

XXX CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES:
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN
TIEMPOS DE CAMBIO.

SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES

10-13 DE SEPTIEMBRE 2019.

**Integridad electoral multinivel: la importancia de construir una metodología para el
análisis electoral local**

Autor: Yuri Gabriel Beltrán Miranda

E mail: yuri.beltran@iecm.mx

Institución: Instituto Electoral de la Ciudad de México

Grado académico: Maestro en Gobierno y asuntos públicos por Flacso México

INTRODUCCIÓN

En su gran mayoría, los estudios sobre integridad electoral suelen enfocarse meramente en el nivel nacional. En otros términos, ya que si bien es cierto que uno de los mecanismos innovadores para evaluar la calidad en las elecciones parte de la aplicación de algunos indicadores de integridad electoral, su enfoque metodológico ha privilegiado el análisis del ámbito nacional, descartando la relevancia de los grados de integridad de las elecciones estatales y municipales, y mucho menos registrado el impacto e implicaciones que podrían tener en la relación nacional-local/local-nacional.

Un elemento relevante a destacar radica en que la percepción de la integridad electoral depende mucho de la forma de Estado que haya adoptado cada país. No es lo mismo la integridad electoral de una elección nacional a la percepción que se pueda generar desde una elección federal y múltiples locales o municipales. En un Estado federal, la forma de Estado nos lleva a entender que cada votante participa de dos órdenes de elecciones diferentes: federales y locales. En principio, los juicios sobre las elecciones de cada uno de estos ordenes tendrían que fundarse en principios separados, pues las elecciones locales son independientes de las federales o nacionales.

Un ejemplo claro de lo anterior es México, donde los procesos electorales locales son responsabilidad de los Organismos Público Locales Electorales (OPLE). De tal suerte que cada Estado tiene instituto y tribunal electoral local que resuelven sus propios asuntos. Lo mismo ocurre con las variables que se presentan para medir la calidad de la democracia en las entidades federativas, éstas son diversas a las federales, ya que cada elección tiene su propio modelo de desarrollo. Sin embargo, en muchas ocasiones se piensa que las mismas conductas que se realizan en las elecciones federales ocurren en las subnacionales y no es así. Muchas de las peores prácticas que ocurren en materia electoral se presentan en las elecciones locales y municipales y, estas no se replican de la misma forma o modo en las elecciones federales. Asimismo, de acuerdo con informes sobre cultura cívica como el de la Ciudad de México, la ciudadanía tiene en el imaginario que la autoridad electoral es principalmente la nacional, mientras que hay un claro desconocimiento de las funciones de los organismos locales electorales.

De esta manera, el objetivo principal de la presente ponencia es problematizar el concepto de integridad electoral destacando su importancia en el ámbito local, y con la finalidad de distinguir aquellos indicadores que puedan coadyuvar en la búsqueda la relevancia de la integridad electoral en el ámbito local. Con ello, se pretenden visibilizar los encuentros y divergencias que ocurren entre lo nacional y lo subnacional en el terreno de la integridad electoral, para –en este primer momento- valorar las múltiples causales que derivan la pluralidad de los casos.

Así, la presente ponencia se divide en tres apartados fundamentales: en el primero, se explican algunos de los principales enfoques para medir la calidad de las elecciones, así como los momentos en que los que pueden ser detectados. En la segunda parte, se explica la relevancia del plano subnacional, y cómo éste se ha invisibilizado de las principales corrientes teóricas, para en un tercer momento, abundar en algunos ejemplos relevantes en los que se han presentado particularidades específicas locales en los procesos electorales.

I. REFLEXIONES TEÓRICAS PARA MEDIR LA CALIDAD DE LAS ELECCIONES

A lo largo de más de una década, la academia se ha encargado de delinear un conjunto de características en torno a la calidad de las elecciones. Entre los acuerdos académicos que es posible distinguir, se encuentra la necesidad de partir de tres preguntas detonantes:

- ¿Cuáles son los elementos esenciales de la calidad de las elecciones?
- ¿Hay diferencias tangibles entre los elementos que definen la calidad de las elecciones nacionales y los que atañen a los comicios locales?
- ¿Qué metodología es adecuada para obtener información que permita hacer análisis comparado entre elecciones correspondientes a distintos sistemas políticos?

La literatura comparada permite agruparlas en cuatro grandes grupos, atendiendo a la aproximación teórica que se formula en torno a la calidad de las elecciones. Al interior de cada uno de estos grupos hay coincidencias parciales en cuanto a los elementos definatorios de la calidad de los comicios, así como en cuanto al foco temporal de análisis (jornada, proceso o ciclo electorales).

1.1 Aproximación a la jornada electoral

Esta aproximación teórica pretende establecer un piso común para hacer comparaciones entre sistemas políticos a partir de lo dispuesto en tratados internacionales. Dada la heterogeneidad de las normas aplicables a cada elección, el derecho internacional ofrece un referente que permite contrastar distintos sistemas con un mismo racero.

Los estudios académicos (Goodwin-Gil,2005; Pastor,1998) e institucionales (OEA) de la época centraron su atención en el día de la jornada electoral, a partir del genérico de las elecciones “libres y justas” y sus subsecuentes desagregaciones en el derecho internacional. Las metodologías empleadas atendieron de manera importante al aspecto formal de las reglas electorales de cada sistema, así como a la percepción de los actores políticos en cuanto a si las elecciones fueron libres y justas.

“3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos
Artículo 21

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹ es el punto de partida para crear un piso común exigible a las elecciones de cualquier nación. En tanto norma fundacional del sistema de derechos humanos, ésta es abstracta, si bien establece algunos principios básicos que habrían de ser considerados en instrumentos internacionales posteriores.

