

Impacto de la reforma electoral de 2014 sobre el desempeño de los organismos electorales estatales en México.

Autor: Ernesto Tonatiuh Álvarez Clay. Doctorando Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

Coautor: Orlando Espinosa Santiago. Profesor Investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

Resumen

Desde que México inicio su tránsito hacia la democracia, en gran medida resultado de las reformas al sistema electoral llevadas a cabo (sobre todo la de 1996), se ha privilegiado la creación de organismos electorales autónomos que garanticen independencia e imparcialidad en los diferentes procesos que involucra una elección democrática. Aunque los beneficios de dichos cambios fueron evidentes, logrando una mayor competencia entre las diferentes fuerzas políticas (sobre todo a nivel federal), aún se escuchaban algunas voces que manifestaban que, si bien jurídica y organizacionalmente los OE cumplían con los principios reconocidos de autonomía, independencia e imparcialidad, en la práctica continuaban registrando organismos electorales locales politizados, parciales y poco independientes. Con la reforma de 2014 se buscó homologar los OE para mejorar su desempeño, bajo el supuesto de eliminar tanto el atraso institucional y normativo, así como el control que los gobernadores ejercían sobre esos órganos. Este documento busca revisar que tanto éxito logró la reforma electoral de 2014, en específico revisa los principales cambios y la mejora de desempeño.

Palabras clave: desempeño, calidad en las elecciones, organismos electorales, integridad electoral, organismos electorales locales en México.

Introducción

Desde que México inició su tránsito hacia la democracia eliminando el sistema de partido hegemónico buscando una competencia electoral plural, competitiva y abierta,

quedó claro que el paso fundamental para lograr ese fin, fue el fortalecimiento y reestructuración de las instituciones; para 1996, en gran medida gracias a la profunda reforma electoral que consolidó al IFE como un organismo electoral 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. El triunfo del candidato de la oposición anunciaba una rápida consolidación del nuevo modelo democrático que en gran medida fue posible debido a la creación de un organismo electoral independiente, autónomo y profesional que dio 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 la consolidación del modelo de Organismo Electoral independiente; que se identifica como el idóneo en países con transición democrática o con democracias jóvenes, debido a que este andamiaje jurídico-institucional garantiza de inicio, autonomía e imparcialidad de los OE. (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 electoral más cerrada en la historia de nuestro país teniendo menos de un punto porcentual de diferencia entre el primer y segundo lugar. 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, 2014:2) así como del supuesto control político por parte (sobretudo) de los gobernadores (Méndez y Loza, 2013:38). 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. El ahora INE tiene la obligación de coadyuvar en la organización de elecciones locales, teniendo a su cargo la capacitación de funcionarios, delimitación geográfica electoral, selección de funcionarios de casilla y cuestiones de fiscalización de recursos y topes de campaña (Valdés, 2014:223).

Después de lo expuesto anteriormente, 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, de los tres comicios celebrados (Estado de México, Coahuila y Nayarit) se tuvieron dos impugnaciones con acusaciones serias hacia los OE locales (Estado de México y Coahuila) 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, que al presentarse las inconformidades frente a tribunales electorales, los OE tuvieron que dar marcha atrás reabriendo y recontando votos a los cuales previamente se habían negado.

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 han afectado estos cambios estructurales en el desempeño de los organismos electorales locales en México. En el estudio en comento, se creó una estructura analítica basada en un trabajo previo de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) denominado “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. 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).

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 elemento 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 utilizan el desempeño de los organismos y miden cómo éste afecta a la opinión pública y lo que provoca para con los ciudadanos y lo vinculan 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 conocer qué cuestiones lo afectan, cómo y por qué; por lo que se tomará al desempeño de los OE como nuestra variable dependiente. En este sentido contamos con ejemplos como el Electoral Performance Index llevado a cabo en Estados Unidos de America por el Pew Trust 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 Mendez 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, sobre todo en democracias jóvenes como las latinoamericanas. Otro método de análisis está relacionado con la parte organizacional administrativa, que busca 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 cobra mucha importancia 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, Latino América 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.

Variables que afectan el desempeño de los OE

De un extenso análisis de la literatura existente, 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

particular¹, 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 considerar que tiene posibilidad de 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.

Para efectos de este documento, seguiremos el marco analítico propuesto por Méndez (2013), debido a que constituye el único estudio a nivel estatal en México en donde se involucran varias variables del desempeño. En nuestro caso actualizaremos la información con datos post reforma de 2014. En este sentido las variables utilizadas son: Partidismo (politización), Independencia y profesionalismo.

