciones y competencia electoral suceden (Mozzafar&Schedler, 2002). Su estudio abarca básicamente tres dimensiones: 1) Reglas básicas de los procedimientos electorales, 2) organización de las campañas (cuestiones pre, durante y post votación) y 3) resolución de controversias y certificación de resultados (Hartlyn, McCoy, Mustillo, 2009). Cada una de estas dimensiones involucra la intervención de organismos para la interpretación, aplicación y ejecución de las normas dentro del marco jurídico. Los Organismos Electorales, son “una institución central de la gobernanza electoral (Hartlyn, McCoy, Mustillo 2009, p.16), juegan un papel protagónico y fundamental en las democracias de todo el mundo. Hoy en día casi todos los países del mundo sostienen elecciones, son menos de doce los que aún no realizan este tipo de ejercicio (Hyde & Marinov, 2012).

El sentido de tener elecciones presupone que estas tienen un carácter democrático y que en ellas se asegura la posibilidad de competencia. La confianza en los procesos electorales suele ser pieza importante en la tarea de lograr confiabilidad en otras instituciones de la democracia. (del Monte 2010). Nohlen (1994) establece una serie de principios a cumplir: 1) La oferta electoral debe ser libre y competitiva, 2) La competencia entre candidatos, estructurada alrededor de sus propuestas y agendas políticas, 3) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura, 4) La libertad de elección, que se asegura por medio del voto secreto, 5) El sistema electoral, que

implica reglas para la conversión de votos en escaños y 6) La decisión electoral, limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral (como se cita en Méndez de Hoyos, 2014)

La complejidad y especialización necesarias para poder organizar elecciones con alto grado de transparencia y legitimidad que garantice cumplir con los principios democráticos básicos, obliga a contar con instituciones profesionales que se encarguen de brindar dichos servicios electorales (IDEA International 2006). Los Organismos de Gestión Electoral (u Organismos Electorales, Organismos de Administración Electoral, EMB's) son las instituciones que organizan dichas elecciones.

Si bien se cuenta con una comprensión básica y homologada de lo que representan los organismos electorales en cuanto a tipo, organización y componentes esenciales, hace falta revisar particularidades de su funcionamiento. En un artículo escrito por Robert A. Pastor (1999) dentro del libro "The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies" (Schedler 1999), hace notar que increíblemente se ha obviado la importancia del factor administrativo que realizan los OE en las elecciones; ya que los principales trabajos sobre el tema se han llevado a cabo bajo un enfoque clásico de lo que él llama las cuatro p's: Política, partidos, votación (polling) y proporcionalidad (Pastor, 1999). El autor menciona también que no logró encontrar un libro o artículo que hablara de la historia de los Organismos Electorales¹. Esta falta de información, sobre todo acerca de las particularidades de la

¹Un gran adelanto en cuanto a la comprensión de los OGE se dio con el reporte efectuado por el United Nations Development Programme que ayudo a organizar los tipos de Organismos utilizados en 148 países, también en 2006 The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) publicó su

operación de los Organismos Electorales, se debe a nuestro entender a que en los países más desarrollados (de donde suele venir la mayor parte de la investigación académica) mucho tiempo se dio por hecho que sus autoridades electorales funcionaban de manera correcta y profesional teniendo muy pocas fallas que pudieran influir en la calidad de sus elecciones (aunque la elección presidencial del año 2000 y 2016 en Estados Unidos, 2010 en Gran Bretaña con ciudadanos que no pudieron votar y Canadá en 2011 (James 2013^a) prueben que hay campo de mejora). Otro factor es que cuando suelen existir fallas notorias en la integridad de las elecciones, se suele recurrir a explicaciones externas como: La influencia que las élites tienen sobre las leyes e instituciones usándolas a su favor, el uso de la violencia para la intimidación e inhibición del voto, fraude electoral, compra de votos etc. (Birch, 2011; Hyde & Marinov, 2012; James, 2012; Norris, Frank & Coma, 2013; Schedler, 2002), sin contemplar que podría existir algún o algunos problemas organizacionales o de funcionamiento que afectan la calidad de las elecciones. Ahora entendemos que debido a la diversidad y complejidad de los procesos involucrados en la organización de elecciones, es posible que se den errores en la ejecución de leyes o procesos, que de igual manera pueden afectar la integridad y calidad de las mismas (aunado a los otros factores externos del contexto de cada lugar).

Handbook en donde se hace un intento por describir de mejor manera a los Organismos de Gestión Electoral; aun así se ha investigado muy poco sobre qué factores causan un mejor o peor desempeño de los mismos (James 2013a).

2.1 Los Organismos de Gestión Electoral

Los Organismos de Gestión Electoral, según IDEA (2006), son organismos constituidos legalmente que tienen el propósito único de llevar a cabo algunos o todos los elementos esenciales para conducir elecciones y cuestiones de democracia directa cuando aplique el caso. Sus principios o elementos esenciales son (aceproject, 2016):

- 1) Determinar quién es elegible para votar
- 2) Recibir y validar las nominaciones de los participantes electorales
- 3) Conducir la votación
- 4) Llevar a cabo el conteo de votos
- 5) Calificar y validar dichos votos

Para aceproject el Organismo Electoral es:

Responsable de la administración de las elecciones. Debe instrumentar los procedimientos especificados en el marco legal de manera honesta e imparcial. Esto implica encargarse de asuntos técnicos y tomar decisiones. En algunos casos, también debe hacer el anteproyecto de las normas electorales, y usualmente desarrolla los procedimientos a seguir para el registro de los electores y los candidatos, la votación, y el conteo de votos.

También nos enumera una serie de tareas que debe de llevar a cabo para cumplir con su misión de realizar elecciones libres, justas y confiables: Administrar el proceso de acuerdo a la ley; Mantener una administración profesional, neutral y

transparente; Adoptar procedimientos para proteger la integridad de sus operaciones; Identificar y evaluar los riesgos de integridad, y tomar acción correctiva donde sea necesario; y Promover la conciencia del elector sobre los temas de integridad electoral. (aceproject, 2016).

Varios organismos pueden compartir estos elementos esenciales, de ser así cada uno de ellos se considera un Organismo Electoral (IDEA International, 2006). Además de estos, los OE pueden llevar a cabo otras funciones administrativas como: Registro de votantes, delimitación de secciones electorales, educación de votantes, monitoreo de medios y resolución de controversias (aceproject.org, 2016) Los OE se suelen clasificar debido a características como por ejemplo: Su tiempo de funcionamiento (existen órganos temporales y otros permanentes), su grado de centralización o descentralización, autonomía e independencia (IDEA International, 2006).

Existen tres modelos básicos de OE; el independiente, el gubernamental y el mixto (IDEA International, 2006). El modelo de organismo electoral independiente como su nombre lo sugiere, establece instituciones independientes y autónomas del gobierno. La principal característica que construye esa autonomía es la posibilidad de manejar su propio presupuesto. En este modelo se busca que sus miembros también sean personas que no tienen lazos directos con el gobierno y por lo tanto actúan de manera imparcial e independiente.

En el modelo gubernamental, los organismos electorales suelen formar parte del poder ejecutivo y funcionan a través de alguna secretaría, autoridad local o ministerio.

Si bien forman parte del gobierno, usualmente estos organismos electorales son presididos por un civil que rendirá cuentas ante un gabinete de ministros. (IDEA International, 2006).

El modelo mixto de organismo electoral usualmente tiene dos componentes y estructuras duales. Por un lado suele contar con un OE independiente del gobierno (similar al modelo independiente) que supervisa al organismo que actúa desde el gobierno, ya sea nacional o subnacional.

Cada uno de los modelos descritos anteriormente puede tener componentes diferentes, pero el comportamiento y resultados que se esperan al momento de organizar elecciones deberían ser los mismos. No hay que olvidar además que factores como el andamiaje legal, cuestiones sociales, políticas, económicas y culturales juegan un papel muy importante en la realidad del desenlace electoral. (IDEA International, 2006). Dicho esto, no existe un mejor modelo por el simple hecho de ser independiente, gubernamental o mixto. Hay factores y procesos claves que analizar en un OE independientemente de a que categoría pertenece, cuestiones como su proceso de selección de integrantes, reglamentación interna, procedimientos de rendición de cuentas y transparencia, normativa que garantice independencia e imparcialidad, son factores claves para poder juzgar si un OE está organizando elecciones con integridad y calidad.

Otras cuestiones que nos ayudan a categorizar los OE, son elementos que tienen que ver en como son desarrollados los procesos y etapas dentro de la organización de las elecciones. Por ejemplo, puede haber organismos electorales

permanentes y temporales; centralizados o descentralizados; o incluso internacionales², nacionales y subnacionales (IDEA Internacional, 2006).

Como lo adelantamos hace un momento, independientemente de que tipo de modelo se tenga, existen características indispensables que un OE tiene que ofrecer para garantizar elecciones de calidad que sean aceptadas tanto por la ciudadanía como por los actores políticos que participaron de estas. Según IDEA Internacional son siete los principios elementales que cualquier OE tiene que tener; Independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia, profesionalismo y misión de servicio.

En cuanto al elemento de independencia, IDEA nos dice que a la fecha existe debate en cuanto a que exactamente es la independencia de un OE. La principal confusión se da debido a la clasificación de los OE que visitamos anteriormente (Independiente, Gubernamental, Mixto), pero lo que tenemos que entender de este principio elemental, es que la independencia se refiere al actuar del OE. Se espera que no importando como esté estructurado jurídicamente, actúe de manera independiente sin presión ni influencia del gobierno o de agencias externas.

La imparcialidad, nos dice IDEA, tiene que ver con establecer la credibilidad e integridad en el proceso electoral con la finalidad de que al concluir el proceso electoral no quede duda de quién es el ganador y de que ese realmente es el ganador. De tal forma que no solo basta conducir la elección en un ambiente de verdadera independencia sino que también se tiene que reflejar en la imparcialidad de la

² Estos organismos electorales suelen ser de transición y suelen estar auspiciados por la ONU. Ejemplos de la existencia de estos casos son: Cambodia (1993), Bosnia y Herzegovina (1996) y Timor del Este (2000). (IDEA internacional, 2006).

actuación del OE. En este sentido y como lo veremos con más detalle en el siguiente capítulo, cobra importancia la manera en que son elegidos y nombrados los funcionarios de los OE.

El concepto de integridad ha cobrado importancia en el lenguaje académico de los que estudiamos cuestiones que tienen que ver con las elecciones. En el caso de los OE, son los responsables directos de garantizarla llevando a cabo elecciones limpias. (IDEA Internacional, 2006). La integridad electoral está sumamente ligada a las otras seis características esenciales que estamos revisando, pues es el resultado final que queremos observar.

La transparencia es un concepto que hoy en día es fundamental en cualquier actividad gubernamental o que dependa de recursos públicos. Para el caso de los OE no es diferente, el organismo electoral tiene que ser transparente en dos dimensiones; la presupuestal y la que tiene que ver con la gestión electoral, la manera en la que hace o no su trabajo.

Otro componente esencial de cualquier OE es la eficiencia. Todos esperamos que los recursos que tienen sean usados de la mejor manera y que se proporcionen de manera eficiente. La sustentabilidad juega una pieza clave para garantizar la eficiencia de los OE, en gran parte debido a que los recursos con los que cuenta son limitados. (IDEA Internacional, 2006).

Todos esperamos que nuestros OE actúen de manera profesional, el profesionalismo es otro elemento indispensable para cualquier OE. Este componente esencial tiene dos elementos básicos; implementación precisa de los procedimientos

electorales y personal altamente capacitado y capaz para cumplir de manera correcta sus funciones (IDEA Internacional, 2006). Un organismo electoral profesional da tranquilidad a la ciudadanía ya que siente que la importante tarea de organizar elecciones está en excelentes manos.

Por último pero no menos importante, tenemos el componente esencial de servicio (actitud o filosofía de servicio). En este sentido partimos de la premisa que los OE tienen que dar buen servicio tanto a los actores políticos como a la ciudadanía que esta habida de tener conocimiento e información sobre lo que sucede en el proceso de organizar elecciones. Muchos organismos electorales incluyen dentro de su normativa reglamentación que ayuda a medir el desempeño de los OE (IDEA Internacional, 2006).

Estos son las características y conceptos clave que nos ayudan a entender la importancia de la función de los OE para con el ejercicio democrático. Independientemente de cómo sea el andamiaje jurídico de cada OE, es importante que se sujete a los principios y características esenciales con la finalidad de promover elecciones integras y con la mejor calidad posible.

2.2 El desempeño como variable dependiente

En los últimos años ha existido una corriente por parte de los gobiernos y académicos de evaluar el desempeño de sus servicios públicos, sin embargo el estudio del desempeño de los Organismos Electorales ha recibido mucha menor atención, siendo un campo subdesarrollado. (James, 2013:3). En cuanto a esto, nos encontramos que básicamente se ha abordado desde dos perspectivas, siendo el desempeño como variable independiente la más común (integrity Project y Open

Election Data como los ejemplos más claros) en donde el desempeño es un indicador más, que explica la integridad (Integrity Project) o apertura de la información (open election data) según el caso. Otros ejemplos sobre el desempeño como variable independiente miden cómo éste afecta a la opinión pública y lo que provoca para con los ciudadanos vinculándolo con cuestiones como satisfacción con la democracia y confianza en instituciones (Hartlyn, McCoy, and Mustillo, 2009; Rosas, 2010; Barreda y Ruíz, 2013; Eisenstadt, 2004; Domínguez, 1999).