CUADRO 1.1 Atributos electorales en Declaración Universal de Derechos Humanos	
Elecciones	Sufragio <ul style="list-style-type: none">• Universal• Igualitario

¹ Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948

<ul style="list-style-type: none"> • Auténticas² • Periódicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Secreto • Libre
--	--

Fuente: elaboración propia.

En 1994 la Unión Interparlamentaria³ expidió su Declaración sobre los Criterios para unas Elecciones Libres y Justas. Esta guía es fundamental, no sólo porque establece que “la autoridad de los poderes públicos sólo puede derivar de la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas, libres y justas, celebradas a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igual y secreto” (artículo 1).

Más bien, resultan relevantes sus propuestas concretas para generar este tipo de elecciones, incluyendo:

- Todo ciudadano mayor de edad tiene el derecho a votar en las elecciones sobre una base no discriminatoria.
- El registro de electores no puede ser discriminatorio.
- Todo individuo privado del derecho a votar o a inscribirse como elector tendrá derecho a apelar ante una jurisdicción competente.
- Todo elector tiene derecho a un acceso real, en condiciones de igualdad, a un local de voto en donde ejercer su derecho.
- El derecho de votar en secreto es absoluto y no puede restringirse en modo alguno (artículo 2°).

1.2 Aproximación al proceso electoral

Un segundo acercamiento teórico tiene como objetivo profundizar más en la definición de la calidad de las elecciones. Sin abandonar el concepto de elecciones “libres y justas”, resulta

² No existe definición de “elecciones auténticas” en el derecho internacional. IDEA International (2014: 37) ha interpretado que el concepto se emplea cuando existe total cumplimiento de las obligaciones internacionales que tienen que ver con las elecciones, al tiempo que se garantiza la libre expresión de la voluntad de los votantes. Ambas son precondiciones para la legitimidad del proceso electoral.

³ Organización de parlamentos de todo el mundo. Tiene 178 parlamentos nacionales miembros. Creado en 1889. En 1996 la Asamblea General de la ONU reconoció al IPU como la asamblea nacional de los parlamentos, por lo cual firmó un convenio de colaboración. Desde 2002 la Unión Parlamentaria es observador permanente en la Asamblea General de la ONU.

necesario incluir elementos relevantes que por sí mismos aporten o resten valor a la idea de calidad, lo que -entre otras cosas- hace operativas las variables. Lo anterior, permite ponderar el valor que por sí misma tiene de la jornada electoral, y distribuir la trascendencia/pertinencia de la integridad electoral a todo el proceso en su conjunto.

Este grupo de autores bien podría subdividirse en categorías. Mientras que algunos pretenden diagnosticar si las elecciones son libres, justas y bien administradas (Elkit y Reynolds 2005a y 2005b) o si la gobernanza electoral es adecuada (Hartlyn, McCoy, & Mustillo, 2009; Mozaffar & Schedler, 2002), otros recurren a variables proxy y unos más obtienen sus datos a partir de los informes de observación electoral (Kelley 2010 y 2011, Freidenberg 2017) o de otras fuentes externas (Kelley & Kolev, 2010).

Salvo contadas excepciones (Gervasoni, 2016; Loza & Méndez, 2018; Méndez, 2016), los estudios abarcan sistemas nacionales. Rara vez se detienen en el plano local. Así, por ejemplo, Elkit y Reynolds (2005a;2005b) criticaron la ausencia de una metodología capaz de indicar en qué medida las elecciones son libres, justas y bien administradas. De ahí que propusieron una metodología que permite hacer comparables elecciones nacionales a partir de varios indicadores. Proponen 54 variables que dan cuenta del marco legal, la geografía electoral, la administración electoral, la educación electoral, el registro de electores, el acceso de candidaturas a la boleta, la jornada electoral, el escrutinio de votos, la resolución de disputas y la manera en que se presentan los resultados.

Otros autores basan sus estudios en los informes de las misiones de observación (Kelley 2010 y 2011, Kelley y Kolev 2010, Freidenberg 2017). La idea es interesante, ya que los grupos internacionales de observación son cada vez más profesionales y uno podría suponer que la hechura de sus informes es insesgada.

Así por ejemplo, Judith Kelley instrumentó desde la Universidad de Duke una base de datos que recupera los hallazgos de 600 misiones de observación electoral en 340 elecciones.⁴ Sus hallazgos se sistematizan en cinco grandes grupos (Kelley 2010: 163).

- Problemas estructurales: normas no acordes a estándares.
- Fraudes preelectorales: imposición de barreras para hacer campaña, uso de fondos públicos de manera inapropiada.

⁴ Data on International Election Monitoring, DIEM

- Problemas administrativos preelectorales: Sesgos de la comisión electoral, errores en el padrón de electores.
- Fraudes el día de la jornada electoral: Robo de boletas, doble votación, compra de votos.
- Problemas administrativos el día de la jornada: Falta de funcionarios de casilla o de equipo, falta de información sobre ubicación de casillas, electores que no aparecieron en el padrón.

A nivel subnacional, Irma Méndez (2016) estudió la relación entre la calidad de las elecciones y el papel desempeñado por las autoridades locales. La variable independiente recupera a través de encuestas a expertos la integridad⁵ de las elecciones a nivel local, mientras que la dependiente tiene que ver con la imparcialidad de los institutos electorales locales mexicanos.

1.3 Aproximación al ciclo electoral

Si se piensan la integridad electoral no solo circunscrito a lo acontecido en una jornada electoral, ni en el proceso electoral, sino en algo mucho más sofisticado en términos de gobernanza electoral: el ciclo electoral. Desde este punto de vista, hay algunas formas sutiles o evidentes de manipulación electoral que pueden ocurrir años antes de los comicios, por lo que conviene revisar el ciclo en su conjunto.