Metodología

En este apartado entraremos de lleno al marco utilizado para el análisis del desempeño de los organismos electorales locales en México. Como lo adelantamos anteriormente, se utilizaron tres indicadores con sus respectivos parámetros de medición,

¹ por medio de reglas claras y justas para registrar candidatos; procesos de auditoria 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

con la finalidad de conocer cómo se desempeñaban y con qué calidad se estaban realizando las elecciones locales en México. A continuación describiremos los indicadores utilizados así como sus parámetros de medición.

La mayoría de autores (Schedler, (2002); Mozaffar y Schedler, (2002); Hartlyn *et al*, (2009); James, (2013); entre otros, reconocen 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 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 Hartlyn *et 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 partidizado”: 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 partidizado”: 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 propuesto por Hartlyn *et al.* (2009) 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 de la parte administrativa del OE. Estos funcionarios son los responsables de funciones 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 impugnación de los resultados en las elecciones a gobernador por parte de los partidos políticos.

A 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.²

3

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 Potosi	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 partidizado 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 partidizado 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 del análisis de la medición de tres variables: La naturaleza de los órganos que intervienen en la elección del Consejo general del OAE; el tipo de organismo electoral⁴; el partidismo percibido⁵; y el

² Se presentan solo los resultados obtenidos por cada indicador, los cuadros completos se encuentran en el anexo de este documento.

³ Elaboración propia como resumen del cuadro original en Méndez y Loza (2013:46-47)

⁴ Tomando en cuenta la denominación establecida por Hartlyn *et al* (2009)

⁵ Según las evaluaciones cualitativas realizadas por los integrantes de la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México

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 muy 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 partidizados tienen el mayor número de impugnaciones. Tal es el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California y Tlaxcala. Otra cuestión importante a destacar es que si bien la presencia de la sociedad civil en el proceso de la nominación de los consejeros resultaba positiva, dicha consulta no sumaba realmente a la imparcialidad de los que resultaban nombrados consejeros, debido en gran parte a eran los partidos los que realmente proponían a los candidatos y a final de cuenta el Congreso Local era el que realizaba el proceso de nombramiento.

6

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 Potosi	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

⁶ Elaboración propia como resumen del cuadro original en Méndez y Loza (2013:48-49)

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 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, resultó 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).

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

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.

⁷ Elaboración propia como resumen del cuadro original en Méndez y Loza (2013:51)

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.

8

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	1.67
2	Distrito Federal	2.33		18	Aguascalientes	1.33
3	Durango	2.33		19	Chiapas	1.33
4	Nuevo León	2.33		20	Hidalgo	1.33
5	Chihuahua	2		21	Morelos	1.33
6	Estado de México	2		22	Nayarit	1.33
7	Guanajuato	2		23	Zacatecas	1.33
8	Puebla	2		24	Baja California	1
9	Sonora	2		25	Baja California Sur	1
10	Veracruz	2		26	Campeche	1
11	Yucatán	2		27	Colima	1
12	Guerrero	1.67		28	Michoacán	1
13	Jalisco	1.67		29	Oaxaca	1
14	Querétaro	1.67		30	Quintana Roo	1
15	San Luis Potosí	1.67		31	Tamaulipas	1
16	Sinaloa	1.67		32	Tlaxcala	1

(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.

⁸ Elaboración propia como resumen del cuadro original en Méndez y Loza (2013:54)

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 los 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.

