

Participación de la sociedad organizada en los procesos electorales: observación electoral y calidad de la democracia

LISANDRO DEVOTO¹
JOSÉ DEL TRONCO²

INTRODUCCIÓN

Las elecciones democráticas limpias e imparciales son el medio adecuado para dirimir la competencia por el poder político, y por ello resultan fundamentales para el mantenimiento de la paz y la estabilidad interna y, por consiguiente, para la gobernabilidad. Es a través de las elecciones democráticas que los gobiernos obtienen legitimidad. Así, la limpieza de las elecciones condiciona la validez del proceso de acceso al poder y afecta la calidad de la democracia como sistema de gobierno.

En un contexto de desconfianza en las instituciones y en los representantes electos a través de los procesos electorales, la participación de ciudadanos a título individual y de miembros de organizaciones de la sociedad civil organizada como “observadores electorales” destaca como un mecanismo para ejercer controles que permitan asegurar la calidad de los comicios y, de ser necesario, para denunciar irregularidades en el desarrollo de la jornada electoral.

La sociedad civil organizada fue un actor central en el proceso de democratización que atravesó México, principalmente en la década de 1990 y los 2000. La experiencia de Alianza Cívica A.C. (Olvera, 2003) fue punta de lanza para el involucramiento profundo de distintas organizaciones que buscaban la consolidación de elecciones libres y competidas, en un contexto de respeto a los derechos de los ciudadanos para ejercer su voluntad cívica. Dada la historia de un régimen que había suprimido la posibilidad de ejercer la competencia electoral de forma abierta, libre y equitativa durante casi siete décadas, resultaba necesario lograr la certidumbre necesaria en el marco legal e institucional que garantice la

¹ UNAM, Programa de Becas Posdoctorales, Becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Correo: lisandro.devoto@gmail.com

² Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Correo: jdeltronco@flacso.edu.mx

incertidumbre en el resultado de las elecciones. La observación electoral es -parafraseando a O'Donnell- otro ejemplo de la institucionalización de la desconfianza (O'Donnell, 2001).

PREGUNTAS

Dada la importancia que tienen este tipo de mecanismos para controlar el normal funcionamiento de las reglas que enmarcan el régimen democrático, cabe preguntarse: ¿Cuál es el perfil de las organizaciones y de los ciudadanos que se involucran en acciones de observación electoral? ¿Cuáles son las motivaciones de su decisión? Y finalmente, ¿cuál es la relación entre el nivel de democratización y el nivel de la observación electoral? A partir de aquí, ¿existen distintos tipos de observación electoral?

HIPÓTESIS

La relación entre observación electoral y democratización, de existir, puede ir en dos sentidos. Por un lado, si la observación electoral es un mecanismo de control orientado a preservar la calidad de las elecciones y/o a denunciar irregularidades donde las hay, es más probable que los ciudadanos estén más atentos y vigilantes allí donde el grado de democratización -y la confianza ciudadana- es menor que allí donde la calidad de las elecciones es aceptable. Dicho de otra forma, la ineffectividad de las reglas motivaría a los ciudadanos a desarrollar estrategias de control. Sin embargo, la hipótesis opuesta también es plausible. Si la democratización es menos profunda y los gobiernos mantienen el control sobre los procesos electorales, es probable que las oportunidades de los ciudadanos para participar de manera activa y crítica frente a las autoridades sea menor, por la amenaza que ello puede representar para su integridad, especialmente en contextos donde el Estado de Derecho no funciona plenamente. Finalmente, en regímenes democráticos, la observación electoral es más probable, pero adquiere un carácter menos relevante, puesto que no constituye una amenaza para las autoridades gubernamentales, por lo que el perfil de los ciudadanos y sus motivaciones puede variar.

OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El trabajo propone analizar qué tipo de organizaciones se involucran en actividades de observación electoral en los distintos estados de la república mexicana, a partir de la

información que proporciona el Instituto Nacional Electoral (INE) en relación a los procesos electorales federales. Propuesto como un trabajo exploratorio y descriptivo, se espera pueda sentar las bases para futuras investigaciones respecto a las características de los estados donde se registra alto o bajo interés en participar como observador electoral, la influencia de las características de la sociedad civil organizada de cada estado y su involucramiento en estas funciones, entre muchos otros temas.