El concepto de ciclo electoral trasciende al proceso electoral, pues inicia desde el momento en que se emiten las normas constitucionales o legales, pasando por la integración de las instituciones electorales, el diseño de la geografía electoral y el registro de partidos. Las etapas del proceso (planeación, campañas, jornada, cómputo, etc.) son eslabones concatenados de una cadena en la que – se asume – cada parte puede tener consecuencia sobre las demás.

Poner en el centro del análisis al ciclo en su conjunto es convincente por la posibilidad de detectar manipulaciones generadas en etapas anteriores a la elección (Birch, 2011; Schedler, 2004); por la necesidad de entender cómo un proceso determina a los siguientes en forma secuencial (ACE Project, n.d.) y porque este enfoque permite ubicar no sólo a los

⁵ El enfoque de integridad de las elecciones será tratado en el siguiente subapartado de este capítulo. El estudio de Irma Méndez (2016) se recupera en este apartado por el énfasis que pone en el papel de los órganos que administran las elecciones a nivel local.

errores intencionales e intentos de fraude, sino también a los no intencionales asociados a la falta de capacidades de respuesta estatal o errores humanos (Norris, 2014b). Es en este marco donde se inscribe el concepto de integridad electoral, el cual también se basa en tratados internacionales, pero además exige que los comicios se lleven a cabo de manera competente y profesional y que las buenas prácticas subsistan a lo largo de todo el ciclo electoral y no sólo el día de las elecciones.

La amplia aceptación del concepto, sin embargo, no ha evitado que subsistan algunas diferencias. Para algunos, además de compartir la idea de una visión integral de todas las etapas del ciclo electoral, también es necesario analizar la correspondencia entre valores y normas por un lado y comportamientos y resultados por otro. En todo caso la elaboración teórica corre al parejo de los estudios empíricos desarrollados a partir del reconocido índice de percepción de integridad electoral que agrupa 49 variables a partir del concepto de “ciclo electoral” (Norris, 2012, 2014a; Norris, Frank, & Martínez, 2014)

CUADRO 1.3 Componentes del Índice de Percepción de Integridad Electoral	
<ul style="list-style-type: none"> • Leyes electorales • Procedimientos electorales • Geografía electoral • Registro de votantes • Registro de partidos y candidatos • Medios de comunicación en campañas 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento a campañas • Proceso de votación • Conteo de votos • Resultados • Órganos de administración electoral

FUENTE. Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados en las encuestas del Índice de Percepción de Integridad Electoral (Norris, 2017; Norris et al., 2014)

Si bien el índice de percepción de integridad electoral se ha aplicado generalmente a sistemas políticos nacionales, existen contadas excepciones en las que se ha aplicado a nivel subnacional: México, Rusia, India⁶ y Estados Unidos (Norris, Cameron, & Wynter, 2018).

El caso de Estados Unidos es ilustrativo. Se aplicó en el marco de las elecciones de 2016 y aunque pone su atención en lo que ocurre en el nivel de los estados de la federación,

⁶ Los casos de México, India y Rusia están próximos a publicarse.

es importante observar que no fue aplicado para evaluar la integridad de los procesos locales, sino que fue utilizado únicamente para medir la elección del presidente. La conclusión de dicho estudio es que el sistema electoral estadounidense da a los estados responsabilidades primarias para la administración de las elecciones federales lo cual impacta de manera negativa la integridad electoral de Estados Unidos. Sin embargo, los datos que ofrece el estudio mencionado permiten una lectura alternativa. Destaca, en ese sentido, la ubicación del estado de Vermont como el mejor calificado de la unión americana, comparable con los quince mejores sistemas políticos en el mundo.

1.4 Las malas prácticas electorales: una aproximación paralela

Una aproximación paralela a las anteriores busca identificar las malas prácticas que ocurren durante los comicios y las condiciones que permitan que éstas ocurran. Sarah Birch identifica a las malas prácticas como “todas las violaciones que alteran el nivel de la cancha ideal para las elecciones. Incluye actividades durante la campaña [...], tácticas deshonestas, acciones el día de la jornada electoral [...] y la coacción del voto [...]” (Birch, 2016).

La idea que subyace a los estudios de malas prácticas supone actores políticos y élites que buscan maximizar sus posibilidades de ganar una elección o cuando menos de reducir la incertidumbre de jugar en un entorno en el que pueden perder. Al hacerlo balancean sus posibilidades de éxito con el posible riesgo de perder legitimidad en caso de ser sorprendidos.

Así, será preferible (menos riesgoso) intentar alterar la ley en favor de la élite en cuestión, especialmente cuando ello no supone violaciones constitucionales. La existencia de estándares internacionales limita esa posibilidad, por lo que los actores podrían en segundo término preferir alterar el resultado de la votación al inhibir que ciertos grupos antagónicos se presenten a votar. Sólo si las estrategias menos riesgosas son imposibles, los actores intentarán las más burdas como el fraude durante el día de la jornada, el cual es muy visible a los ojos de observadores electorales y representantes (Birch, 2012, 2013).

Una vertiente de los estudios que pretenden detectar malas prácticas está dada por los de “análisis forense de las elecciones”. Éstos revisan los datos que resultan de elecciones (normalmente nacionales) para tratar de detectar desviaciones graves entre “resultados esperados” y “resultados alcanzados”. Cuando la brecha entre lo esperado y lo alcanzado es suficientemente grande (*outliers*) se interpreta como un probable fraude electoral.

II. INTEGRIDAD ELECTORAL EN EL PLANO SUBNACIONAL

El concepto de Integridad Electoral se ha posicionado entre los académicos y los tomadores de decisiones como uno de los enfoques sustanciales para analizar y evaluar la calidad de esta *raíz indispensable de la democracia*, como ha llamado Kofi Annan a las elecciones (Annan, 2012). Así, conforme lo ha dejado establecido la *Global Commission on Elections, Democracy and Security* (2012), una elección íntegra se define

como toda elección que está basada en los principios democráticos del sufragio efectivo y de la igualdad política, tal como se reflejan en los estándares y acuerdos internacionales; además de ser profesional, imparcial y transparente en su preparación, administración y a lo largo de todo el ciclo electoral (Annan, 2012).