En este caso nos interesa el desempeño como variable dependiente con el fin de conocer qué cuestiones lo afectan, cómo y por qué. En este sentido contamos con ejemplos como el Electoral Performance Index y estudios académicos como “Improving Electoral Management: The Organisational Determinants of Electoral Integrity” (James, Loeber, Garnett& Van Ham 2016), en donde el Desempeño se convierte en la variable a explicar.

En otros trabajos bajo esta misma óptica (como: López-Pintor (2000), Elklit and Reynolds (2000), Wall et al. (2006), Jaramillo (2007), Ugues Jr. (2013); y Méndez y Loza (2013) por nombrar algunos) se utiliza un enfoque jurídico-institucional, pues el principal objetivo es ver cómo están constituidos los OE y que efecto tiene este andamiaje para con el desempeño. Otro método de análisis combina la parte jurídico-institucional junto con la dimensión administrativa, buscando entender los procesos que se dan en su interior y como afectan al desempeño del OE (James 2013:5; James, Loeber, Garnett& Van Ham, 2016:1-8).

En países en transición a la democracia o en democracias jóvenes es importante contar con un mejor conocimiento sobre los factores que intervienen en el desempeño de estas instituciones, con la finalidad de abonar a su entendimiento y contar con Organismos Electorales que puedan coadyuvar en la búsqueda de gobiernos más democráticos a través de elecciones legítimas y de calidad. Dicho esto, nuestra región ha recibido importante atención con una gran diversidad de estudios que abordan estos temas (Schedler, 2000; Hernández y Mójica, 2006; Estévez, Magar y Rosas, 2008; Hartlyn, McCoy, and Mustillo, 2009; Monsiváis, 2009; López, Mirón y Reveles, 2010; del Monte, 2010; Freidenberg, 2013; Barreda y Ruíz, 2013; Méndez, 2013; Méndez, 2017; Ugues Jr., 2013; Ugues Jr. 2015), por nombrar los más significativos, aunque normalmente se realizan desde una óptica nacional.

2.3 Variables que afectan el desempeño de los organismos electorales

De un extenso análisis de la literatura, buscaremos plasmar el consenso que existe en cuanto a la operacionalización de variables que se identifican como aquellas que tienen influencia sobre el desempeño de los organismos de administración electoral:

Tipo de OE

El consenso de los estudios sobre todo en el caso de América Latina, es que el tipo de OE tiene una importante relación con el grado de autonomía e imparcialidad con que actúan, y por ende, con su desempeño. Para efectos de este trabajo tomaremos como consenso (al igual que casi todos los autores) la clasificación de los OE que ofrece IDEA en su handbook (2006). 1) Modelo

independiente, 2) Modelo Gubernamental y 3) Modelo Mixto. Cabe destacar que en el contexto de países en transición a la democracia o democracias jóvenes, los expertos recomiendan el modelo independiente como aquel que brinda mayor confianza y favorece el mejor desempeño de los OE.

Diseño Institucional y andamiaje Jurídico

También existe un consenso en cuanto a que el diseño institucional de los OE impacta directamente en el desempeño de los mismos debido a que influye en su grado de independencia, imparcialidad y profesionalismo. Cuestiones como proceso de selección de los funcionarios, consejeros y magistrados; La independencia formal establecida en ley; mecanismos claramente establecidos para la actuación de los funcionarios; las reglas que hacen posible la competencia electoral; El tiempo que durarán en el encargo los consejeros y los procedimientos de remoción; el presupuesto del OE; entre otras variables específicas que se pueden identificar según el caso de estudio (procedimiento para el registro de candidatos, el financiamiento y su fiscalización, calificación de resultados).

Politización

Otro factor que se considera de suma relevancia para explicar el desempeño de los OE es el grado de influencia política que afecta al OE. Si bien éste de entrada está relacionado al diseño institucional (de manera formal o jure), también se suele intentar explicar de manera real. A mayor politización del organismo electoral, menor desempeño (debido principalmente a la parcialidad

del OE como resultado de la influencia de poderes políticos) y por ende poca legitimidad y calidad de la elección.

Profesionalismo (ligado a Profesionalización)

Esta variable también guarda estrecha relación con el diseño institucional del OE, debido a que en el diseño institucional se sienta la normativa y procesos que permiten contar con un OE profesional y con mecanismos de profesionalización. La expectativa teórica en este caso, es que un OE con perfil profesional (mecanismos de selección que tienen que ver con perfil y méritos además de competencia por el encargo), tendrá mejor desempeño que uno conformado por perfiles de filiaciones partidistas. (Los cuales podrían tener un perfil profesional aceptado o incluso sobresaliente, pero sus actuaciones siempre tendrán el fantasma de su origen partidista).

Autonomía/Independencia

Esta variable, también fuertemente relacionada con el andamiaje jurídico-profesional, establece que entre más independiente es el OE desde su creación, más autónomo en su actuar será. En este sentido Ugues Jr. (2013:122) define a la autonomía como: “la habilidad de operar libre de la interferencia de cualquier presión externa, incluyendo funcionarios del gobierno, partidos políticos, la milicia, u otros grupos con el interés de influenciar el proceso electoral”. Dentro de las principales cuestiones que se relacionan a la autonomía de los OE, tenemos: el cómo se eligen los consejeros; mecanismos de evaluación en el actuar de esos consejeros; el tiempo que duran en el encargo y los mecanismos

de remoción; así como el control que tiene el OE en cuanto a su presupuesto y el monto que tiene para operar.

Imparcialidad y Transparencia

Estas dos cuestiones van sumamente de la mano debido a que si bien el OE debe actuar de manera que no favorezca a una persona o grupo en lo particular³, de nada sirve esta imparcialidad si la información no se da a conocer de manera abierta y fidedigna, permitiendo que tanto las partes como los observadores en el proceso, puedan revisar y asegurarse que efectivamente existe imparcialidad de facto y no solo de forma.

Establecido lo anterior, es posible crear una expectativa teórica sobre lo que un organismo electoral debería tener como mínimo para de inicio tener un buen desempeño. Decimos esto porque si desde su creación o andamiaje jurídico contiene vicios que lo cargan hacia un lado u otro, difícilmente en la práctica, puede tener un desempeño que se considere autónomo, imparcial, transparente y profesional, pues de inicio su conceptualización formal no lo permite. Caso en contrario, cuando desde su creación y andamiaje jurídico un OE nace autónomo, se plasma en su normativa la imparcialidad, se tienen reglas y canales de comunicación en búsqueda de la transparencia, y se operan mecanismos de selección de funcionarios basados en la experiencia y mérito profesional, podemos decir que el organismo electoral tiene toda la posibilidad, por lo menos de forma, para desempeñar un trabajo que brinde legitimidad y calidad de las elecciones.

³por medio de reglas claras y justas para registrar candidatos; procesos de auditoría de recursos y establecimiento de un sistema de investigación y sanción; procedimientos para reportar correctamente los resultados de la contienda electoral; y decisiones del OE fundadas y motivadas conforme a derecho

En este sentido decidimos hacer un pequeño experimento con la finalidad de revisar, en el caso de los OE subnacionales en México, si cumplían la expectativa teórica, ya que la percepción de mal desempeño podría estar relacionada a un deficiente diseño jurídico-institucional. Para este efecto tomamos los indicadores mencionados anteriormente y obtuvimos los siguientes resultados.

Indicadores ligados al Desempeño de los OE							
	Estado	Tipo de OE	Autonomía	Profesionalización	Imparcialidad	Transparencia	Capacidad Presupuestal
1	Aguascalientes	Independiente	1	1	1	1	1
2	Baja California	Independiente	1	1	1	1	1
3	Baja California Sur	Independiente	1	1	1	1	1
4	Campeche	Independiente	1	1	1	1	1
5	Ciudad de México	Independiente	1	1	1	1	1
6	Chiapas	Independiente	1	1	1	1	1
7	Chihuahua	Independiente	1	1	1	1	1
8	Coahuila	Independiente	1	1	1	1	1
9	Colima	Independiente	1	1	1	1	1
10	Durango	Independiente	1	1	1	1	1
11	Estado de México	Independiente	1	1	1	1	1
12	Guanajuato	Independiente	1	1	1	1	1
13	Guerrero	Independiente	1	1	1	1	1
14	Hidalgo	Independiente	1	1	1	1	1
15	Jalisco	Independiente	1	1	1	1	1
16	Michoacán	Independiente	1	1	1	1	1
17	Morelos	Independiente	1	1	1	1	1
18	Nayarit	Independiente	1	1	1	1	1
19	Nuevo León	Independiente	1	1	1	1	1
20	Oaxaca	Independiente	1	1	1	1	1
21	Puebla	Independiente	1	1	1	1	1
22	Querétaro	Independiente	1	1	1	1	1
23	Quintana Roo	Independiente	1	1	1	1	1
24	San Luis Potosí	Independiente	1	1	1	1	1
25	Sinaloa	Independiente	1	1	1	1	1
26	Sonora	Independiente	1	1	1	1	1
27	Tabasco	Independiente	1	1	1	1	1
28	Tamaulipas	Independiente	1	1	1	1	1
29	Tlaxcala	Independiente	1	1	1	1	1
30	Veracruz	Independiente	1	1	1	1	1
31	Yucatán	Independiente	1	1	1	1	1
32	Zacatecas	Independiente	1	1	1	1	1
	0 no cumplen con la expectativa teórica						
	1 cumplen con la expectativa teórica						

Fig. 1 elaboración propia con datos oficiales de los OE estatales y el INE.

Cabe destacar que lo reportado es resultado solamente de un análisis formal de la normativa y elementos institucionales de los OE estatales en México, pues consideramos era un ejercicio necesario para estimar si la posible deficiencia en el desempeño podría deberse a un problema de nacimiento del organismo (jurídico o institucional) esto tomando en cuenta, como lo mencionamos anteriormente, que en la literatura especializada se reconoce la variable jurídico/institucional, como un factor importante que afecta el desempeño de los OE. Es importante aclarar que fue lo que se tomó como parámetros de medición en cada uno de los indicadores utilizados, por lo que a continuación exponemos la clave para entender la figura 1.

Tipo de OE: tomamos como base la nomenclatura clasificatoria propuesta por Wall et al (2006): Independiente, Gubernamental o Mixto.

Autonomía: Se operacionalizó como mecanismos existentes en ley para la selección de consejeros, normativa para su remoción y tiempos establecidos de duración en sus funciones.

Profesionalización: Se buscó la existencia de procesos que contaran con reglas de operación claras y específicas para la selección de consejeros por su experiencia, méritos y currículum, estableciendo además controles para garantizar la independencia de los mismos. En cuanto a la selección de personal administrativo se buscó existiera evidencia de mecanismos de conformación y operación de un servicio civil de carrera.

Imparcialidad: Procedimientos públicos y equitativos para el registro de candidatos, controles equitativos al financiamiento de los candidatos y partidos, procedimientos para que se reporten de manera rápida y confiable los resultados, reglas claras y equitativas de la contienda.

Transparencia: para este indicador decidimos utilizar los indicadores de Open Election Data⁴, que tienen que ver con la publicidad y accesibilidad de la información en materia de: Marco jurídico, organización administrativa del OE, procesos del OE, seguridad en la elección, delimitación territorial claramente establecida, reglas y controles para la construcción de la boleta electoral, padrón de votantes, educación electoral para la ciudadanía, procedimiento para escoger la localización de las casillas, resultados e información sobre quejas y denuncias.

Capacidad: Este indicador se operacionalizó mediante un análisis de la existencia de presupuesto específico para el OE en cuestiones de capacitación, sueldos competitivos para su estructura y recursos técnicos necesarios para poder llevar a cabo una elección que cumpla los mínimos niveles de calidad.

Al concluir este ejercicio, nos podemos percatar que institucional y jurídicamente se cumple con la expectativa teórica formal en cuanto a lo que un OE debería tener para realizar su función con un desempeño aceptable. Sin embargo esto no explica porque aún seguimos teniendo organismos electorales que su desempeño dista mucho

⁴ Ver en: <https://www.openelectiondata.net/en/guide/key-categories/>

de ser aceptable, resultando contradictorio, pues como lo mencionamos anteriormente la expectativa teórica sería que tuviesen un mejor desempeño.

2.4 Un marco de referencia para la medición del desempeño de los organismos electorales locales en México.

Regresando a las investigaciones que han buscado explicar el porqué del buen o mal desempeño de los OE, nos encontramos que la estrategia comúnmente utilizada para desarrollar estos estudios, es la creación de marcos de referencia que permiten, por medio de las variables reconocidas como importantes para el desempeño, encontrar asociaciones o información que ahonde en el conocimiento de este tema. En este sentido y apelando a nuestro interés de investigación, retomaremos en detalle específicamente los estudios desarrollados en México a nivel subnacional que tocan temas de desempeño de los OE, aclarando que de ninguna manera se están obviando los estudios pioneros y más importantes en la materia, pues los autores que desarrollaron las investigaciones que citaremos con mayor detalle, tomaron su base teórica de dichos trabajos.

Aclarado lo anterior, nos sorprendió encontrar pocos trabajos que tuvieran como principal objetivo analizar el desempeño de los OE nacionales, siendo que como ya hemos documentado, existe evidencia sólida de que es en este nivel donde se han tenido mayores irregularidades que atentan directamente a la legitimidad y calidad de las elecciones y en resumen, a la consolidación de la democracia. Los trabajos más significativos que encontramos abordan en parte alguno o algunos de los indicadores relacionados al desempeño, pero se desarrolla con la finalidad de explicar otra

situación (confianza, opinión pública, ciudadanización, equidad formal, integridad de las elecciones). A nosotros nos interesa centrarnos específicamente en el desempeño de los OE locales y buscar ahondar en el conocimiento de que factores son los más relevantes para su mal o buen funcionamiento, o si existe alguno que sobresalga y afecte de manera significativa a los demás parámetros. En este sentido consideramos que los estudios de Hernández y Mójica (2006), Aparicio y Ley (2008) y Monsiváis (2009), nos sirven de manera parcial para entender cómo se han operacionalizado algunas de las variables ligadas al desempeño en el contexto subnacional en México. Son los estudios de Méndez y Loza (2013) y (2016) los que constituyen la base e inspiración para este esfuerzo.