En el siguiente apartado, se presenta una descripción de lo que implica la función de observación electoral, y sus particularidades en el caso mexicano. Seguidamente, y en función de las hipótesis, se presentan los niveles de poliarquía registrados en cada uno de los estados mexicanos, y una tipología preliminar de tipos de observación electoral en función de los niveles de poliarquía y la vigencia del Estado de Derecho. Luego, se presentan datos generales sobre la evolución de la observación electoral (en cantidad de observadores acreditados) en las últimas cuatro elecciones federales. A continuación, se propone una exploración de la relación entre niveles de democratización (a partir de la calidad de los institutos electorales) y cantidad de observadores electorales en México, para el proceso electoral 2011-2012. En el último apartado se analiza más detenidamente el proceso electoral 2014-2015, y se hace hincapié en los observadores acreditados por parte de agrupaciones u organizaciones, para comprender qué sectores de la sociedad se activan en este tipo de acciones. Finalmente, el trabajo concluye con algunas conclusiones preliminares a partir de los hallazgos derivados del análisis empírico.

OBSERVACIÓN ELECTORAL

La observación electoral es una realidad en México desde 1994, cuando las autoridades electorales y los partidos políticos decidieron abrir los procesos electorales a la observación tanto nacional como internacional bajo los criterios de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad. A partir de allí se decidió que el gobierno federal aportaría los recursos financieros necesarios para promover y regular esta actividad, y que sería el Instituto Federal Electoral (IFE) el encargado de solicitar sus recursos y realizar la convocatoria a quienes quisieran participar como observadores, aunque su administración recaería sobre una instancia imparcial y profesional en la materia.

Fue así que se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, que es financiado por la Secretaría de Gobernación e implementado por el Instituto Nacional Electoral (INE) con el apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A lo largo de los años ha sido administrado y ha recibido asistencia de instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (CAPEL-IIDH). El Fondo está dirigido a organizaciones de ciudadanos, formadores de opinión pública y representantes de partidos políticos que se involucren en acciones de vigilancia de los procesos electorales.

Esta actividad está reconocida en el marco normativo vigente en México. En primer lugar, se enmarca en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enumera los derechos de los ciudadanos, y en su sección II establece que todo ciudadano mexicano tiene derecho a “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Además, la observación electoral está reconocida puntualmente en el artículo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que establece en su inciso 2 que “es un derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley”.

Es atribución de los consejos locales y los consejos distritales del INE acreditar a los observadores electorales que hayan presentado su solicitud ante dichos consejos, cumpliendo con los requisitos legales correspondientes, siempre en el marco de los lineamientos establecidos por el Consejo General del propio Instituto. Además, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales deberán presentar oportunamente ante el Consejo General un informe detallado del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 217).

También en el ámbito internacional se promueve y se realiza observación electoral, a través de distintas organizaciones e instituciones internacionales que se especializan en la materia, que centran su preocupación en la atención y protección de los derechos civiles y políticos, en un marco general de supervisión de respeto de los derechos humanos, por lo que debe realizarse de manera absolutamente imparcial. Las acciones de observación se desarrollan de conformidad con el derecho interno de cada país, reconociendo en todo momento que es potestad del pueblo soberano de cada país determinar la credibilidad y la legitimidad de sus elecciones. En este sentido, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005) establece que:

“La observación internacional de elecciones tiene el potencial de elevar el nivel de integridad de los procesos electorales, impidiendo y revelando las irregularidades y el fraude y brindando recomendaciones para mejorar los procesos electorales. Puede promover la confianza pública, según corresponda, promover la participación electoral y mitigar las posibilidades de que surjan conflictos relacionados con las elecciones. También sirve para incrementar la comprensión internacional mediante el intercambio de experiencias e información acerca del desarrollo de la democracia.

Diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales organizan misiones de observación electoral. En nuestro continente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha observado elecciones de manera ininterrumpida desde 1962, participando en aquellos países que solicitaron la participación de estas misiones para la promoción y la defensa de la democracia en la región. Estas misiones ampliaron sus funciones y se profesionalizaron con los años, mejorando las herramientas y metodologías aplicadas a las misiones de observación, identificando buenas prácticas que permitieran consolidar el fortalecimiento institucional de las autoridades electorales en cada uno de los países (Organización de Estados Americanos, 2012). La Carta Democrática Interamericana, aprobada en 2001, dedica un capítulo a la observación electoral, lo que resultó de suma importancia para la institucionalización de las misiones.

En 2006 se creó el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, y en el mismo camino esta organización ha trabajado en el desarrollo de metodologías específicas que permitan corroborar la existencia de elecciones libres, transparentes e inclusivas como pilares de la legitimidad del sistema democrático. Entre ellas pueden mencionarse la metodología de observación en medios, la del uso de

tecnología electoral, la de transversalización de la perspectiva de género, la de financiamiento político-electoral, entre otras.