La amplia aceptación del concepto, sin embargo, no ha evitado que subsistan algunas diferencias entre los especialistas que lo utilizan. Para algunos, además de compartir la idea de una visión integral de todas las etapas del ciclo electoral, también es necesario analizar la correspondencia entre valores y normas por un lado y comportamientos y resultados por otro (Nohlen, 2016).

Desde luego se debe reconocer la vitalidad y robustez del constructo *integridad electoral*, y la contribución que sin duda constituye para el mejoramiento de los sistemas electorales en el mundo; pero es de señalarse una carencia fundamental: el concepto, en su punto de desarrollo actual, invisibiliza en gran medida la integridad electoral en el nivel local o subnacional la cual, hasta ahora, no se ha estudiado a profundidad ni como parte sustantiva de ese enfoque. Al respecto hay que decir que esta preocupación por las características específicas de los procesos locales, desde luego y como se verá más adelante, no ha sido ajena a los estudios de los especialistas o a las preocupaciones de los organismos internacionales; pero está ausente como componente del concepto de integridad electoral.

En las siguientes páginas se desarrolla esta idea general y sus posibles implicaciones: primero, que salvo para algunos casos aislados, lo local no se ha considerado para medir integridad electoral; segundo, que esa falta es importante porque el nivel subnacional tiene características específicas y diferenciadas que deben ser tomadas en cuenta si se quiere tener una valoración exhaustiva de la integridad electoral de una nación, y tercero, que para subsanar dicha carencia no es suficiente aplicar el índice de integridad sin más en la medición

de las elecciones locales, pues la dinámica subnacional ha sido hasta ahora significativamente menos visible que el contexto nacional.

El informe titulado *Deepening Democracy: a Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, emitida en 2012 por la Global Commission on Elections, Democracy and Security, señala que el concepto de integridad electoral tiene como base el sufragio universal y la igualdad política y además requiere: a) la construcción de un marco normativo e institucional que garantice los derechos humanos y la justicia electoral; b) que los organismos/instituciones electorales sean profesionales, imparciales, independientes y transparentes; c) que exista competencia multipartidaria regulada por instituciones y normas sólidas; d) que se eliminen las barreras -jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales- que impidan la participación igualitaria en los procesos electorales y e) que se regule el financiamiento político-electoral. A lo cual, sugiero agregar f) que los resultados sean aceptados sin suspicacias, ya que la contienda fue organizada y se realizó de manera confiable.

Sin embargo, como se puede observar, esa estructura no hace distinción entre elecciones nacionales y locales. Lo mismo ocurre con el Proyecto de Integridad Electoral (EIP) cuya base es una versión del concepto de integridad que tiene como punto de referencia a las

convenciones internacionales y estándares universales sobre las elecciones que reflejan las normas globales que aplican a todos los países en todo el mundo durante todo el ciclo electoral, incluyendo el periodo preelectoral, la campaña, el día de la votación y el periodo subsiguiente (Norris, 2014).

Ello significa que el concepto de integridad electoral tanto de la Global Commission como del EIP tiene como imagen objetivo cualquier elección de cualquier país en el mundo, pero no diferencia si el proceso es nacional o subnacional. Esta distinción es relevante en un contexto mundial en el que conviven dos tendencias aparentemente contradictorias: por un lado un proceso de globalización que ha derivado en la aparición de organizaciones regionales, continentales e incluso mundiales; y al mismo tiempo ocurre la aparición renovada de nacionalismos y fuerzas que tienden a la descentralización o, por lo menos, subrayan y privilegian la diferencia de lo local.

Esa dicotomía ya era reconocida en 1999 por el Comité de las Regiones, institución consultiva surgida del Tratado de Maastricht, que en el contexto de la adhesión de nuevos estados miembros emitió un Dictamen sobre “Los aspectos institucionales de la ampliación: El gobierno local y regional en el corazón de Europa”.⁷

Al afirmar que el concepto de integridad electoral no ha distinguido entre elecciones locales y nacionales, no perdemos de vista que el tema de lo local se ha estudiado para el caso estadounidense y su modelo descentralizado de organización de los comicios (Norris, 2016). Dicho análisis se realizó en el marco de las elecciones de noviembre de 2016 y aunque pone su atención en lo que ocurre en el nivel de los estados de la federación, es importante observar que no fue aplicado para evaluar la integridad de los procesos electorales y de participación ciudadana locales que se realizaron en la misma fecha, sino que fue utilizado únicamente para medir la elección del presidente.

La conclusión de dicho estudio es que el sistema electoral estadounidense da a los estados responsabilidades primarias para la administración de las elecciones federales lo cual impacta de manera negativa la integridad electoral de Estados Unidos (Norris, 2016). Sin embargo, los datos que ofrece el estudio mencionado permiten una lectura alternativa. Destaca, en ese sentido, la ubicación del estado de Vermont como el mejor calificado de la unión americana en el PEI; incluso si se compara a ese estado de la federación estadounidense con la lista de países contemplados en el índice, se ubicaría en un destacado 15º lugar.