En su estudio de 2013 llamado: “Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México”, se hace un gran esfuerzo por tratar de identificar que explica el desempeño tan heterogéneo de los OE (administrativos y jurisdiccionales) locales en México. El documento parte de la importancia que el diseño institucional juega en la calidad de las elecciones así como en la confianza de sus resultados. Para ello tomaron tres variables explicativas del desempeño⁵: Partidismo; Independencia (autonomía); y Profesionalismo.

En la literatura se reconoce (Schedler, (2002); Mozaffar y Schedler, (2002); Hartlynet *al*, (2009); James, (2013)); que medir cuestiones como autonomía, independencia y profesionalismo de los organismos de gestión electoral constituye un reto debido a la distancia que suele existir entre lo formal y lo real. Esto constituye un

⁵ Ellos eligen estas tres variables como las más explicativas del desempeño de los OAE en el contexto de otros estudios latino americanos.

primer conflicto debido a que en parte se reconoce que la independencia, profesionalismo y autonomía plasmada en el marco jurídico-institucional, no siempre se cumple (Méndez, (2013). Una solución para este problema es el propuesto por Hartlynet *al.*, en donde se mide la independencia formal y el grado de partidismo como un elemento real.

Partidismo

Este indicador se estima con base en dos cuestiones; la primera tiene que ver con un análisis de la naturaleza de las instituciones que nombran a los integrantes del máximo órgano decisor del OE; y en segunda instancia la independencia que se percibe de las personas que fueron nombradas al momento de su designación. (Méndez, 2013). La clasificación propuesta por Hartlyn *et al.* (2009:22) y retomada por Méndez y Loza (2013:43) se crea con base en la composición y la forma en que toma decisiones el organismo electoral, quedando de la siguiente manera:

- a) “Dominado por un solo partido”: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).
- b) “Mixto partidarizado”: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OAE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido tome decisiones por cuenta propia.
- c) “Independiente/mixto partidarizado”: cuando algunos miembros son nombrados con base en la representación partidaria y otros son independientes.

- d) “Independiente de los partidos”: cuando los miembros son nombrados por el poder Legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria, sino por sus méritos.

Para la medición del partidismo percibido, los autores utilizaron un estudio cualitativo realizado por los miembros de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México, así como el número de impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al proceso de selección de los consejeros en cada estado.

Independencia

Este indicador busca estimar el grado de independencia por medio de la naturaleza del proceso de designación y la duración que tienen en su cargo tanto los consejeros que son nombrados como aquellos que los nombran. Lo anterior bajo el principio de que a mayor número de instituciones involucradas en la selección de los consejeros, gozaran de mayor independencia, en gran parte debido a que con la participación de varios actores en el proceso de designación, en teoría nadie debería tener un control directo sobre ellos. (Hartlyn et al., 2009 y Méndez, 2013).

Profesionalismo

Una dimensión sumamente importante dentro del desempeño (sobre todo la parte administrativa) de los organismos electorales, es el profesionalismo y profesionalización de los integrantes del OE. Estos funcionarios son los responsables de cuestiones claves, como suelen ser: Registro de votantes, capacitación de

funcionarios de casilla, conducir la jornada electoral, entre otras. (IDEA, 2016). La medición del profesionalismo utilizada en el trabajo de Méndez (2013) es una contribución y utiliza variables que se centran en el servicio profesional electoral, revisa si los OE cuentan con un servicio profesional electoral establecido en ley; si se tiene un estatuto que rige su operación; y si existieron o no impugnaciones de los resultados en las elecciones a gobernador.

⁶A continuación se presentan los resultados obtenidos por Méndez (2013) y publicados en el libro “Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México” los cuales constituyen parte del marco teórico de este documento.⁷

Cuadro 1. Partidismo en los institutos electorales estatales					
Estado		Grado de partidismo	Estado		Grado de partidismo
1	Aguascalientes	Alto	17	Morelos	Alto
2	Baja California	Alto	18	Nayarit	Medio
3	Baja California Sur	Alto	19	Nuevo León	Medio
4	Campeche	Alto	20	Oaxaca	Alto
5	Chiapas	Alto	21	Puebla	Alto
6	Chihuahua	Bajo	22	Querétaro	Medio
7	Coahuila	Medio	23	Quintana Roo	Alto
8	Colima	Alto	24	San Luis Potosí	Medio
9	Distrito Federal	Medio	25	Sinaloa	Alto
10	Durango	Bajo	26	Sonora	Medio
11	Estado de México	Medio	27	Tabasco	Alto
12	Guanajuato	Alto	28	Tamaulipas	Alto
13	Guerrero	Medio	29	Tlaxcala	Alto
14	Hidalgo	Alto	30	Veracruz	Alto
15	Jalisco	Medio	31	Yucatán	Medio
16	Michoacán	Alto	32	Zacatecas	Alto

*El grado de partidismo es alto =1 cuando sólo órganos políticos están involucrados en el proceso de denominación de consejeros electorales, el OAE es mixto partidizado o independiente/mixto

⁶ Datos obtenidos del estudio de Méndez (2013)

⁷Se presentan solo los resultados obtenidos por cada indicador, los cuadros completos se pueden consultar en el texto original.

partidarizado si la percepción de partidismo es alta, hay injerencia del gobernador y el número de impugnaciones es mayor a 5; es medio =2 cuando órganos políticos o civiles están involucrados, el OAE es independiente/mixto partidarizado si la percepción de partidismo es alta pero sin injerencia del gobernador y con consenso, y las impugnaciones están entre 0 y 5; el grado de partidismo es bajo =3 cuando órganos políticos o civiles están involucrados, el OAE es independiente si hay una percepción de independencia y no hay impugnaciones.

En este primer ejercicio los autores miden el grado de partidismo de los organismos electorales estatales a través de estas variables: La naturaleza de los órganos que intervienen en la elección del Consejo general del OAE; el tipo de organismo electoral⁸; el partidismo percibido⁹; y el número de impugnaciones a la elección de los Consejeros. Después de atribuir los valores a cada cuestión, tal y como se detalla en la nota al pie de la tabla, determinan si el OAE tiene un grado de partidismo alto, mediano o bajo.

Uno de los hallazgos de este indicador y que resulta importante pues es una medición del desempeño final de los OE, es el análisis de las impugnaciones a la elección de gobernador que llegaron hasta el TEPJF. En este sentido se encontró que los estados altamente partidarizados tienen el mayor número de impugnaciones; tal es el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California y Tlaxcala.

⁸ Tomando en cuenta la denominación establecida por Hartlynet *al* (2009)

⁹ Según las evaluaciones cualitativas realizadas por los integrantes de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México

Cuadro 2. Independencia de los Institutos Electorales Estatales					
Estado		Grado de independencia	Estado		Grado de independencia
1	Aguascalientes	Bajo	17	Morelos	Medio
2	Baja California	Bajo	18	Nayarit	Bajo
3	Baja California Sur	Bajo	19	Nuevo León	Medio
4	Campeche	Bajo	20	Oaxaca	Bajo
5	Chiapas	Bajo	21	Puebla	Medio
6	Chihuahua	Medio	22	Querétaro	Medio
7	Coahuila	Medio	23	Quintana Roo	Bajo
8	Colima	Bajo	24	San Luis Potosí	Bajo
9	Distrito Federal	Alto	25	Sinaloa	Alto
10	Durango	Alto	26	Sonora	Alto
11	Estado de México	Medio	27	Tabasco	Medio
12	Guanajuato	Medio	28	Tamaulipas	Bajo
13	Guerrero	Bajo	29	Tlaxcala	Bajo
14	Hidalgo	Medio	30	Veracruz	Alto
15	Jalisco	Medio	31	Yucatán	Alto
16	Michoacán	Bajo	32	Zacatecas	Bajo

**El grado de independencia es alto =3 cuando los órganos que intervienen son tres o más, la duración del nombramiento del consejero triplica al de los diputados que los nombran (proporción 3), la remoción está a cargo del Congreso del estado y requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados; es medio =2 cuando los órganos que intervienen son dos, la duración del nombramiento del consejo duplica la de los diputados (proporción entre 2 y 2.99), la remoción está a cargo del Congreso, en conjunción con el Consejo y por el voto de las dos terceras partes; y bajo =1 cuando los órganos que intervienen son uno o dos, la duración del nombramiento y los diputados es la misma (proporción 1) y la remoción está a cargo del Consejo o no está regulada.

En el cuadro 2 se presentan los resultados obtenidos con la medición del indicador de grado de independencia de los OAE. Podemos observar que existían diecisiete estados en que tres órganos estaban involucrados en el proceso de designación de consejeros electorales, en los cuales participaba la sociedad civil, partidos políticos y finalmente el Congreso Local. (Méndez, 2013). Como lo

¹⁰ Datos obtenidos del estudio de Méndez (2013)

mencionamos en el apartado metodológico, una de las principales cuestiones con este indicador, es que se asume que a mayor número de actores involucrados en el proceso de designación de consejeros, más independiente debe de ser el OE, ya que estos constituyen filtros que resultan en que ningún actor puede atribuirse por sí solo el nombramiento de ese consejero y por lo tanto no debería existir ninguna filiación o necesidad de retribución hacia quien nombró. Una distinción importante hecha por la autora, es que también resulta importante la naturaleza de los órganos o actores que intervienen, “pues la suma de parcialidades no produce imparcialidad” (Méndez:49, 2013).

En cuanto al segundo componente de este indicador, resulto un hallazgo interesante que en ocho casos tienen la misma duración en el cargo tanto los que nombran como los que son designados consejeros, lo cual según la expectativa teórica, supone menor independencia, pues podría haber una filiación de dependencia para con los diputados que los nombraron. También hubieron nueve estados donde la duración de los consejeros duplica la de quienes los nombraron y hay dos casos (Veracruz y Durango) en donde la duración de los designados dura tres veces más que la de quien los designó, suponiendo de inicio mayor independencia al superar en duración a los que los nombraron. (Méndez, 2013). Como resultado la autora nos dice que en términos del indicador de independencia, solo en seis estados (Distrito Federal, Durango, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán) se puede considerar que son “altamente independientes” (Méndez y Loza:50, 2013).

Como lo mencionamos anteriormente un indicador clave establecido por la autora para medir el profesionalismo, es la existencia de un Servicio Profesional

Electoral, debido a que se piensa que muestra por lo menos la intención de profesionalizar los OE y por lo tanto obtener mayor profesionalismo e imparcialidad en su desempeño. (Méndez, 2013). Si bien es difícil obtener información sobre si este opera o no en la realidad, la autora consideró como buen indicio que existiera reglamentación interna al respecto, a manera de un Estatuto del Servicio Profesional Electoral. En este sentido el análisis realizado, mostró que solo en trece estados están aprobados los estatutos del SPE. En el resto solo existe la mención del Servicio Profesional Electoral en la Ley.

11

Cuadro 3. Profesionalismo de los institutos electorales estatales

Estado		Grado de profesionalismo	Estado		Grado de profesionalismo
1	Aguascalientes	Medio	17	Morelos	Bajo
2	Baja California	Bajo	18	Nayarit	Bajo
3	Baja California Sur	Bajo	19	Nuevo León	Alto
4	Campeche	Bajo	20	Oaxaca	Bajo
5	Chiapas	Medio	21	Puebla	Alto
6	Chihuahua	Bajo	22	Querétaro	Bajo
7	Coahuila	Alto	23	Quintana Roo	Bajo
8	Colima	Bajo	24	San Luis Potosí	Medio
9	Distrito Federal	Medio	25	Sinaloa	Bajo
10	Durango	Bajo	26	Sonora	Bajo
11	Estado de México	Medio	27	Tabasco	Medio
12	Guanajuato	Alto	28	Tamaulipas	Bajo
13	Guerrero	Medio	29	Tlaxcala	Bajo
14	Hidalgo	Bajo	30	Veracruz	Medio
15	Jalisco	Bajo	31	Yucatán	Bajo
16	Michoacán	Bajo	32	Zacatecas	Medio

*** El grado de profesionalismo es alto =3 cuando el OAE tiene un servicio profesional electoral establecido en la ley electoral, hay un estatuto o reglamento aprobado y los resultados de la competencia no fueron impugnados; es medio =2 cuando hay un SPE en la ley, hay un estatuto o reglamento aprobado y los resultados fueron impugnados; y es bajo =1 cuando no hay un SPE o cuando está solamente contemplado en la ley,

¹¹ Datos obtenidos del estudio de Méndez (2013)

pero no hay un estatuto o reglamento aprobado, y cuando los resultados fueron impugnados.

El segundo elemento a considerar para medir el profesionalismo del OE, es si existieron o no impugnaciones a la elección de gobernador que se tuvieran que resolver ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para nosotros este es un indicador sumamente importante ya que es una buena fotografía post electoral que mide el desempeño final del organismo electoral. Si bien se reconoce que la impugnación de resultados por parte de los partidos políticos parece estar dictada como regla, es posible sumergirse en un análisis de fondo de dichas impugnaciones (cuestión que tendrá que realizarse en estudios posteriores y que no son parte ni del trabajo de Méndez, (2013) ni del presente esfuerzo). De acuerdo con la información recabada, dieciséis elecciones a gobernador fueron impugnadas.