Existen otros organismos internacionales que realizan tareas de observación electoral en América Latina. Uno de ellos es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que está en funciones desde 1985 y cuyos fines son “la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012: 25). Otro que podemos mencionar es Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), creada en 1991 a partir de la integración de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe y la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. Estas organizaciones realizan observación electoral en colaboración con organismos electorales, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, en diversos países de la región.

La Organización de las Naciones Unidas, principalmente a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financia la capacitación y participación de diversas organizaciones en tareas de observación electoral, por lo que mantiene una estrecha colaboración con éstas y con las autoridades electorales. A esta tarea se suman instituciones como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), y organizaciones no gubernamentales como el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés), el Centro Carter, entre otras.

La democracia subnacional en los estados mexicanos

Para analizar los niveles de democratización alcanzados por los regímenes políticos subnacionales mexicanos, este trabajo adopta la propuesta conceptual de Robert Dahl. En su ya clásico libro sobre la poliarquía, Dahl se pregunta justamente por las condiciones que favorecen u obstaculizan la transformación de un régimen donde la oposición al gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, en otro donde dicha “contestación” sí pueda ser posible (Dahl, 1989: 13).

Dicho en otros términos, Dahl se está cuestionando acerca de las condiciones que hacen posible la democratización de los regímenes políticos. Para ello, propone una fórmula conceptual poderosa, en la que combina parsimonia y precisión. Parsimonia, para

identificar dos dimensiones sin las cuales un régimen difícilmente pueda ser considerado democrático, y precisión para definirlos conceptualmente de una forma clara y distinta (conceptos que hacen referencia a realidades observables y pueden ser operacionalizados de forma relativamente sencilla en indicadores medibles, así como “mutuamente excluyentes”, que no comparten información entre ellos ni con otros).

En términos teóricos, Dahl sostiene que la democracia es el sistema político que se caracteriza por “su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (1989: 13). Para ello, los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias, y recibir por parte del gobierno un trato igualitario, desprovisto de cualquier tipo de discriminación a raíz del origen o contenido de dichas preferencias. En tal sentido, dice Dahl, el debate público y las libertades que lo garantizan constituyen elementos centrales del régimen democrático.

Un segundo elemento que permite la expresión de dichas preferencias, y asegura su representación en el sistema de toma de decisiones es el derecho a votar en elecciones libres e imparciales (1989: 15). Es por medio de esta institución (las elecciones) que los ciudadanos deciden quienes serán los representantes responsables de satisfacer sus preferencias, y constituye, junto con la existencia de un debate público extendido, las dos dimensiones necesarias de una democracia. En términos conceptuales, sin embargo, Dahl define a las democracias reales como “poliarquías”. Este concepto derivado del griego hace referencia a una cantidad plural de autoridades³; es decir, un régimen político caracterizado por muchas instancias capaces de incidir y/o controlar el proceso decisorio. Las poliarquías son “sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados (...) muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (1989: 18).

La democratización de un régimen político supone, entonces, la institucionalización del debate público y de las elecciones como mecanismo de selección de representantes. Puesto en términos conceptuales, ello significa que las poliarquías son regímenes políticos que combinan altos niveles de “*inclusiveness*” (o participación popular en la elección de autoridades) como de “*contestation*” (o de espacios institucionalizados para ejercer

³ Al utilizar el concepto poliarquía como sinónimo e incluso como sustituto de “democracia”, Dahl deja clara su preferencia por una concepción plural, minoritaria de democracia, por oposición a la concepción mayoritaria que hace referencia al gobierno del demos, del pueblo (*the people rule*).

oposición y/o el control del gobierno). Es decir, la poliarquía no es sólo el gobierno elegido por la mayoría en nombre de sus intereses, sino el gobierno de la mayoría controlado por una serie de instancias políticas (partidos) e institucionales (parlamento) con capacidad para ejercer el control y “contestar” (oponerse a) las decisiones del gobierno cuando éstas afectan negativamente los derechos y/o libertades de los sectores minoritarios. Los cuadros 1 y 2 presentan la operacionalización de estos conceptos y la forma en que se miden para contriuir los índices de participación y de oposición.