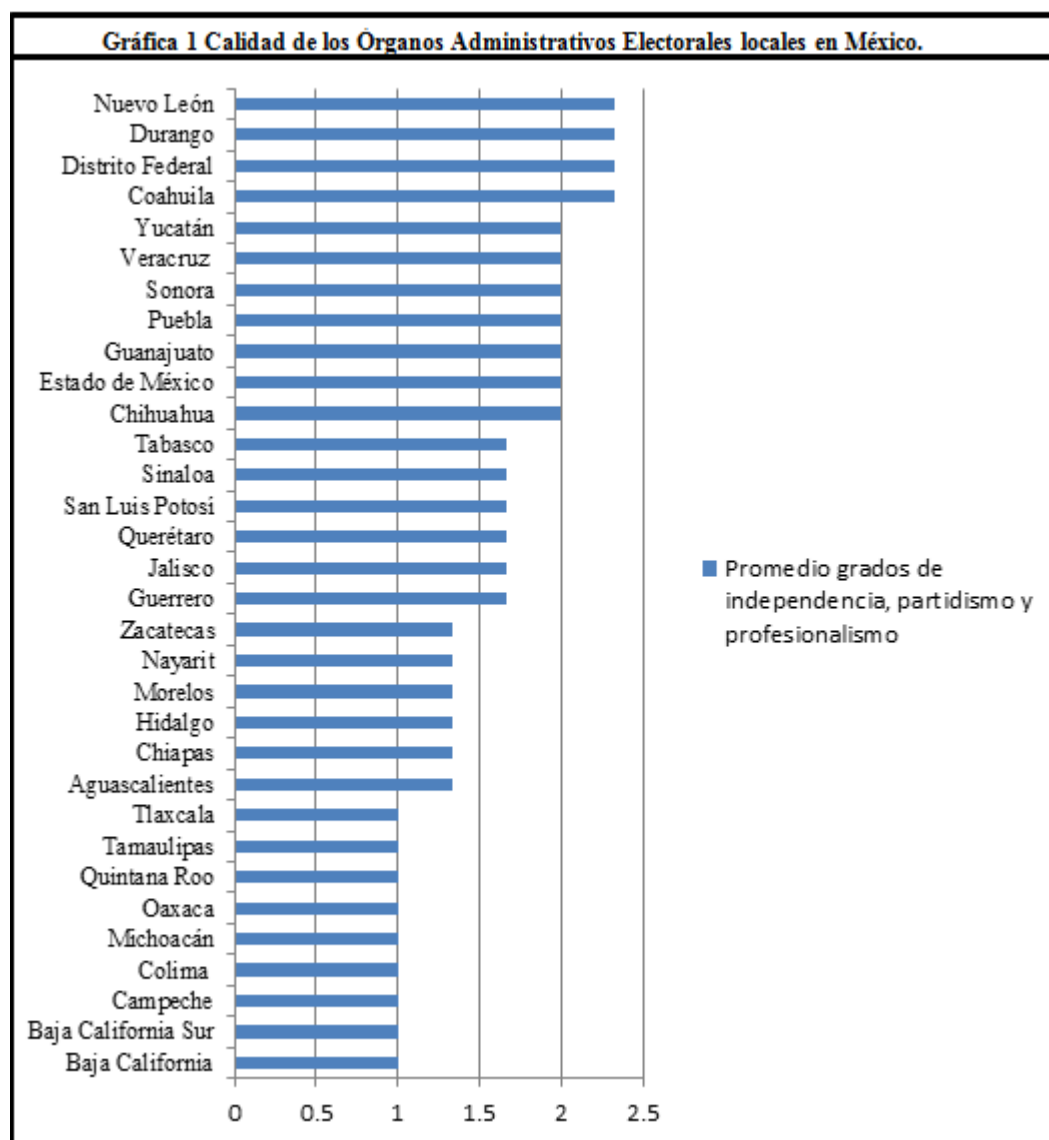
Los casos más comunes resultaron ser los OE con baja independencia y partidismo alto, destacando doce estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas).

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.



Cuadro 5 Correlación entre las dimensiones de la Calidad de los Órganos de Administración Electoral locales en México

		Grado de independencia	Grado de partidismo
Grado de partidismo	Correlación de Pearson	-0.390*	
	Sig. Bilateral	0.027	
	N	32	
Grado de profesionalismo	Correlación de Pearson	0.104	-0.099
	Sig. Bilateral	0.572	0.592
	N	32	32

La autora dentro del cuadro 5 buscó la confirmación de los resultados encontrados mediante el Índice de Correlación de Pearson, obteniendo los siguientes resultados. Como se puede observar del trabajo de la autora, la relación entre la independencia y el 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 ultimo resalta que la relación entre profesionalismo y partidismo es negativa pero no significativa, indicando en alguna forma que a mayor partidismo hay menos profesionalismo.

Resultados del ejercicio de réplica en el nuevo periodo

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 un 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 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 2014-2017
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%)

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF y del estudio de Méndez (2013). El color marca en qué periodo de medición se tuvieron más impugnaciones

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.

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.⁹

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

⁹ 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.