12

Cuadro 4. Calidad de los Órganos de Administración Electoral locales en México. Independencia, partidismo y profesionalización					
Estado		Promedio (n)		Estado	
					Promedio (n)
1	Coahuila	2.33		17	Tabasco
2	Distrito Federal	2.33		18	Aguascalientes
3	Durango	2.33		19	Chiapas
4	Nuevo León	2.33		20	Hidalgo
5	Chihuahua	2		21	Morelos
6	Estado de México	2		22	Nayarit
7	Guanajuato	2		23	Zacatecas
8	Puebla	2		24	Baja California
9	Sonora	2		25	Baja California Sur
10	Veracruz	2		26	Campeche
11	Yucatán	2		27	Colima
12	Guerrero	1.67		28	Michoacán
13	Jalisco	1.67		29	Oaxaca
14	Querétaro	1.67		30	Quintana Roo
15	San Luis Potosí	1.67		31	Tamaulipas
16	Sinaloa	1.67		32	Tlaxcala

¹² Datos obtenidos del estudio de Méndez (2013)

(n) El promedio simple se estimó sumando los valores de cada variable y dividiéndolos entre 3. Los valores son los siguientes: el grado de independencia es alto=3, medio=2 y bajo=1. Con el propósito de combinar las tres estimaciones correspondientes a la independencia, partidismo y profesionalismo de los OAE, fue necesario invertir la escala de calificación del grado de partidismo, de manera que quedó como sigue: alto es 1, medio es 2 y bajo es 3. El grado de profesionalismo es alto=3, medio=2 y bajo=1.

El cuadro 4 muestra las estimaciones finales obtenidas a partir de la medición de las dimensiones de partidismo, independencia y profesionalización. El primer hallazgo relevante del cual da cuenta la autora, es “que no hay un alineamiento claro entre la independencia y el profesionalismo de los órganos electorales” (Méndez:53, 2013). Esto quiere decir que no todos los OE que son altamente independientes son altamente profesionales, algo que debería ser esperable en un OE bajo el modelo Jurídico-Institucional de independencia y profesionalismo. Se encontró que de hecho solo el Distrito Federal y Veracruz tienen OE con alta independencia y profesionalismo medio; y los otros estados con independencia alta presentan profesionalismo bajo.

En otra categoría se encuentran lo OE que tienen alto profesionalismo e independencia media (Coahuila, Guanajuato, Nuevo León y Puebla). Por último Méndez (2013) nos dice que destacan diez estados con baja independencia y bajo profesionalismo, lo que los pone como OE con baja calidad y mal desempeño.

Otro hallazgo que muestra la interesante heterogeneidad del caso mexicano, es la mezcla de órganos electorales independientes y partidistas a la vez; el caso de

Sinaloa que tiene alta independencia así como alto partidismo y los casos del Distrito Federal, Durango, Sonora y Yucatán que tienen alta independencia y partidismo medio.

Los casos más comunes resultaron ser los OE con baja independencia y partidismo alto, destacando doce estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas).

De tal forma que al establecer los ajustes correspondientes mediante la suma de las tres variables, la autora distingue una clasificación de OE con alta, media y baja calidad según su desempeño.

Desempeño Alto: Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León y Durango

Desempeño Medio: Guanajuato, Estado de México, Puebla, Sonora, Veracruz, Yucatán y Chihuahua.

Desempeño Bajo: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala.

Tal y como evidencia la autora, la relación entre independencia y partidismo es negativa y significativa, confirmando la teoría de que entre más independientes son los OE, menos partidistas son. Destaca también que contrario a lo que se podría pensar, el profesionalismo y la independencia no están relacionados en el caso de los OE locales en México, comprobando que pese a que formalmente es un modelo de OE profesional e independiente, en la práctica no necesariamente se ratifica. (Méndez, 2013). Por

último la relación entre profesionalismo y partidismo es negativa pero no significativa, indicando en alguna forma que a mayor partidismo hay menos profesionalismo.

Tras realizar el análisis de la información recabada, los autores confirmaron la sospecha de que existía demasiada heterogeneidad entre los Institutos Electorales locales, (cuestión que después de revisar los datos plasmados en los cuadros resulta evidente; con tanta diversidad en cuanto a su andamiaje jurídico-institucional, es difícil esperar los mismos resultados de unos y otros), esto provocaba que algunos Institutos (los menos) pudieran llevar a cabo elecciones de calidad aceptable. La gran mayoría probó que desde su diseño jurídico-institucional no tenían la capacidad para llevar a cabo elecciones de calidad aceptable. Uno de los hallazgos esperados es que se encontró una relación negativa y significativa entre la Independencia y el Partidismo (entre más independientes son menos partidistas). En lo contrario un resultado que fue poco esperado es que el profesionalismo y la independencia no estuvieron correlacionados (mayor independencia no resulta necesariamente en mayor profesionalismo)

Hasta aquí y con estos datos pareciera que evidentemente se confirmaba que el diseño institucional de los OE juega un papel sumamente importante en su desempeño. En los OE en que se tenía un contexto institucional y jurídico en concordancia con la expectativa teórica, se tenía mejor independencia y por ende menos politización, lo que generalmente resultaba en un mejor desempeño del OE. Sin embargo efectivamente los que estaban en ese supuesto eran los menos, y tanta heterogeneidad normativa e institucional de los OE estatales provocaba que el desempeño de los mismos fuera tan diverso.

Como ya lo mencionamos con anterioridad, en 2014 el sistema electoral mexicano tuvo una reforma que cambió la estructura y organización de los organismos electorales. Estos cambios, sobre todo los que afectan a los OE estatales, deberían por lo menos en papel, reducir importantemente la heterogeneidad en cuanto al desempeño de los OE y mejorar importantemente el mismo. Decimos esto porque en varios de los indicadores relacionados al desempeño de los OE, se realizaron reformas que en teoría deben mejorar importantemente su fortalecimiento institucional.

De entrada dichos cambios garantizan mejoras en cuanto a la autonomía, imparcialidad y profesionalismo de los OE locales. Para empezar, los nuevos OPLE tendrían que ser más autónomos e independientes debido a que el proceso de selección de consejeros involucra a un mayor número de organismos que además gozan de un carácter civil y académico eliminando en gran parte la supuesta influencia política en el proceso de su nombramiento (cuestión que no se probó del todo en el estudio de Méndez y Loza (2013)).

El proceso de selección también involucra una serie de pasos que van desde la revisión de documentación básica hasta exámenes de conocimiento y evaluación de la capacidad de resolución de problemas inherentes al cargo, lo que supone que se mejora el profesionalismo del cuerpo de decisión de los organismos electorales locales al contar con consejeros más capaces (resultado de un proceso de competencia y selección de los mejores en donde intervienen instituciones como el CENEVAL y la UNAM).

Otro factor que debería de mejorar el profesionalismo de los Organismos Electorales Estatales es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que homologa reglas y mecanismos para la implementación de esta política de profesionalización del cuerpo administrativo, estableciendo un enlace directo con el INE y su infraestructura para la capacitación y selección de los funcionarios administrativos.

Dicho lo anterior y tomando en cuenta los criterios establecidos tanto en la literatura especializada como en el estudio de Méndez y Loza (2013), se esperaría que con la reforma electoral y la nueva forma de organización de los OE locales, se redujera en gran medida los problemas encontrados en cuanto a su heterogeneidad, aparente politización y poco profesionalismo.

2.5 Resultados del ejercicio de réplica en el nuevo periodo post reforma electoral de 2014

A continuación presentaremos los resultados que obtuvimos al replicar el estudio realizado por Méndez (2013) incorporando los datos de investigación propia correspondientes al periodo 2014-2017, el inicio del periodo se establece a partir de los cambios en el sistema electoral mexicano con la reforma electoral de ese mismo año, tomando en cuenta las elecciones para elegir gobernador durante esos años. Es importante destacar que no es una réplica exacta debido básicamente a dos cuestiones: la primera es que no contamos con datos actualizados de la encuesta realizada por la Red de investigación de la Calidad de la Democracia en México, por lo que tuvimos que reutilizar los datos contenidos en el estudio original; la segunda cuestión es sumamente notoria en el indicador de profesionalismo. Debido a que cuando el estudio original se realizó existía heterogeneidad en cuanto a las variables de servicio profesional y estatuto. En nuestro caso esas cuestiones se homologaron

con la reforma de 2014 y afectan al resultado final de la calificación debido a que todos cuentan con dicha información y le dejan la determinación de la calidad básicamente a la variable de impugnaciones a la elección de gobernador. Aún así pensamos que es ¹³un buen ejercicio y arroja datos comparables independientemente de lo comentado.

Cuadro 6. Partidismo en los institutos electorales estatales					
Estado		Grado de partidismo	Estado		Grado de partidismo
1	Aguascalientes	Bajo	17	Morelos	Alto
2	Baja California	Bajo	18	Nayarit	Bajo
3	Baja California Sur	Bajo	19	Nuevo León	Medio
4	Campeche	Medio	20	Oaxaca	Alto
5	Ciudad de México	Alto	21	Puebla	Alto
6	Chiapas	Medio	22	Querétaro	Alto
7	Chihuahua	Bajo	23	Quintana Roo	Bajo
8	Coahuila	Medio	24	San Luis Potosí	Medio
9	Colima	Alto	25	Sinaloa	Medio
10	Durango	Bajo	26	Sonora	Medio
11	Estado de México	Alto	27	Tabasco	Medio
12	Guanajuato	Medio	28	Tamaulipas	Medio
13	Guerrero	Medio	29	Tlaxcala	Medio
14	Hidalgo	Medio	30	Veracruz	Alto
15	Jalisco	Medio	31	Yucatán	Bajo
16	Michoacán	Medio	32	Zacatecas	Medio

En este sentido y debido a la homologación en cuanto al número de órganos involucrados en el proceso de selección y a quien elige, el grado de partidismo es alto =1 cuando: la percepción de partidismo es alta, hay injerencia del gobernador y el número de impugnaciones es mayor a 5; es medio =2 la percepción de partidismo es alta pero sin injerencia del gobernador y con consenso, y las impugnaciones están entre 0 y 5; el grado de partidismo es bajo =3 cuando hay una percepción de independencia y no hay impugnaciones.

En el cuadro 6 se presentan los datos obtenidos al desarrollar el indicador de partidismo. Cabe destacar que se tuvieron que usar los datos acerca del partidismo percibido debido a que no se encuentra una actualización de los mismos, por lo demás

¹³ Datos obtenidos del estudio de Méndez (2013)

todos los datos pertenecen a lo sucedido en las elecciones de gobernador referidas en la columna “Año de elección a gobernador”. Otra distinción que vale la pena hacer, es que en el caso de la variable impugnaciones no está homologada en sentido estricto debido a que en la elección de consejeros, se tomaron en cuenta cualquier impugnación que llegase al TEPJF en cualquier momento del proceso de selección de los mismos. Cuestión que anteriormente solo sucedía al final ya que se daban a conocer los nombramientos.

El indicador resulta muy interesante debido a que la reforma electoral llevada a cabo en 2014, homologó el proceso de selección de los Consejeros electorales; participando en la designación de los aspirantes tres órganos distintos (el INE, a través de la Comisión de vinculación con OPLES así como el Consejo General; Instituciones Académicas como el CIDE, COLMEX y la UNAM; y por último el CENEVAL). Esto según la clasificación propuesta por Hartlyn *et al.*, mejora en gran medida la expectativa de independencia del organismo electoral y en consecuencia debería mejorar su desempeño y por último la calidad de las elecciones que estos organizan. Sin embargo, nos encontramos que incluso teniendo un proceso en teoría más transparente y despolitizado, se dieron una gran cantidad de quejas e impugnaciones durante el proceso de designación de los Consejeros. Destacan por su cambio radical el estado de Aguascalientes, que en la medición realizada por el estudio previo de Méndez (2013), tuvo 46 impugnaciones a la selección de Consejeros mejorando sustancialmente su desempeño en este indicador contando solo con 2. En caso contrario y como contraste, el estado de Oaxaca no presentó ninguna en el estudio de referencia, y en nuestra actualización tuvo 22. La mayoría de los estados aumentaron

el número de casos en que se presentó una impugnación durante el proceso de selección de consejeros, a continuación presentamos una tabla comparativa de ambos momentos.

Cuadro 7. Comparativo impugnaciones a la elección de consejeros

	Estado	Número de impugnaciones de elección de consejeros Méndez (2013)	Número de impugnaciones de elección de consejeros 2014-2019
1	Aguascalientes	46	2
2	Baja California	9	2
3	Baja California Sur	0	4
4	Campeche	0	12
5	D.F./Ciudad de México	4	23
6	Chiapas	1	13
7	Chihuahua	0	4
8	Coahuila	0	3
9	Colima	1	8
10	Durango	4	1
11	Estado de México	4	17
12	Guanajuato	0	6
13	Guerrero	0	3
14	Hidalgo	0	1
15	Jalisco	0	18
16	Michoacán	0	6
17	Morelos	1	12
18	Nayarit	1	1
19	Nuevo León	0	7
20	Oaxaca	0	22
21	Puebla	1	6
22	Querétaro	0	19
23	Quintana Roo	3	3
24	San Luis Potosí	0	6
25	Sinaloa	1	1

26	Sonora	9	11
27	Tabasco	1	8
28	Tamaulipas	1	2
29	Tlaxcala	11	6
30	Veracruz	5	11
31	Yucatán	24	3
32	Zacatecas	0	7
Total			
	127	248 (+95.3%) ¹⁴	

En total prácticamente se duplicó la cantidad de impugnaciones en poco más del 95%, a nuestro juicio podría atribuirse a dos cuestiones básicas: En primer momento, después de la reforma electoral de 2014 se homologó la forma en que se seleccionan y designan los Consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales (OPL). El proceso de selección está integrado por varias etapas en las cuales se pueden impugnar los resultados, lo que genera más momentos y cuestiones por las cuales un aspirante a Consejero puede impugnar. La segunda cuestión que nos pareció relevante, es que la mayoría de estos recursos se dieron durante el 2014 en el primer proceso de selección para conformar los OPL estatales, teniendo ahí 193 de las 248 del total de todos los procesos de selección que se han dado. Valdría la pena estudiar esta cuestión en lo particular para saber por qué el 2014 fue un año sobresaliente para las impugnaciones a la elección de consejeros.