III. ELEMENTOS RELEVANTES A OBSERVAR EN COMICIOS LOCALES

Además del interés académico por la dinámica político electoral local, el tema también se ha incorporado como uno de los elementos a tomar en cuenta para mejorar los sistemas electorales. Así, por ejemplo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la resolución CM/Res (2011)2, señala que:

una de las bases de una sociedad democrática es la existencia de una democracia local sólida y efectiva de conformidad con el principio de

⁷ En ella se menciona que “el «tejido» de la Unión de nuestros días es más tupido que hace cuarenta años. La Unión ya no es una asociación de capitales, sino que se ha convertido también en una Europa de regiones y municipios. La creación del Comité de las Regiones (CDR) supone el reconocimiento último de este hecho. Las regiones y las ciudades pueden considerarse partes constitutivas de la Unión y desempeñan una función crucial en el progresivo desarrollo de la Unión Europea (...) en Europa avanzan los procesos de regionalización, descentralización y creciente autonomía de los entes locales y regionales” (Comité de las Regiones, 1999).

subsidiariedad incluido en la Carta Europea de la Autonomía Local, por medio de la cual deberán de ejercerse las responsabilidades públicas, de preferencia, por aquellas autoridades que están más cerca de los ciudadanos, tomando en cuenta el alcance y la naturaleza de las tareas públicas, así como de las necesidades de eficiencia y economía (Committee of Ministers, 2011).

El interés en los procesos electorales locales adquiere particular importancia en los estados de organización federal. Esto es así porque la percepción de integridad electoral es diferente si se considera una sola elección nacional o si se considera una elección federal además de múltiples elecciones locales y municipales. En un Estado federal como lo es México, la necesidad de disputar elecciones en diferentes niveles territoriales propicia que los partidos políticos, articulen estrategias diferenciadas para cada uno de estos niveles (Scherlis, 2016) y los votantes participan en dos órdenes jurídicos diferentes: el federal y el local, por lo que la correspondiente percepción y juicio sobre la integridad de las elecciones tendrían que fundarse en principios separados pues las elecciones locales son independientes de las federales (Salazar y Flores, 2013).

De esta manera, es necesario destacar los diferentes campos en los que resulta mucho más propicio observar la disonancia que puede generar la homologación de lo nacional en el plano local. Pero es en esos espacios en donde la generalización nacional no puede explicar de la misma manera lo que sucede a nivel local.

A) El plano subnacional como fuente de innovación

Las elecciones locales han constituido una fuente de innovaciones en los sistemas electorales nacionales. En el caso mexicano, por ejemplo, eso fue lo que ocurrió con elementos fundamentales de la actual arquitectura electoral como lo son la credencial para votar con fotografía o el voto foráneo que primero se incorporaron en elecciones locales y luego se adoptaron en la legislación nacional. Esta lógica de contribución de lo local hacia lo nacional se ha documentado para países como India, que en 1982 utilizó por primera vez la urna electrónica en elecciones locales y municipales; algo semejante pasó con el voto electrónico en Argentina que se habilitó primero en la legislación de algunas provincias antes de ser incorporado a la legislación nacional, y también se pueden encontrar ejemplos de ello en países desarrollados, como es el caso de Canadá en donde los primeros programas para

implementar el voto a través de teléfonos celulares se han dado en el ámbito local en los años 2003 y 2006.

B) Democracias iliberales

Laurence Whitehead y Jacqueline Behrend argumentaron en 2016 la existencia de prácticas iliberales en los planos local y regional (Behrend & Whitehead, 2016a, 2016b). Se referían a prácticas políticas que limitan, que no son del todo ortodoxas en términos del componente liberal de la democracia, del ejercicio pleno de los derechos. Se trata de formas de restringir la democracia y de erosionar la democracia a nivel subnacional. Entre las causas de las variaciones democráticas que detectaron tres elementos que explican procesos dinámicos que pueden afectar en ambos planos, o que tienen implicaciones disímiles:

1.- Diseño institucional. El federalismo podría aislar a alguna entidad federativa de las prácticas políticas democrática o posibilitar estrategias que la pongan en entredicho.

El hecho es que los elementos contextuales antes referidos son indispensables para entender casos como el de Sudán que es un ejemplo del intento de construir un entorno democrático en una sociedad políticamente dividida, y en el que se ha considerado conveniente realizar elecciones por niveles, iniciando en el ámbito local, siguiendo por el provincial y acceder gradualmente al nacional (Reynolds, 2008). El acento se ha puesto en la importancia de entender las necesidades locales ya que en la historia de ese país, el colonialismo occidental respetó de manera escasa las diferencias étnicas, religiosas y culturales provocando sectarismo y dificultando la gobernanza; aunado a lo anterior, las guerras, los movimientos separatistas y los conflictos que desembocaron en golpes de Estado explican la inestabilidad política en la nación (Mussali, 2015).

Una particularidad adicional de Sudán la constituye el denominado “sistema de gobierno local del pueblo” -constituido por los Consejos Populares de Pueblos y Aldeas, los consejos Populares Rurales y los Consejos Populares Provinciales- el cual pretendía incrementar las posibilidades de las comunidades locales para participar en la toma de decisiones, pero en realidad sirvió para fortalecer al líder del poder ejecutivo, ya que el sistema de gobierno local debía alinearse con los objetivos y directrices del partido único, la vinculación además permitía que las mismas personas podían asumir diversos gobiernos

locales, por lo cual resultaba muy complejo distinguir las unidades básicas, los consejos populares de los pueblos y las organizaciones funcionales (Herrero, 2017).

2.- Control de recursos. Hay regiones donde hay mucha riqueza y otras que tienen importantes dependencias del plano federal, como es el caso de Rusia. Se ha dicho que el régimen político se caracteriza por tener un autoritarismo subnacional, en el que las elecciones se desarrollan en condiciones desiguales por lo que hace a los recursos disponibles por los partidos políticos; además se imponen barreras a la participación, y el contexto está caracterizado por un abuso de poder por parte del Estado (Gel'man, 2014). Así, en las elecciones legislativas en 2011, los especialistas han señalado que a pesar de que fueron de las más fraudulentas en el país, el fenómeno no se distribuyó uniformemente por la nación, las variaciones las atribuyen principalmente a tres factores: a) las autoridades locales buscaban expresar lealtad al gobierno central, entregando los resultados esperados; b) la capacidad de las autoridades subnacionales de organizar el fraude y c) la vulnerabilidad de la ciudadanía frente a la presión y manipulación política (Bader, 2015).