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.¹⁰

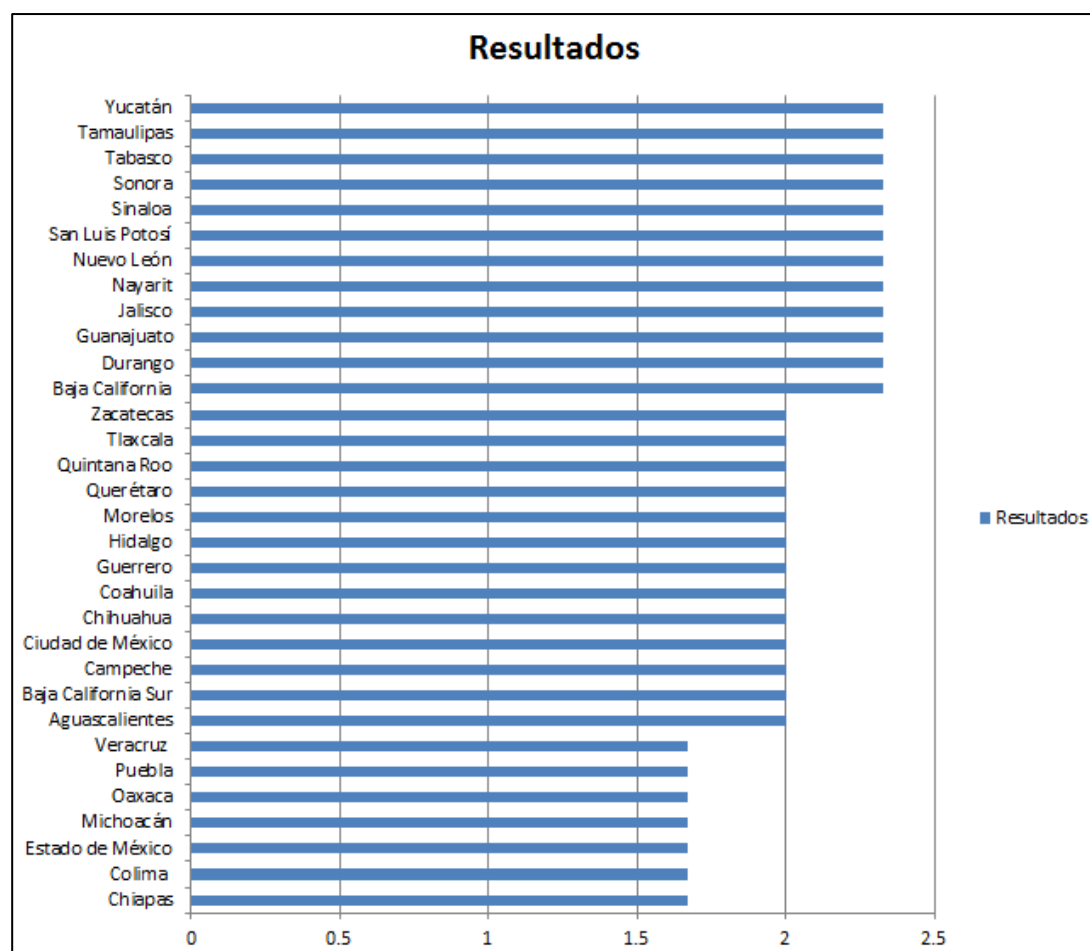
Cuadro 9. Profesionalismo de los institutos electorales estatales						
Estado		Grado de profesionalismo		Estado		Grado de profesionalismo
1	Aguascalientes	Medio		17	Morelos	Alto
2	Baja California	Alto		18	Nayarit	Alto
3	Baja California Sur	Medio		19	Nuevo León	Alto
4	Campeche	Medio		20	Oaxaca	Medio
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

¹⁰ 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.

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 complicado. 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 continua 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.

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 Potosí	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



Estos 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. A continuación exponremos nuestros principales hallazgos y observaciones.

Conclusiones y Hallazgos

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 análisis del procedimiento para la aprobación del presupuesto podría ser una excelente forma de control por parte de los poderes locales, y en alguna medida quizá explica porque a pesar de las reformas, aún se escuchan voces que aseguran sigue existiendo dicho control.

En cuanto al indicador de 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, a 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. Lo que encontramos como resultado de este estudio no nos deja 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.

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.

Kazez, Ruth. (2009). Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: Aportes del sistema de matrices de datos. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 13(1), 71-89. Recuperado en 20 de junio de 2018, de

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-73102009000100005&lng=es&tlng=es.

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.