¹⁴ Datos 2013 obtenidos del estudio de Méndez; datos 2014-2019 son de elaboración propia con documentos del INE y sentencias del TEPJF

Cuadro 8 Independencia de los institutos electorales estatales					
Estado		Grado de independencia	Estado		Grado de independencia
1	Aguascalientes	Medio	17	Morelos	Medio
2	Baja California	Medio	18	Nayarit	Medio
3	Baja California Sur	Medio	19	Nuevo León	Medio
4	Campeche	Medio	20	Oaxaca	Medio
5	Ciudad de México	Medio	21	Puebla	Medio
6	Chiapas	Medio	22	Querétaro	Medio
7	Chihuahua	Medio	23	Quintana Roo	Medio
8	Coahuila	Medio	24	San Luis Potosí	Medio
9	Colima	Medio	25	Sinaloa	Medio
10	Durango	Medio	26	Sonora	Medio
11	Estado de México	Medio	27	Tabasco	Medio
12	Guanajuato	Medio	28	Tamaulipas	Medio
13	Guerrero	Medio	29	Tlaxcala	Medio
14	Hidalgo	Medio	30	Veracruz	Medio
15	Jalisco	Medio	31	Yucatán	Medio
16	Michoacán	Medio	32	Zacatecas	Medio

El grado de independencia es alto =3 cuando los órganos que intervienen son tres o más, la duración del nombramiento del consejero triplica al de los diputados que los nombran (proporción 3), la remoción está a cargo del Congreso del estado y requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados; es medio =2 cuando los órganos que intervienen son dos, la duración del nombramiento del consejo duplica la de los diputados (proporción entre 2 y 2.99), la remoción está a cargo del Congreso, en conjunción con el Consejo y por el voto de las dos terceras partes; y bajo =1 cuando los órganos que intervienen son uno o dos, la duración del nombramiento y los diputados es la misma (proporción 1) y la remoción está a cargo del Consejo o no está regulada.

*Para las variables “Duración en el cargo de los que nombran” y “duración en el cargo del Consejero”, tuvimos que tomar el valor más alto de cada uno debido a que la duración en el cargo de los consejeros se da de manera escalonada, teniendo en el caso del Consejo General del INE, cuatro Consejeros que durarán nueve años, cuatro de seis y tres que estarán tres años en el encargo; a su vez, en los Consejos locales tenemos un consejero que estará siete años (el presidente), tres que durarán seis años y tres consejeros que estarán tres años. Los dos

métodos más apropiados para homologar y poder operativizar dicha variable dan el mismo resultado.¹⁵

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

En el cuadro 8 podemos ver los resultados encontrados mediante el indicador de independencia. No era sorpresa que en este indicador tuvieran la misma clasificación todas las entidades federativas, esto debido a la homologación total del proceso de selección así como la normativa aplicable. Lo que si resulta evidente es que a pesar de que post reforma de 2014 se cuenta con mucha mayor transparencia e impacto en el indicador de independencia debido en gran parte a la intervención de órganos autónomos y civiles en la selección de los Consejeros electorales estatales; existe un problema de dependencia generalizado para con quien los nombra. Establecido lo anterior y siguiendo lo propuesto por Hartlyn *et al.* (2009), Existe una posible dependencia no formal hacia los Consejeros del INE, debido a que la mayoría de los periodos de los Consejeros Nacionales están por encima del tiempo de los locales; y si a esto le sumamos la influencia que la nueva ley le otorgó al INE sobre los Institutos electorales estatales, pareciera que su independencia y autonomía se podría ver amenazada. Por esta razón y a pesar de la sustancial mejora en el proceso de selección y designación de consejeros, la calificación más alta que se pudo obtener es que tienen una independencia media.¹⁶

¹⁵ Si se suman los años totales que durarán tanto los Consejeros del INE como los locales y se divide entre el número de integrantes de cada Consejo, nos sigue arrojando que la diferencia entre uno y otro es de 0.77.

¹⁶ Con base en este indicador se podría empezar una discusión ya que se vislumbran por lo menos dos posiciones encontradas; una que sostenga que su independencia no se ve afectada debido a que en este caso el órgano que nombra es en inicio ciudadano; y la segunda postura que piense que si compromete su independencia debido que aunque en principio el máximo órgano de decisión del INE es ciudadano y en teoría independiente, profesional y no politizado, es nombrado por un órgano político, por lo que se podría argumentar la posible partidización del órgano superior y por ende la de los organismos estatales que fueron nombrados por ellos.

17

Cuadro 9. Profesionalismo de los institutos electorales estatales

Estado		Grado de profesionalismo	Estado		Grado de profesionalismo
1	Aguascalientes	Medio	17	Morelos	Alto
2	Baja California	Alto	18	Nayarit	Alto
3	Baja California Sur	Medio	19	Nuevo León	Alto
4	Campeche	Medio	20	Oaxaca	Medio
5	Ciudad de México	Alto	21	Puebla	Medio
6	Chiapas	Bajo	22	Querétaro	Alto
7	Chihuahua	Medio	23	Quintana Roo	Medio
8	Coahuila	Medio	24	San Luis Potosí	Alto
9	Colima	Medio	25	Sinaloa	Alto
10	Durango	Alto	26	Sonora	Alto
11	Estado de México	Medio	27	Tabasco	Alto
12	Guanajuato	Alto	28	Tamaulipas	Alto
13	Guerrero	Medio	29	Tlaxcala	Medio
14	Hidalgo	Medio	30	Veracruz	Medio
15	Jalisco	Alto	31	Yucatán	Alto
16	Michoacán	Medio	32	Zacatecas	Medio

El cuadro 9 contiene los resultados de la medición de las variables del indicador de Profesionalismo. Después de la reforma electoral de 2014 se homologó el servicio profesional electoral haciéndose no solo obligatorio sino operativo en todos los Organismos Políticos Locales. También es necesario reconocer que se tienen importantes avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, por lo que conocer datos como la remuneración de los Consejeros electorales no es tan complicada. Sin embargo la medición concreta de la variable “impugnación a la elección de gobernador”, es quizá la prueba más contundente de que a pesar de las reformas realizadas, que tenían como objetivo principal el “homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales y así, garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.” (Portal del INE, 2018), se

¹⁷ Elaboración propia tomando como referencia la metodología utilizada en Méndez (2013)

continúa teniendo demasiada heterogeneidad en los resultados y por ende una variedad de diferentes desempeños en la organización de elecciones causando elecciones con calificaciones de calidad muy variadas e incluso perjudicando la legitimidad de las mismas en algunos casos.

De los treinta y un estados en donde se han celebrado elecciones post reforma de 2014, en dieciocho se han presentado impugnaciones, con un caso (Colima), en donde se tuvo que repetir la elección de gobernador y con otro donde esa misma posibilidad suena bastante probable (Puebla), además de escándalos públicos en dos de las tres elecciones de 2017 (Estado de México y Coahuila) en donde la percepción generalizada es que la elección no fue del todo limpia. Este dato nos indica que en el 58% de las elecciones han existido impugnaciones que ha tenido que resolver el máximo tribunal electoral (salvo en los casos expresados anteriormente). Podríamos argumentar que dichas impugnaciones constituyen una estrategia política de los partidos y quizá en algunos casos lo son, pero también tenemos por el otro lado casos en donde pareciera haber algo más.

¹⁸Estos son los resultados obtenidos al replicar de la manera más cercana el ejercicio previo realizado por Méndez (2013). Consideramos que debido a la homologación de muchos de los criterios seleccionados inicialmente por la autora del estudio previo, existe mayor peso de algunas variables. Tal es el ejemplo de la variable dentro del indicador de partidismo que tiene que ver con las impugnaciones a la selección de consejeros; y la otra es la variable dentro de profesionalismo que tiene que ver con las impugnaciones a la elección de gobernador. Sin embargo consideramos es valioso lo encontrado porque permite ver que hay organismos que independientemente de los momentos de medición conservan un desempeño bueno (Nuevo León y Durango). Otros que siguen teniendo serios problemas de desempeño (Colima, Michoacán y Oaxaca) y algunos otros que mejoraron considerablemente (Tamaulipas y Baja California), así como unos que empeoraron su desempeño (Puebla, Estado de México y Veracruz). Algunas de estas calificaciones incluso coinciden con la realidad que podemos percibir a través de lo sucedido en las elecciones recientes.

Estado	Promedio (n)	Estado	Promedio (n)
1 Baja California	2.33	17 Chihuahua	2
2 Durango	2.33	18 Coahuila	2
3 Guanajuato	2.33	19 Guerrero	2
4 Jalisco	2.33	20 Hidalgo	2
5 Nayarit	2.33	21 Morelos	2
6 Nuevo León	2.33	22 Querétaro	2
7 San Luis Potosi	2.33	23 Quintana Roo	2
8 Sinaloa	2.33	24 Tlaxcala	2
9 Sonora	2.33	25 Zacatecas	2
10 Tabasco	2.33	26 Chiapas	1.67
11 Tamaulipas	2.33	27 Colima	1.67
12 Yucatán	2.33	28 Estado de México	1.67
13 Aguascalientes	2	29 Michoacán	1.67
14 Baja California Sur	2	30 Oaxaca	1.67
15 Campeche	2	31 Puebla	1.67
16 Ciudad de México	2	32 Veracruz	1.67

¹⁸ Cuadro 10 Elaboración propia tomando como referencia la metodología utilizada en Méndez (2013)

Capítulo III: Un marco de referencia comprensivo para la medición del desempeño de los organismos electorales locales en México

Después de realizar este ejercicio logramos dilucidar algunas cuestiones que se desprenden de la comparación de las dos mediciones. Pensamos que la heterogeneidad mostrada en cuanto al desempeño de los organismos electorales pre reforma de 2014, se debe en gran medida a la gran variabilidad que existía en cuanto a su normatividad, estructura, cuestiones administrativas, falta de mecanismos y modelos de gestión de la calidad, por nombrar los más relevantes. Esto bajo el principio de que la amplia variabilidad de procesos y contextos, difícilmente puede dar resultados iguales.

Otra cuestión que salta a la vista es la necesidad de actualizar el marco de referencia utilizado para la evaluación del desempeño y la calidad de los OE locales. Consideramos que hay espacio para la mejora, por ejemplo el indicador de Partidismo puede incorporar una variable de análisis sobre los Consejeros (en específico reconstrucción curricular antes de acceder al puesto de consejero e incluso uno post su trabajo de consejero, para los estudios que analicen hacia periodos anteriores) esto nos puede dar pistas sobre la posible partidización de los mismos. También referente al indicador de Partidismo consideramos que la variable que mide las impugnaciones a la elección de los consejeros puede ser mejorada, esto debido a que como se encuentra actualmente, en este marco de análisis, podría no estar reflejando lo que busca evidenciar. En gran parte debido a que consideramos que el criterio no es del todo preciso ya que es muy probable que una entidad como la Ciudad de México tenga un

mayor número de impugnaciones simplemente porque el universo de posibles quejosos es mayor y no necesariamente porque existe un sesgo por parte de quienes seleccionan. Una forma de mejora podría ser utilizar porcentajes en vez de un valor numérico entero, dicho porcentaje se construiría tomando en cuenta dos datos: El primero sería el número de candidatos inscritos dentro del proceso de selección de Consejeros electorales; y el segundo dato sería el número de impugnaciones presentadas durante el proceso, de esta forma el porcentaje de incidencias reflejaría de mejor manera quien está teniendo problemas en el proceso de selección.

Otro indicador que podría recibir mayor robustez con la incorporación de una variable más, es el de Independencia. Una cuestión muy importante para el correcto funcionamiento de los organismos electorales es que cuenten con autonomía presupuestal. Esto no solo involucra poder ejercer el mismo de la manera que el OE determine, sino que también involucra tener suficiente. El procedimiento para la aprobación del presupuesto podría ser una excelente forma de control por parte de los poderes locales, y en alguna medida quizá podría explicar por qué a pesar de las reformas, aún se escuchan voces que aseguran sigue existiendo dicho control.

Para el indicador Profesionalismo, consideramos podría ser valioso incorporar las mediciones del desempeño, las cuales todos los entes públicos están obligados a realizar, esto podría evidenciar de primera instancia si se están realizando y presentando de manera correcta dichas evaluaciones.