3.- Dinámicas partidarias. El sistema de partidos que ocurre a nivel nacional no necesariamente se replica a nivel local. Así, pueden convivir sistemas competitivos en el plano nacional con esquemas más bien sesgados en el entorno local. Es necesario revisar la existencia de partidos captadores de votos en algunas provincias argentinas (Tucumán).

En Uruguay, por ejemplo, no pueden existir partidos únicamente departamentales, los grupos políticos de esta naturaleza se encuentran al interior de los partidos nacionales. En el otro extremo se encuentran Argentina y México, en ambos casos existen partidos políticos diferenciados para el nivel subnacional.

4.- Poderes fácticos (factores reales de poder) y la violencia armada. La elección 2018 mexicana puso de manifiesto el alto grado de violencia que se puede registrar en los comicios en el plano local, al tiempo que en el plano federal las elecciones ocurren en paz. Ello, inclusive tratándose de elecciones concurrentes.

c) Financiamiento

En contextos en donde el financiamiento es en mayor medida privado -más cuando la supervisión es exigua- permite que existan lazos robustos del poder económico frente al poder público, lo cual puede generar ambientes en los que los donantes sean los privilegiados de los contratos públicos una vez entrado el gobierno (Douglas, 2015). Casas-Zamora y Zovatto (2016) lo han caracterizado como mecanismos que permiten que los sectores más ricos de la sociedad disfruten de un acceso privilegiado a los responsables de la toma de decisiones. Caso de ello es el de la llamada *Telebancada* en México, en donde se confirmó que cúpulas partidistas de diferentes fuerzas políticas, “cedieron” espacios en sus listas de representación proporcional a actores con intereses específicos en materia de telecomunicaciones para llevar la voz empresarial directamente al debate legislativo (Castillo, 2016).

Una variable adicional a ello es cuando además el financiamiento es de procedencia ilícita, y circula en efectivo, ya que resulta mucho más difícil realizar una fiscalización eficiente y certera, volviendo en ocasiones inmanejable dicha estrategia de control hacia los partidos políticos por parte de la administración electoral.

d) Cientelismo

Como se mencionó anteriormente, uno de los factores negativos proviene la sujeción provocada por el condicionamiento de programas sociales o gubernamentales a la ciudadanía. Sin embargo, existe también un efecto contrario, la creación de programas sociales para mantener una clientela electoral cautiva. Kurt Weyland (2017), ha catalogado dicho fenómeno en el marco de la estrategia política del populismo, dado que el progresivo crecimiento de las dimensiones de la ciudadanía, aunado a carencias estructurales que decantan en la insatisfacción de las necesidades básicas de las personas, hace que la lealtad del voto (como único mecanismo de igualdad política frente a la urna), se vuelva una moneda de cambio.

Para mantener y fortalecer el respaldo de un gran número de ciudadanos, las organizaciones partidistas sobre todo en el ámbito más inmediato, confían en mediación directa con la ciudadanía que se compone de múltiples redes de acción tradicionalmente aplicadas en los sectores más populares. Las promesas programáticas específicas destinadas

a las masas tienen niveles de eficacia electoral. No es de ninguna manera casual que las políticas clientelares sean implementadas con regularidad en el ámbito local, lo que se explica directamente del control territorial que tienen las fuerzas políticas en comunidades específicas.

e) Compra de voto

Se desprende del anterior caso que el sometimiento de la voluntad popular se materialice en la compra y coacción del voto. Casos de populismos como el de Tailandia en 2006, son ejemplo del impacto que tiene la compra del voto. En Tailandia, en el 2006 cuando Thaksin Shinawatra era primer ministro, tenía un programa de reforma política que antagonizaba con las instituciones tradicionales de la monarquía, las cuales seguían imponiendo poder autoritario en regiones específicas del país. En un intento por socavar la capacidad de Thaksin, el clientelismo agrario de dichas fuerzas comenzó a desplegar una contra-narrativa que describía lo rural, y la importancia de lo local como una idea que la reforma democrática podía socavar. Regiones como los centros tradicionales, las zonas rurales y “socialmente atrasadas” – muchas de ellas impregnadas de actividades ilegales y mafias locales – emprendieron una campaña para exigir la renuncia del primer ministro en turno. En septiembre de 2006, las fuerzas conservadoras se inspiraron en este discurso regionalista para justificar un golpe militar contra Thaksin, argumentando que “su legitimidad se basaba en un proceso electoral deshonesto, sustentado principalmente en la compra directa de votos” (Hellman, 2017)

Otro caso de compra de votos se vivió en la India. En las diferentes regiones ocurrieron denuncias disímiles. Por ejemplo, en Bengala Occidental, la violencia y la intimidación de las fuerzas locales se han asociado con los procesos políticos en los cuales los votantes de oposición no se registraban para votar. En Assam, las altas tasas migratorias que llegan desde Bangladesh han provocado que las denuncias de los grupos locales interfieran con el registro electoral para algunos y la inserción incorrecta en la lista de votantes para otros, en su mayoría musulmanes de habla bengalí que no pueden registrarse como votantes.

Las elecciones de Bengala Occidental y Assam muestran que el registro de votantes se encontró con deficiencias. En Assam, el problema del registro es endémico con las

denuncias de los migrantes que llegan desde Bangladesh. En el estado, la política étnica se ha fusionado con cuestiones de nacionalidad. En Bengala Occidental, la violencia y la intimidación se han asociado durante mucho tiempo con los procesos políticos y se impidió que los votantes de la oposición se registraran y se votara desde diferentes partes del estado (Bhabani, 2015). En comparación, Assam y Bengala Occidental están nuevamente entre los estados con peor desempeño en este sentido. En Assam, el problema de los migrantes ha sido un tema constante en la política, y una gran proporción de la población (en su mayoría musulmanes de habla bengalí) no se han registrado como votantes. Assam tiene el problema único de los votantes de la categoría D, que aún deben demostrar sus orígenes en el registro nacional de ciudadanos supervisado por el Tribunal Supremo. Como resultado, el registro de votantes es, en comparación, más difícil en Assam, debido a esta cuestión de la entrada en juego de los inmigrantes ilegales.