En cuanto a los hallazgos de este ejercicio, la expectativa teórica nos dejaba entre ver que si bien las dinámicas de cambio pueden tardar tiempo en empezar a dar

resultados, por lo menos debería existir una mayor similitud entre los desempeños de los organismos electorales, debido a que las reformas efectivamente homologaron muchas de las cuestiones que en un pasado eran heterogéneas. Nuestros resultados no nos permiten ver dicha mejora, lo cual nos obliga a preguntarnos: ¿Por qué después de la reforma electoral del 2014 en donde se homologó legislación, capacitación, servicio profesional electoral, hubo una mejora a los procesos de despolitización y selección de Consejeros Electorales; seguimos teniendo desempeños tan heterogéneos?, ¿Existirán prácticas y costumbres institucionales que superan el andamiaje jurídico de la reforma?, ¿A pesar de dicha reforma, que establece aún con más claridad el sistema de OE independiente, existirá en la práctica un sistema mixto en donde aún se encuentran altamente politizados y por ende poco independientes?, ¿Por qué si el proceso de selección parece garantizar Consejeros Electorales más preparados y profesionalizados, tenemos desempeños tan pobres?, ¿Será que la poca independencia, de encontrarse, este afectando las demás variables identificadas con el desempeño de los OE? Estas solo son algunas de las preguntas que quedaron pendientes debido a que se escapaban de los alcances de este trabajo, sin embargo pensamos que parte de la valía de este esfuerzo es evidenciar todo el campo de estudio que hay que desarrollar para comprender mejor el fenómeno del desempeño y de cómo este impacta en la calidad y legitimidad de las elecciones.

3.1 Propuesta de nuevo Marco de Referencia

Partiendo de lo expuesto en el apartado anterior y con la finalidad de abonar al estudio del desempeño de los Organismos Electorales, planteamos la actualización del marco de referencia utilizado en el estudio de Méndez (2013) con las modificaciones antes expuestas integrándose de la siguiente manera.

Partidismo:

Naturaleza del proceso de selección (número y tipo de organismos e instituciones involucradas en su nombramiento)

Impugnación a la elección de consejeros.

Imparcialidad e Independencia

Presupuesto del OE (en específico la cantidad y modo de adjudicación del mismo)

Decisiones electorales (impugnaciones a la elección de gobernador)

Profesionalismo

Debido a las características actuales del proceso de selección de los OPLES y funcionarios electorales, este indicador ofrece poca información relevante para medir el desempeño de los OE debido a que se homologaron los criterios utilizados para medir esta variable y por lo tanto las calificaciones son las mismas para todos. No obstante decidimos dejar esta medición ya que el Profesionalismo es una dimensión importante en el desempeño de los OE.

El trabajo abarca el análisis de los 32 OPLE, con la finalidad de obtener datos que nos permitan contestar las interrogantes planteadas y abonar con nuevo conocimiento que ayude a entender la importancia del desempeño de estos organismos.

3.2 Construcción de las variables de medición

Tal y como lo expusimos anteriormente la reforma electoral de 2014 homologó procedimientos y normatividad que tienen que ver con los organismos electorales estatales y que repercuten directamente en las variables identificadas como relacionadas al desempeño de los OE. Dicho esto y después de intentar duplicar el estudio de Méndez (2013) surgió la necesidad de crear un nuevo marco de referencia con la finalidad de intentar evaluar el desempeño de los OE estatales en México post reforma de 2014. En este apartado presentamos la construcción del modelo y las variables utilizadas para dicha medición.

Partidismo

Para el indicador de Partidismo decidimos medir dos cuestiones que nos permiten obtener información sobre una posible partidización del OE. Como ya lo hemos explicado a lo largo de nuestro trabajo, la expectativa teórica sugiere que el proceso de selección de consejeros (en específico el número y tipo de organismos e instituciones involucradas en su nombramiento) tiene un impacto en la posible partidización del órgano electoral, en gran medida debido a que si los organismos u organismo encargado del nombramiento es de tipo político (partidista) es muy probable que los nombramientos realizados obedezcan la misma lógica.

Una segunda cuestión que se incorporó al indicador de Partidismo es la referente a las impugnaciones al proceso de selección de consejeros. Esta cuestión cobra importancia debido a que las impugnaciones pueden ser por fallas al procedimiento o por la denuncia de que algún candidato a consejero tiene alguna filiación partidista. Para esta parte del estudio se buscaron impugnaciones realizadas ante la autoridad judicial electoral durante el proceso de selección de consejeros. A continuación mostramos el ejercicio de medición del presente indicador.

Impugnaciones al proceso de selección de consejeros electorales

Para este indicador realizamos cambios con respecto a la forma en que se midió tanto en el estudio de Méndez (2013) como en la réplica hecha por nosotros en el apartado anterior. En este ejercicio se decidió obtener un porcentaje de impugnaciones en lugar de solo el número de impugnaciones ya que consideramos que el simple número de impugnaciones podría no estar reflejando la realidad. Es de esperar que en poblaciones más grandes se tenga un mayor número de impugnaciones (tan solo por probabilidad) por lo que podría ser normal que demarcaciones territoriales con alta población como la Ciudad de México o el Estado de México tengan un mayor número de impugnaciones (por el simple hecho que el universo de candidatos es mayor). En cambio, un porcentaje si refleja si la incidencia de impugnaciones es alta o baja. Para lograr esto se investigó el número de candidatos para consejero electoral en el proceso de selección del OPLE que participaría en la elección a gobernador que se está estudiando, de tal forma que se pudo obtener un porcentaje al utilizar los datos

obtenidos del número de impugnaciones en cada estado. El siguiente cuadro muestra la cantidad de candidatos y el número de impugnaciones por estado así como el porcentaje que representan.

Impugnaciones al Proceso de Selección de Consejeros de los OPLE									
	Estado	Impugnaciones al proceso de selección	Número de Candidatos a Consejero por Estado	Porcentaje de Impugnaciones al proceso de selección		Estado	Impugnaciones al proceso de selección	Número de Candidatos a Consejero por Estado	Porcentaje de Impugnaciones al proceso de selección
1	Aguascalientes	2	150	1.33	17	Morelos	12	136	8.82
2	Baja California	2	117	1.71	18	Nayarit	1	91	1.10
3	Baja California Sur	4	94	4.26	19	Nuevo León	7	178	3.93
4	Campeche	12	151	7.95	20	Oaxaca	22	115	19.13
5	Ciudad de México	23	328	7.01	21	Puebla	6	239	2.51
6	Chiapas	13	239	5.44	22	Querétaro	19	177	10.73
7	Chihuahua	4	167	2.40	23	Quintana Roo	3	132	2.27
8	Coahuila	3	144	2.08	24	San Luis Potosí	6	134	4.48
9	Colima	8	103	7.77	25	Sinaloa	1	88	1.14
10	Durango	1	235	0.43	26	Sonora	11	242	4.55
11	Estado de México	17	389	4.37	27	Tabasco	8	153	5.23
12	Guanajuato	6	215	2.79	28	Tamaulipas	2	149	1.34
13	Guerrero	3	179	1.68	29	Tlaxcala	6	167	3.59
14	Hidalgo	1	109	0.92	30	Veracruz	11	206	5.34
15	Jalisco	18	228	1.89	31	Yucatán	3	127	2.36
16	Michoacán	6	215	2.79	32	Zacatecas	7	94	7.45

19

Como podemos apreciar existen estados que definitivamente tuvieron un mayor porcentaje de Impugnaciones, tal es el caso de: Campeche, Ciudad de México, Colima, Morelos y Zacatecas que tienen entre 7% y 8% de impugnaciones. Destacan Querétaro y Oaxaca que tuvieron casi 11% y 19% respectivamente.

Naturaleza de las instituciones que nombran a los consejeros

En este sentido se tiene una aparente mejora en cuanto al número y tipo de organismos que intervienen en el proceso de selección de los consejeros. Decimos aparente porque de primera instancia pareciera que dicho proceso es totalmente

¹⁹ Cuadro 11 Elaboración propia con datos del INE y el TEPJF.

despartidarizado en gran medida por la inclusión de Universidades e instituciones autónomas en el proceso de selección de consejeros.

Sin embargo es importante hacer notar que durante y al final del proceso, el organismo que tiene el mayor peso y selecciona a los consejeros es el Consejo General del INE. Es importante hacer una mención de cómo es el proceso de selección de los Consejeros del INE, esto cobra importancia porque en realidad es este organismo el que tiene el peso de nombrar los Consejos Locales. De estar partidarizado es muy probable que sus decisiones obedezcan esta lógica y como resultado se repliquen consejos locales que tengan una posible cuota partidista a pesar de contar con un proceso de selección en donde participan organismos no partidarizados.

El consejo General del INE se integra bajo el procedimiento establecido en el artículo 41 Constitucional en su apartado A base V. Según este artículo, el nombramiento de los integrantes del Consejo General del INE se da a través de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. También en dicho artículo se detalla el proceso de selección, en este sentido se crea una convocatoria pública que contiene los requisitos esenciales e información relevante para participar en dicho proceso. Para la evaluación de los candidatos a Consejeros, se crea un “Comité Técnico de Evaluación” que se integra por siete personas de “reconocido prestigio”; tres son nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tal y como lo establece el artículo sexto Constitucional. En la evaluación de candidatos para formar parte del Consejo

General del INE contamos con tres organismos (dos independientes aunque sus integrantes son nombrados uno por la Cámara de Senadores y otro por la de Diputados) que valoran la idoneidad de cada candidato. Sin embargo la decisión final la tiene un organismo político (Cámara de Diputados), por lo que existe el riesgo de que la selección de los consejeros, obedezca a intereses de los partidos políticos que integran la Cámara de Diputados (teniendo una posible ventaja los partidos que poseen mayor representación) y no necesariamente a los méritos para el puesto.

Imparcialidad e Independencia

En este indicador decidimos incluir variables que miden cuestiones relativas a la Imparcialidad e Independencia de los organismos electorales. En específico decidimos utilizar el Presupuesto del OE (en específico la cantidad y modo de adjudicación) debido a que como lo detallamos en el apartado de Marco Teórico, se ha observado que puede constituir una herramienta de control, sobre todo si el proceso para programar el presupuesto es conducido por una autoridad que pueda ejercer control político por medio del mismo. El segundo criterio a utilizar es el de Decisiones electorales (impugnaciones a la elección de gobernador). Este indicador se manejará de igual forma en que se utilizó en los ejercicios pasados, se buscará si existió o no impugnación a la elección de gobernador que llegara al máximo tribunal electoral. (En este caso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF).

Presupuesto del OE

En este apartado expondremos los resultados de investigar tanto el proceso de asignación de presupuesto como la cantidad otorgada para el año específico en que

hubo elección para gobernador (en el periodo que estamos analizando); de tal forma que si la elección para gobernador que se está estudiando es la llevada a cabo en un estado en 2016, se analizará el presupuesto que tuvo el organismo en dicho año. La siguiente tabla establece el presupuesto por ciudadano que tuvo el OE para organizar la elección. En dicho presupuesto se incluye todo lo relativo a la elección (desde prerrogativas de campaña para partidos políticos hasta los costos de operatividad del organismo, papelería electoral, etc.). Decidimos dividir el presupuesto entre los integrantes de la Lista Nominal ya que a final de cuentas son los incluidos en esta los que pueden participar en la elección. Una vez más destaca la heterogeneidad en los presupuestos por estado debido a que no se encuentran estandarizados los gastos para organizar una elección.

Presupuesto del OE para la organización de la elección					
	Estado	Presupuesto para la organización de la elección		Estado	Presupuesto para la organización de la elección
1	Aguascalientes	177	17	Morelos	174
2	Baja California	169	18	Nayarit	201
3	Baja California Sur	375	19	Nuevo León	220
4	Campeche	373	20	Oaxaca	221
5	Ciudad de México	263	21	Puebla	153
6	Chiapas	175	22	Querétaro	184
7	Chihuahua	193	23	Quintana Roo	238
8	Coahuila	176	24	San Luis Potosí	211
9	Colima	201	25	Sinaloa	282
10	Durango	222	26	Sonora	210
11	Estado de México	194	27	Tabasco	213
12	Guanajuato	144	28	Tamaulipas	125
13	Guerrero	208	29	Tlaxcala	290
14	Hidalgo	253	30	Veracruz	208
15	Jalisco	165	31	Yucatán	216
16	Michoacán	166	32	Zacatecas	237

Fuente Cuadro 12: Elaboración propia con datos obtenidos en las páginas web de los Organismos Electorales.

Esos son los datos referentes a la cantidad de presupuesto que tiene cada organismo para llevar a cabo la elección. Esta información resulta relevante porque a mayor presupuesto la expectativa es que se pueda llevar a cabo una jornada electoral con mayor calidad. Resulta también de suma importancia conocer como es el procedimiento de adjudicación de presupuesto ya que tal como lo detalla Ugues Jr. (2013) el presupuesto puede ser utilizado como mecanismo de control y por lo tanto limitar la autonomía e independencia del OE. En este sentido el presupuesto de los OE estatales se obtiene a través de un ejercicio de planeación y aprobación de presupuesto. En cuanto a la planeación, el Consejo de cada OE tiene la obligación de presupuestar la cantidad necesaria para el próximo año tomando en cuenta sus costos de operación así como otros posibles gastos (equipo, mantenimiento, etc.) y si va a organizar alguna elección (los años electorales requieren de un presupuesto mayor). Una vez realizado el ejercicio de presupuestación este se remite al Congreso del Estado para su aprobación. El presupuesto publicado en el Diario Oficial del Estado conforma el presupuesto real con el que contará el organismo electoral. Observamos que en algunos casos el presupuesto es muy similar al requerido por el Consejo del OE, sin embargo muchas otras veces es bastante menor. Un caso que encontramos muy interesante fue el del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) que de manera oficial mostro inconformidad con la asignación de presupuesto para el ejercicio 2018. En este sentido el acuerdo IMPEPAC/CEE/162/2018 evidencia con detalle los problemas presupuestales y las repercusiones que tiene para con el organismo. Llama la atención que la Consejera Presidenta del Instituto Morelense negociara con el titular del ejecutivo en Morelos una

ampliación presupuestal para poder cumplir con las obligaciones de la jornada electoral en 2018. Dicho documento evidencia un grave problema en la Autonomía presupuestal del organismo que repercute directamente en su capacidad para organizar elecciones de calidad. Este incidente ameritaría una investigación más profunda debido a que establece un canal de posible control político de los poderes locales sobre el organismo electoral, utilizando el presupuesto como mecanismo de control o de incentivo.

Decisiones Electorales (Impugnación a la elección de gobernador)

Impugnación a la Elección de Gobernador								
	Estado	Año de Elección	Impugnaciones elección de gobernador		Estado	Año de Elección	Impugnaciones elección de gobernador	
1	Aguascalientes	2016	1		17	Morelos	2018	0
2	Baja California	2019	0		18	Nayarit	2017	0
3	Baja California Sur	2015	1		19	Nuevo León	2015	0
4	Campeche	2015	1		20	Oaxaca	2016	1
5	Ciudad de México	2018	0		21	Puebla	2016	1
6	Chiapas	2018	0		22	Querétaro	2015	0
7	Chihuahua	2016	1		23	Quintana Roo	2016	1
8	Coahuila	2017	1		24	San Luis Potosí	2015	0
9	Colima	2015	1		25	Sinaloa	2016	0
10	Durango	2016	0		26	Sonora	2015	0
11	Estado de México	2017	1		27	Tabasco	2018	1
12	Guanajuato	2018	1		28	Tamaulipas	2016	0
13	Guerrero	2015	1		29	Tlaxcala	2016	1
14	Hidalgo	2016	1		30	Veracruz	2016	1
15	Jalisco	2018	0		31	Yucatán	2018	0
16	Michoacán	2015	1		32	Zacatecas	2016	1

²⁰En esta variable al igual que se hizo en los ejercicios anteriores, se investigó si existió alguna impugnación a la elección de gobernadores (dicha impugnación tenía que llegar a la máxima autoridad, en este caso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). En este sentido tenemos el siguiente cuadro:

²⁰ Fuente Cuadro 13: Elaboración propia con datos obtenidos en sentencias del TEPJF.

En el cuadro podemos observar que los que tienen el número 1 son aquellos casos en los que si existió impugnación a la elección y tuvo que ser resuelta por el TEPJF.

Profesionalismo

Debido a las características actuales del proceso de selección de los OPLES y funcionarios electorales, este indicador ofrece poca información relevante para medir el desempeño de los OE debido a que se homologaron los criterios utilizados para medir esta variable y por lo tanto las calificaciones son las mismas para todos los OE. No obstante decidimos dejar esta medición ya que el Profesionalismo es una dimensión importante en el desempeño de los OE y la homologación solo hizo posible que de entrada se cuente con lo necesario para decir que las condiciones de los OE indican un alto profesionalismo considerando que hoy se tiene un servicio profesional electoral con procedimientos específicos que está en operación.

Capítulo IV: Resultados de la medición del desempeño de los organismos electorales en México durante el periodo 2015-2019

En este Capítulo expondremos los resultados del modelo así como el análisis estadístico realizado. Cada parámetro de medición (Impugnación a la elección de consejeros, Naturaleza de los que nombran, Impugnación a la elección de gobernador y Presupuesto de los OE) fue operacionalizado utilizando la terminología del estudio original con calificaciones de Bajo, Medio y Alto; sin embargo se tomó la decisión de representar los indicadores finales de medición (Grado de Partidismo y Grado de Imparcialidad e Independencia) con una calificación numérica de 1, 2 y 3 según el caso en particular. Esto debido a que consideramos que seguir con una medida cualitativa (Alto, Medio y Bajo) resultaba en mediciones menos precisas. A continuación se muestran los resultados referentes a cada indicador que se incluyó en la evaluación del desempeño de los OE. Explicaremos en cada uno de ellos el cómo se operativizó el parámetro de medición con el objetivo de obtener la calificación de dicho indicador.

Partidismo

Grado de Partidismo									
	Estado	Impugnación elección de consejeros	Naturaleza de los que nombran	Grado de Partidismo		Estado	Impugnación elección de consejeros	Naturaleza de los que nombran	Grado de Partidismo
1	Aguascalientes	Bajo	Medio	2.5	17	Morelos	Alto	Medio	1.5
2	Baja California	Bajo	Medio	2.5	18	Nayarit	Bajo	Medio	2.5
3	Baja California Sur	Medio	Medio	2	19	Nuevo León	Medio	Medio	2
4	Campeche	Alto	Medio	1.5	20	Oaxaca	Alto	Medio	1.5
5	Ciudad de México	Alto	Medio	1.5	21	Puebla	Bajo	Medio	2.5
6	Chiapas	Medio	Medio	2	22	Querétaro	Alto	Medio	1.5
7	Chihuahua	Bajo	Medio	2.5	23	Quintana Roo	Bajo	Medio	2.5
8	Coahuila	Bajo	Medio	2.5	24	San Luis Potosí	Medio	Medio	2
9	Colima	Alto	Medio	1.5	25	Sinaloa	Bajo	Medio	2.5
10	Durango	Bajo	Medio	2.5	26	Sonora	Medio	Medio	2
11	Estado de México	Medio	Medio	2	27	Tabasco	Medio	Medio	2
12	Guanajuato	Medio	Medio	2	28	Tamaulipas	Bajo	Medio	2.5
13	Guerrero	Bajo	Medio	2.5	29	Tlaxcala	Medio	Medio	2
14	Hidalgo	Bajo	Medio	2.5	30	Veracruz	Medio	Medio	2
15	Jalisco	Alto	Medio	1.5	31	Yucatán	Bajo	Medio	2.5
16	Michoacán	Medio	Medio	2	32	Zacatecas	Alto	Medio	1.5

Fuente Cuadro 14: Elaboración propia con datos obtenidos en las páginas web de los Organismos Electorales.

Aunque el proceso de selección y la naturaleza de los órganos encargados del nombramiento de los consejeros de los OE también fueron homologados (mejorando sustancialmente la transparencia y rigor del proceso de selección), decidimos dejar el indicador de manera que evidencie algo que es de suma importancia en cuanto a la expectativa de partidismo. Como lo hemos mencionado anteriormente la expectativa teórica señala que es deseable que en el proceso de selección de organismos electorales no participe alguna institución que cuente con elementos partidistas ya que constituye un riesgo para la partidización del organismo que se crea. El Consejo General del INE tiene el peso final de la selección de los consejeros del OPLE y al haberse conformado (el Consejo General del INE) mediante un procedimiento en donde participa de manera importante un organismo político y partidizado (Cámara

de Diputados), pensamos puede influir de manera indirecta en una posible partidización de los OE locales, de tal manera que la calificación homologada de este parámetro de medición es de Medio, pues aunque se cumplen algunos de los supuestos relatados anteriormente en los ejercicios previos de medición, la naturaleza del organismo que nombra no se puede considerar totalmente despartidizada.

La segunda cuestión que se toma en cuenta en este indicador son las impugnaciones dentro del proceso de selección de los consejeros. Este dato si bien fue utilizado en el estudio original de Méndez (2013) recibe una mejora en cuanto a su precisión, debido a que consideramos que un porcentaje es más acertado que un número total de impugnaciones.²¹ Para este parámetro de medición (tal y como se explica en el apartado 3.2 de este documento) tomamos el número total de candidatos (desde la fase 1) a consejero electoral de los OPLE y la cantidad de impugnaciones durante el proceso; de esta forma obtuvimos un porcentaje de impugnaciones. Ese porcentaje de impugnaciones fue transformado a una calificación de Alto, Medio y Bajo mediante el uso de un criterio de rangos establecido tomando en cuenta la media de los resultados obtenidos (3.76) quedando de esta manera: de 0 a 3% se consideró Bajo; de 4 a 6% Medio; y de 7% en adelante Alto.

El resultado final del indicador se obtuvo atribuyendo valores numéricos a las calificaciones de Alto, Medio y Bajo. De tal manera que para el parámetro de medición de Impugnación a la elección de los consejeros se estableció lo siguiente: Bajo 3;

²¹ Como lo explicamos anteriormente, en el estudio de Méndez (2013) se utiliza el número de impugnaciones dentro del proceso de selección, lo cual podría resultar engañoso pues en poblaciones donde hay mayor participación en el proceso se podría esperar mayor número de impugnaciones y viceversa. Por esta razón decidimos utilizar porcentajes pues es una medida más precisa que representa que tan altas fueron las impugnaciones tomando en cuenta el número de candidatos al puesto de Consejero del OPL.

Medio 2; y Alto 1. Para el parámetro naturaleza de los que nombran todos obtuvieron una calificación de Medio lo que equivale a 2. De esta forma se sumaron las calificaciones numéricas y se dividieron entre el número de parámetros de medición (en este caso 2) dándonos el resultado final del Indicador de Grado de Partidismo. (Como ejemplo podemos ver el estado de Aguascalientes que tuvo calificación de Bajo (3) en el parámetro de Impugnación y Medio (2) en el de Naturaleza, dando una calificación total de 2.5 (3+2)/2.

Imparcialidad e Independencia

En esta sección exponemos los resultados de la medición con las variables de medición Impugnaciones a la elección a gobernador y el presupuesto de los OE.

Grado de Imparcialidad e Independencia									
	Estado	Impugnación elección de Gobernador	Presupuesto del OE	Grado de Imparcialidad e Independencia		Estado	Impugnación elección de Gobernador	Presupuesto del OE	Grado de Imparcialidad e Independencia
1	Aguascalientes	1	Bajo	1	17	Morelos	0	Bajo	2
2	Baja California	0	Bajo	2	18	Nayarit	0	Medio	3
3	Baja California Sur	1	Alto	2	19	Nuevo León	0	Medio	3
4	Campeche	1	Alto	2	20	Oaxaca	1	Medio	1
5	Ciudad de México	0	Alto	3	21	Puebla	1	Bajo	1
6	Chiapas	0	Bajo	2	22	Querétaro	0	Bajo	2
7	Chihuahua	1	Bajo	1	23	Quintana Roo	1	Medio	1
8	Coahuila	1	Bajo	1	24	San Luis Potosí	0	Medio	3
9	Colima	1	Medio	1	25	Sinaloa	0	Alto	3
10	Durango	0	Medio	2	26	Sonora	0	Medio	3
11	Estado de México	1	Bajo	1	27	Tabasco	1	Medio	1
12	Guanajuato	1	Bajo	1	28	Tamaulipas	0	Bajo	2
13	Guerrero	1	Medio	1	29	Tlaxcala	1	Alto	2
14	Hidalgo	1	Alto	2	30	Veracruz	1	Medio	1
15	Jalisco	0	Bajo	2	31	Yucatán	0	Medio	3
16	Michoacán	1	Bajo	1	32	Zacatecas	1	Medio	1

Sin impugnación y presupuesto alto o medio es Bajo; impugnación y presupuesto alto o no impugnación y presupuesto medio es Medio; impugnación y presupuesto bajo o medio es Alto

Fuente Cuadro 15: Elaboración propia con datos obtenidos en documentos del INE y sentencias del TEPJF.

La adición del indicador de presupuesto resulta importante porque encontramos heterogeneidad en la cantidad de presupuesto que cada OE maneja y como lo mencionamos en el apartado anterior, encontramos por lo menos un caso documentado en que un OE local tuvo que recurrir a tribunales para obtener su presupuesto. Resulta también muy relevante que en el proceso de adjudicación y ministración del presupuesto participa el gobierno estatal (tanto el congreso local en el proceso de la formulación de la ley de egresos y el ejecutivo en la ministración de los recursos).

En cuanto a la variable de medición impugnación a la elección de gobernador, encontramos que en 18 casos se aceptaron recursos ante el TEPJF y como lo documentamos en los apartados anteriores, existieron casos en que la percepción (medios) de que las elecciones no fueron limpias es importante.

Al igual que en el indicador de Grado de Partidismo decidimos dar un valor numérico final. Dicho valor se obtuvo estableciendo el siguiente criterio:

- Sin impugnación y presupuesto alto o medio = Bajo (3)
- Con impugnación y presupuesto alto o Sin impugnación y presupuesto medio = Medio (2)
- Impugnación y presupuesto medio o bajo = Alto (1)

Profesionalismo

Este indicador se califica como Alto (3) en todos los casos ya que se cumple con todos los requisitos establecidos (ver apartados anteriores) en la expectativa teórica y por esto podemos considerar que los OE locales en México tienen los elementos

necesarios para considerarse profesionales. La homologación en el proceso de selección así como el uso del estatuto del servicio civil electoral crean las condiciones para contar con personal altamente capacitado. Inclusive los Consejeros de los OE pasan por un riguroso proceso de selección en el que son evaluados por Universidades en cuanto a su capacidad tanto técnica como profesional.

Resultados Finales de la medición del Desempeño

En el siguiente cuadro presentamos los resultados totales de la medición realizada en este ejercicio.