Aunque el registro de partidos y el registro de votantes están a cargo de la Comisión Electoral, que goza de un grado significativo de autonomía, su desempeño es diferente en los estados. El procedimiento de elección se refiere a la imparcialidad de los funcionarios electorales, la circulación de información electoral y la imparcialidad del proceso electoral. Bengala Occidental y Assam. La dimensión del registro de votantes debe estar intrínsecamente vinculada al proceso de votación, sin embargo, la intimidación en algunos casos, y la compra de voluntades en otros, ha provocado que la ciudadanía no se registre en los comicios. Los observadores electorales en la India han enfatizado y documentado cada vez más estas discrepancias, pues mientras la calidad electoral nacional es eficaz en ese nivel, para el nivel local siguen ocurriendo dichas anomalías (Mahmood, 2019).

f) Violencia política.

Una forma negativa de incidir en las elecciones tiene que ver muchas veces con una serie de actividades ilícitas que van desde el fraude electoral, el financiamiento por parte del crimen organizado, y la violencia electoral. Este último, puede generarse no sólo a partir de intimidación directa a los votantes (como por ejemplo, el condicionamiento de programas públicos, sociales o gubernamentales); los candidatos (como el impedimento de la celebración de sus actividades de campaña, en México se conoce como “acarreo”, el cual consiste en que miembros del partido en el gobierno o con control territorial, impiden la

celebración de eventos de las candidaturas contrarias); o los partidos políticos (Fake news); sino a partir de campañas de desprestigio emanadas de los gobiernos, la sociedad civil o los otros contendientes.

La violencia política ha llegado a tal grado que ha habido casos documentados de candidatos asesinados en algunas latitudes. Tal es el caso de las elecciones mexicanas del 2018, en entre septiembre de 2017 (que inició el Proceso Electoral) y junio de 2018, ocurrieron 101 asesinatos de candidatos, precandidatos, aspirantes, exfuncionarios, líderes de partidos y servidores públicos, de los cuales se comprobó que el 77.22% fue causado por el crimen organizado o células delictivas (Animal Político, 2018). De manera similar, *Freedom House* determinó que Somalia “crónicamente inestable, sin gobierno y amenazado por militantes islamistas, piratas y la hambruna”, especialmente en la capital, Mogadiscio, es la entidad con el peor clima de ejercicio de los derechos ciudadanos, pues cada vez que se avizora un proceso electoral, los grupos terroristas despliegan niveles de violencia civil fuera proporciones. La última vez de ello, el 14 de octubre de 2018, estalló una bomba en un hotel donde murieron 276 personas incluyendo a funcionarios gubernamentales (Freedom House, 2019).

En los casos anteriores, podemos observar que hay factores endógenos al gobierno como exógenos. Dichas estructuras pueden, desde el gobierno, construir estructuras que impidan la igualdad de condiciones en la campaña, encaminar investigaciones judiciales contra los contendientes o restringir el uso del espacio público.

CONCLUSIONES

La integridad electoral es un importante acercamiento metodológico para distinguir plenamente la eficiencia de los procesos e instituciones encargadas de transformar legalmente la voluntad popular, en escaños de representación política. El enfoque predominante ha robustecido el análisis que ocurre en el ámbito nacional, pero no ha sido capaz de explicar lo que ocurre a nivel local y el impacto que ello tiene en el sistema electoral.

La ponencia anterior pretendió delinear la importancia de la consideración local en la vida electoral nacional. Las conclusiones más relevantes del presente escrito son las siguientes:

1. Existe información relevante para diferenciar los ámbitos de competencia electoral, y distinguir variables propias de cada contexto, con el objetivo de realizar análisis más finos que expliquen la realidad que se vive en el nivel local.
2. Si bien los procesos de democratización han sido exitosos en el grueso de las democracias actuales, los resquicios autoritarios y antidemocráticos han encontrado su sobrevivencia en aquellos niveles de impacto inmediato en las comunidades. Como se analizó en los apartados 3 y 4, hay evidencia empírica suficiente para afirmar categóricamente de la importancia de la implementación de medidas alternas a lo que se hace en el nivel nacional, para mejorar los niveles de integridad electoral en las regiones.
3. La acentuación de factores más opacos en la realidad local provoca pensar el ciclo electoral como una serie de círculos concéntricos que puedan interconectarse con los modelos nacionales, pero con la salvedad de adaptabilidad para cada región. Los problemas y retos que surgen en las diferentes regiones son disimiles y tan diversos como diversa es la composición nacional.
4. Las innovaciones electorales que han nacido desde lo local para cimentarse como variables adicionales que robustecen los índices de integridad electoral, sobre todo en países bajo el esquema federal, son la principal fuente de información para distinguir las mediciones entre lo que acontecen en el multinivel.

De esta manera, la presente conferencia, más que ser la respuesta de una problemática real, fue un diagnóstico que pretende visibilizar un vacío teórico-conceptual que tenga la capacidad de explicar la integridad electoral en los diferentes niveles, y sus implicaciones e interacción en todo el sistema electoral. Es importante entendiendo éstos como realidades distintas y plurales que toda democracia posee.