	Estado	Año de Elección Gobernador	Impugnación elección de consejeros	Presupuesto elección	Naturaleza de los que nombran	Impugnaciones elección de gobernador	Grado de Imparcialidad e Independencia	Grado de Profesionalismo	Grado de Partidismo	Resultado
1	Nayarit	2017	Bajo	Medio	Medio	0	3	3	2.5	2.83
2	Sinaloa	2016	Bajo	Alto	Medio	0	3	3	2.5	2.83
3	Yucatán	2018	Bajo	Medio	Medio	0	3	3	2.5	2.83
4	Nuevo León	2015	Medio	Medio	Medio	0	3	3	2	2.67
5	San Luis Potosí	2015	Medio	Medio	Medio	0	3	3	2	2.67
6	Sonora	2015	Medio	Medio	Medio	0	3	3	2	2.67
7	Baja California	2019	Bajo	Bajo	Medio	0	2	3	2.5	2.50
8	Ciudad de México	2018	Alto	Alto	Medio	0	3	3	1.5	2.50
9	Durango	2016	Bajo	Medio	Medio	0	2	3	2.5	2.50
10	Hidalgo	2016	Bajo	Alto	Medio	1	2	3	2.5	2.50
11	Tamaulipas	2016	Bajo	Bajo	Medio	0	2	3	2.5	2.50
12	Baja California Sur	2015	Medio	Alto	Medio	1	2	3	2	2.33
13	Chiapas	2018	Medio	Bajo	Medio	0	2	3	2	2.33
14	Tlaxcala	2016	Medio	Alto	Medio	1	2	3	2	2.33
15	Aguascalientes	2016	Bajo	Bajo	Medio	1	1	3	2.5	2.17
16	Campeche	2015	Alto	Alto	Medio	1	2	3	1.5	2.17
17	Chihuahua	2016	Bajo	Bajo	Medio	1	1	3	2.5	2.17
18	Coahuila	2017	Bajo	Bajo	Medio	1	1	3	2.5	2.17
19	Guerrero	2015	Bajo	Medio	Medio	1	1	3	2.5	2.17
20	Jalisco	2018	Alto	Bajo	Medio	0	2	3	1.5	2.17
21	Morelos	2018	Alto	Bajo	Medio	0	2	3	1.5	2.17
22	Puebla	2018	Bajo	Bajo	Medio	1	1	3	2.5	2.17
23	Querétaro	2015	Alto	Bajo	Medio	0	2	3	1.5	2.17
24	Quintana Roo	2016	Bajo	Medio	Medio	1	1	3	2.5	2.17
25	Estado de México	2017	Medio	Bajo	Medio	1	1	3	2	2.00
26	Guanajuato	2018	Medio	Bajo	Medio	1	1	3	2	2.00
27	Michoacán	2015	Medio	Bajo	Medio	1	1	3	2	2.00
28	Tabasco	2018	Medio	Medio	Medio	1	1	3	2	2.00
29	Veracruz	2016	Medio	Medio	Medio	1	1	3	2	2.00
30	Colima	2015	Alto	Medio	Medio	1	1	3	1.5	1.83
31	Oaxaca	2016	Alto	Medio	Medio	1	1	3	1.5	1.83
32	Zacatecas	2016	Alto	Medio	Medio	1	1	3	1.5	1.83

Fuente Cuadro 16: Elaboración propia

Como podemos apreciar sigue existiendo heterogeneidad en los resultados de la medición del desempeño incluso cuando hemos realizado cambios a un parámetro de medición e introdujimos uno nuevo (presupuesto de los OE). Después de realizar tres mediciones; dos con un marco de referencia similar (Méndez (2013) y nuestro ejercicio de réplica) y un tercer ejercicio de medición con el nuevo marco de referencia propuesto en el cual se plantea una composición distinta de los indicadores, encontramos una vez más que los resultados nos muestran un desempeño sumamente heterogéneo a pesar de que incluimos dos parámetros de medición estandarizados (en el cual todos los organismos comparten la misma calificación). La expectativa era encontrar una reducción entre los rangos de desempeño, sin embargo podemos ver que esto no se obtuvo.

Dentro de la información que nos da la tabla con el concentrado de información y el ranking de desempeño, podemos apreciar que hay Organismos Electorales que han salido con un buen resultado independientemente del marco de referencia utilizado. Este es el caso de los OE de Durango, Nuevo León, Ciudad de México, Sonora y Yucatán por nombrar los más representativos. De manera contraria podemos encontrar Organismos que en los tres momentos de medición no han logrado mejorar su desempeño, tal es el caso de: Oaxaca, Colima, Michoacán y Zacatecas.

También resulta interesante la baja de desempeño de algunos OE como el caso del Estado de México, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Tabasco y Veracruz por nombrar algunos; y la mejora en desempeño de organismos como el de Nayarit, Sinaloa, San Luis Potosí, Baja California Sur y Baja California como los más notables.

A continuación realizaremos un ejercicio estadísticos con la finalidad de ver si podemos encontrar alguna correlación entre nuestras variables de medición que pudieran arrojar pistas sobre posibles relaciones que permitan entender el porqué del desempeño tan heterogéneo a pesar de contar con tantas similitudes post reforma del 2014.

Correlaciones				
		Presupuesto del OE	Porcentaje de Impugnaciones a la elección de consejeros	Impugnación elección de Gobernador
Presupuesto del OE	Correlación de Pearson	1	-0.101	0.080
	Sig. (bilateral)		0.581	0.664
	N	32	32	32
Porcentaje de Impugnaciones a la elección de consejeros	Correlación de Pearson	-0.101	1	0.015
	Sig. (bilateral)	0.581		0.936
	N	32	32	32
Impugnación elección de Gobernador	Correlación de Pearson	0.080	0.015	1
	Sig. (bilateral)	0.664	0.936	
	N	32	32	32

Al correr un análisis de correlación de Pearson encontramos que en nuestras variables no existe una correlación significativa lo que nos establece claramente que nuestras variables explicativas no se relacionan entre ellas. Esto de cierta forma era esperado pues la construcción de las mismas no partió de relaciones previas entre ellas, sino de la expectativa teórica de poder explicar el Desempeño (variable dependiente). También los cambios que sufrió la legislación después de la reforma electoral del 2014 obligo cambiar la construcción de los indicadores y por lo tanto no

comparten los mismos componentes que las variables de Independencia y Partidismo utilizados en el estudio original de Méndez (2013) en las cuales encontró una correlación significativa de tipo negativo entre ellas.

Conclusiones

Al terminar el ejercicio de replica realizado en el capítulo tres hicimos varios cuestionamientos que quedaron pendientes al no poder explicar la heterogeneidad de los OE locales en México post-reforma de 2014. Tras incluir las nuevas variables y realizar el segundo ejercicio de medición contenido en este capítulo, logramos dar un poco más de claridad a un tema que a nuestro parecer sigue muy oscuro. El desempeño de los organismos electorales debería de recibir mucha mayor atención por parte de la comunidad científica; a final de cuentas son los OE los que organizan, administran y califican las elecciones (pieza clave en cualquier democracia). Este trabajo tuvo desde un principio la intención de tratar de avanzar en el estudio de qué es lo que hace que un organismo electoral tenga un buen o mal desempeño pero sobre todo que está causando los desempeños tan heterogéneos en los OE locales en México. Aunque no logramos explicar del todo el problema de los resultados tan heterogéneos, si logramos ahondar y ofrece posibles explicaciones dentro de las cuales destaca la posibilidad que a pesar de las reformas en realidad los organismos siguen estando partidarizados y por lo tanto obedecen a otro tipo de factores. El ejercicio de medición realizado constituye en sí un aporte importante al estudio del desempeño de los OE, ya que a la fecha solo contamos con dos esfuerzos que tratan de entender el desempeño de manera comprensiva e integral. El marco de referencia actualizado y propuesto por este trabajo constituye un excelente punto de partida para

estudios subsecuentes. Aunque no logramos encontrar relaciones estadísticas significativas, es posible concluir con bastante certeza, que en el caso del desempeño de los OE locales en México, existen cuestiones más allá de la expectativa teórica en el análisis de los factores institucionales y normativos que están afectando la manera en que funcionan. Durante la investigación y la obtención de datos, nos fue posible encontrar ejemplos donde es fácil suponer la intervención de poderes políticos y partidistas que de comprobarse por medio de algún estudio de caso podrían explicar los resultados de nuestras mediciones. Cuestiones como la asignación de presupuesto es un gran foco rojo que amerita mayor investigación pues pareciera que ahí existe la posibilidad de injerencia por parte de poderes locales que amenazan directamente la autonomía e independencia de los organismos electorales. El proceso de selección también tiene un problema que merece atención y futuro estudio; si bien hoy en día es mucho más transparente e intervienen un mayor número de organismos en evaluar a los candidatos, es el Consejo General del INE el que tiene la última palabra. Si aplicamos la expectativa teórica al proceso de selección (y elección) de los Consejeros del INE (Consejo General), nos encontraríamos que también resulta contradictorio el proceso de selección del mismo (pues es un organismo político y partidizado el que elige a dichos consejeros). Estas cuestiones parecieran indicar que aún existen prácticas que no permiten el mejor desempeño de los organismos electorales locales en México que no tienen nada que ver con cuestiones de mejora normativa e institucional. Pensamos que futuros estudios en la materia se beneficiarían de una aproximación cualitativa que permita indagar y recabar evidencia de que está

sucesos en el contexto social y político de los OE y tal vez así encontrar más información sobre que está aconteciendo en la realidad de los OE locales en México.

Bibliografía

Aceproject.org. (2016). What is an Electoral Management Body (EMB)? —. [online] Available at: <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01> [Accessed 28 Nov. 2016].

Alvarez, R. M., Atkeson, L. R., & Hall, T. E. (2012a). *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*. New York, Cambridge University Press

Aparicio, F. J., & Ley, S. J. (2008). *Electoral institutions and democratic consolidation in the mexican states, 1990-2004*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Atkeson, L. R., & Saunders, K. L. (2007). 'The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?'. *PS: Political Science & Politics*, 40(04), 655-660.

Barreda, M., & RUIZ RODRÍGUEZ, L. M. (2013). La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(3), 649-673.

Birch, S. (2008). 'Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A crossnational analysis '. *Electoral Studies*, 27(2), 305-320.

Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford, Oxford University Press.

del Monte, F. B. (2010). Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 10(ISSN: 1659-2069)).

Domínguez, Jorge I. 1999. "The transformation of Mexico's electoral and party systems, 1988–97: an introduction." In *Towards Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, ed. J.I. Domínguez and A. Poiré. New York: Routledge

Domínguez, Jorge I. and Chappell Lawson. 2004. *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*. Stanford, CA: Stanford University Press

Eisenstadt, Todd A. 2004. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press

Estévez, F., Magar, E., & Rosas, G. (2008). Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 27(2), 257-271.

Freidenberg, F. (2013). La calidad de las elecciones en América Latina. *Mundo Electoral*, 6, 18.

Hartlyn, J., McCoy, J., & Mustillo, T. M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 10.

Hernández Norzagaray, E., & Mójica Camarena, N. (2006). Estado de la ciudadanía en los organismos electorales locales en México. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(1).

Hyde, S. D., & Marinov, N. (2012). Which elections can be lost?. *Political Analysis*, 20(2), 191-210.

Infante, J. M. (2005). Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 1(2), 65-78.

James, T. S. (2013a). Centralising Electoral Management: Lessons from the UK. In Pre-APSA workshop on Electoral integrity

James. (2013b). Organisational Performance in Electoral Management Boards: The new challenges in running British elections.

James, T., Loeber, L., Garnett, H. A., & van Ham, C. (2016). Improving electoral management: The organizational determinants of electoral integrity-research proposal.

López Montiel, G., Mirón, R. M., & Vázquez, F. R. (2009). Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral. Mexico: Instituto Electoral del Estado de México.

Lopez-Pintor, R. Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. New York: UNDP, 2000.

Magaloni, Beatriz. 2006. Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico. Cambridge: Cambridge University Press.

Méndez de Hoyos, I. (2007). Transición y consolidación democrática en México¿ Es posible una regresión?. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 57(247), 63-79.

de Hoyos, I. M., & Otero, N. L. (Eds.). (2013). Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México. Flacso México.

Méndez de Hoyos, I. (2014). Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

Méndez de Hoyos, I. (2017). La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: una aproximación metodológica. *Foro internacional*, 57(3), 640-685.

Monsiváis Carrillo, A. (2009). La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007). *Perfiles latinoamericanos*, 17(33), 7-37.

Montjoy, R. S. (2008). 'The Public Administration of Elections'. *Public Administration Review*, 68(5), 788-799.

Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance—introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27.

Neiman, G. y Quaranta, G. (2006), "Los estudios de caso en la investigación sociológica". En: de Gialdino, Vasilachis (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa.

Norris, P. (2013). 'The new research agenda studying electoral integrity'. *Electoral Studies*(, doi: 10.1016/j.electstud.2013.07.015.).

Norris, P., Frank, R. W., & i Coma, F. M. (2013). Assessing the quality of elections. *Journal of Democracy*, 24(4), 124-135.

Orr, G., Mercurio, B., & Williams, G. (Eds.). (2003). *Realising democracy: Electoral law in Australia*. Federation Press.

Prud'home, Jean-François. 1998. "The Instituto Federal Electoral (IFE): building an impartial electoral authority." In *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, ed M. Serrano. London: The Institute of Latin American Studies, University of London.

Rosas, Guillermo. 2010. "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America." *Electoral Studies* 29: 74-90.

Schedler, A. (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. P. 76-82

Schedler, A. (2000). ¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?. *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, 19-40.

Schedler, A. (2002). The menu of manipulation. *Journal of democracy*, 13(2), 36-50.

Ugues Jr., A. (2013). Explaining the Performance of Electoral Management Bodies in New Democracies: A Comparative Analysis of Central America, Paper presented at the Electoral Integrity Project annual workshop on 'Concepts and Indicators of Electoral Integrity', Weatherhead Center, Harvard University, 3-4th June 2013.

Ugues Jr, A., & Vidal, D. X. M. (2015). Public evaluations of electoral institutions in Mexico: An analysis of the IFE and TRIFE in the 2006 and 2012 elections. *Electoral Studies*, 40, 231-244.

Valdés Zurita, L., & González Suárez, P. (2014). Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 211-235.

Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C. W., Rukambe, J., & Staino, S. (2006). Electoral management design: The international IDEA handbook (p. 371). Stockholm: International IDEA.