BIBLIOGRAFÍA

- ACE Project. (n.d.). El enfoque del ciclo electoral. Retrieved May 15, 2019, from https://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea
- Aichholzer, J., Kritzing, S., Wagner, M., & Zeglovits, E. (2014). How has radical right support transformed established political conflicts? The case of Austria. *West European Politics*, 37(1), 113-137; y Anton-Mellon, J., & Hernandez-Carr, A. (2016). The Electoral Rise of Populist Radical Right Parties in Europe: Ideological Parameters and Social Motivations. *POLITICA Y SOCIEDAD*, 53(1), 17-28.
- Animal Político “Violencia y elecciones: en 9 meses, 101 políticos y candidatos fueron asesinados en México”, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/06/candidatos-politicos-asesinados/> [Consultada el 12 de junio de 2019]
- Annan, Kofie , Global Commission on Elections, Democracy and Security (2012) *Deepening Democracy: a Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, pág. 3.
- Bader, M., & van Ham, C. (2015). What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: a research note. *Post-Soviet Affairs*, 31(6), 514-528.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2016a). *Illiberal practices*. John Hopkins University Press.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2016b). The Struggle for Subnational Democracy. *Journal of Democracy*, 27(2), 155–169. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0023>
- Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606160.001.0001>
- Birch, S. (2012). *Electoral Malpractice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606160.001.0001>
- Birch, S. (2013). *Patterns of Electoral Malpractice* (Project on Electoral Malpractice in New and Semi-Democracies No. 4). Retrieved from <http://www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice/>
- Birch, S. (2016). Electoral Systems and Electoral Misconduct. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1533–1556.
- Casas y Daniel Zovatto, (2011), *The Cost of Democracy: Campaign Finance Regulation in Latin America*, Washington, DC y Estocolmo: Brookings Institute, International IDEA y OEA,

- Castillo, Daniela, (2016), Influencia de empresarios en telecomunicaciones en la toma de decisiones gubernamentales: la reforma en telecomunicaciones, México 2013-2014, UAM, México.
- Committee of Ministers of Council of Europe, Statutory Resolution CM/Res(2011)2, disponible
- Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W. C., & Winkler, A. K. (2016). Analyzing Manifestos in their Electoral Context A New Approach Applied to Austria, 2002–2008. *Political Science Research and Methods*, 4(3), 641-650; y Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W. C., & Winkler, A. K. (2014). How parties compete for votes: A test of saliency theory. *European Journal of Political Research*, 53(1), 57-76.
- Douglas, B. (18 de septiembre de 2015). “Brazil bans corporations from political donations amid corruption scandal”, *The Guardian*.
- Ferwerda, J. (2014). Electoral consequences of declining participation: A natural experiment in Austria. *Electoral Studies*, 35, 242-252
- Freedom House, Somalia, Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/somalia> [Consultada el 12 de junio de 2019].
- Gel'man, V. (2014). The rise and decline of electoral authoritarianism in Russia. *Demokratizatsiya*, 22(4), 503
- Gervasoni, C. (2016). Fortalezas y debilidades de la democracia subnacional: una comparación de las encuestas a expertos en Argentina y México. In N. Loza & I. Mendez (Eds.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (pp. 45–70). Ciudad de México: FLACSO México; IEDF.
- Global Commission. (2012). *The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security*.
- 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, 15–40. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30811731002> América
- Hellman, Olli, Populism in east Asia. En Rovira, Cristobal et al, *Populism*, The Oxford Handndbook. Oxford University Press.
- Kelley, J. G., & Kolev, K. (2010). *Election Quality and International Observation 1975-2004*:

- Two New Datasets. *Ssrn*, (0550111). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1694654>
- Kofi Annan Foundation Initiative. (2017). *Integridad Electoral en América Latina*. Ciudad de México.
- Langa Herrero, A. (2017). War and Peace in Sudan during the Government of President Nimeiry. *ESTUDIOS DE ASIA Y AFRICA*, 52(2), 229-253.
- Loza, N., & Méndez, I. (2018). De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(4), 353–368. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2013.4.10043>
- Mahmood, Zaad, (2019) Electoral Integrity in India: evidence from national and state level elections. En Méndez, Irma y Nicolás Loza, *Financiamiento e integridad electoral. México en perspectiva global*. Publicación pendiente.
- Méndez, I. (2016). Calidad de las elecciones e imparcialidad de órganos electorales. In I. Méndez & N. Loza (Eds.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (pp. 211–236). Ciudad de México: FLACSO México; EDF.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance : Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5–27.
- Mussali, R. (2015) Ebook 50 Elecciones en el Mundo (2012-2015) Diálogo entre expertos.
- Nohlen, D. (2016) “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, 28(1), 399-426. (2016).
- Norris, P. (2012). *Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions* (HKS Faculty Research Working Paper Series a). *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2087611>
- Norris, P. (2014a). *Why elections matters*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2014b). Why Electoral Integrity Matters. In *Why Electoral Integrity Matters* (pp. 3–20). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861.003>
- Norris, P. (2017). *Strengthening electoral integrity. Strengthening Electoral Integrity*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781107280656>
- Norris, P., Cameron, S., & Wynter, T. (2018). *Election integrity in America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Norris, P., Frank, R. W., & Martínez, F. (2014). Measuring Electoral Integrity around the

World: A New Dataset. *Political Science and Politics*, 47(4), 789–798.
<https://doi.org/10.1017/Si049096514001061>

Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2008). Electoral system design: The new international IDEA handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Salazar-Elena, Rodrigo y Georgina Flores-Ivich (2013) Determinantes de las percepciones sobre la calidad de las elecciones locales, en Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza (coords.) Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México, FLACSO, México, pág. 93-111.

Schedler, A. (2004). Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral. *Estudios Políticos*, 13(24), 137–156.

Scherlis, G. (2016). La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración territorial. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 7

Skovoroda, R., & Lankina, T. (2017). Fabricating votes for Putin: new tests of fraud and electoral manipulations from Russia. *Post-Soviet Affairs*, 33(2), 100-123.

Weyland, Kurt (2017). Populism. A political-Strategic Approach. En Rovira, Cristobal *et al*, Populism, The Oxford Handndbook. Oxford University Press.