Cuadro 1. Índice de participación (*inclusiveness*): Dimensiones, indicadores y fórmulas de agregación

Concepto	Participación			
	(Garantía de equidad para expresarse a favor o en contra de determinadas alternativas electorales)			
Dimensiones	Imparcialidad	Limpieza	Condiciones el día de la elección	Amplitud de la participación electoral
Indicadores	Índice de imparcialidad de las instituciones electorales	Ausencia de irregularidades atribuibles a partidos	Ausencia de situaciones graves que impidieran votar a ciudadanos	% de ciudadanos que votaron en la elección a gobernador
Fuente	Eepemex	Eepemex	Eepemex	Diversas fuentes (Objetivo)
Formas de agregación	Promedio	Promedio	Promedio	Total
	Promedio			Multiplicación

Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex (2014).

Cuadro 2. Índice de contestación/oposición: Dimensiones, indicadores y fórmulas de agregación

Concepto	Contestation (Posibilidad de ejercer oposición al gobierno)					
Dimensiones	Libertad de expresión		Libertad de prensa		Competencia - Lucha política	
Indicadores	Libertad para criticar al gobierno sin temor a ser castigado (C)	Libertad para asistir a marchas opositoras sin temor a ser castigado (D)	Índice de independencia de medios (TV, Radio, Diarios) (E)	Equidad en la distribución de publicidad gubernamental (F)	Libertad de líderes opositores de criticar al gobierno sin temor al castigo	Número efectivo de partidos
Fuente	Eepemex	Eepemex	Eepemex	Eepemex	Eepemex	Cálculos propios – IFE (Objetivo)
Formas de agregación	Promedio		Promedio		Multiplicación	
	Promedio					

Fuente: Elaboración propia con datos de la Eepemex (2014).

ANÁLISIS EMPÍRICO: ¿HAY RELACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE DEMOCRATIZACIÓN Y EL TIPO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL PREDOMINANTE?

Cuando analizamos los niveles de democratización de los regímenes subnacionales, encontramos realidades diversas a través del territorio mexicano, donde las instituciones de la democracia han alcanzado grados de desarrollo dispares y el estado de derecho enfrenta variadas limitaciones para validar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y particularmente los derechos políticos. De acuerdo con los datos recolectados por la Encuestas de Especialistas en Política Estatal en México (Eepemex), y como resultado de los índices presentados previamente, la radiografía de la poliarquía a nivel subnacional en México es la siguiente:

Estados	Índice de oposición	Índice de participación	Índice de Poliarquía
DF	1.352	0.548	0.950
NL	1.030	0.404	0.717
Michoacán	1.037	0.349	0.693
Morelos	0.915	0.388	0.651
Jalisco	0.885	0.365	0.625
Zacatecas	0.812	0.344	0.578
Tabasco	0.902	0.249	0.575
Guerrero	0.804	0.336	0.570
Guanajuato	0.691	0.446	0.569
Chihuahua	0.856	0.261	0.558
SLP	0.773	0.307	0.540
Colima	0.746	0.322	0.534
Durango	0.687	0.355	0.521
Campeche	0.586	0.424	0.505
BCS	0.645	0.345	0.495
Sonora	0.632	0.356	0.494
Edomex	0.635	0.338	0.487
Sinaloa	0.655	0.308	0.481
Querétaro	0.606	0.352	0.479
BC	0.750	0.183	0.466
Oaxaca	0.562	0.361	0.461
Yucatán	0.454	0.438	0.446
Coahuila	0.535	0.336	0.435

Aguascalientes	0.507	0.322	0.414
Tlaxcala	0.418	0.357	0.388
Hidalgo	0.482	0.272	0.377
Puebla	0.445	0.307	0.376
Quintana Roo	0.423	0.315	0.369
Nayarit	0.439	0.293	0.366
Veracruz	0.311	0.286	0.298
Tamaulipas	0.247	0.321	0.284
Chiapas	0.199	0.233	0.216

De aquí podemos desprender distintas hipótesis. La hipótesis 1 plantea que en los estados donde existe menor calidad de la democracia, hay más incentivos para la ciudadanía para participar en el control de los procesos electorales. La hipótesis 2 establece que en los estados donde existe menor calidad de la democracia, hay más incentivos para la ciudadanía para participar en el control de los procesos electorales, sí y solo sí, la vigencia del estado de derecho (o en este caso, la calidad del órgano electoral) asegure que la integridad de los observadores no está en riesgo, y su actividad podrá desarrollarse normalmente. Y, finalmente, la hipótesis 3 dice que la observación electoral en regímenes poliárquicos adquiere un carácter institucionalizado, y por tanto más profesionalizado.

Y a partir de lo expuesto generar una matriz que nos pudiera ayudar a explicar qué tipo de observación electoral podemos encontrar en cada uno de los estados, como se muestra en el cuadro 3 (en etapa inicial).

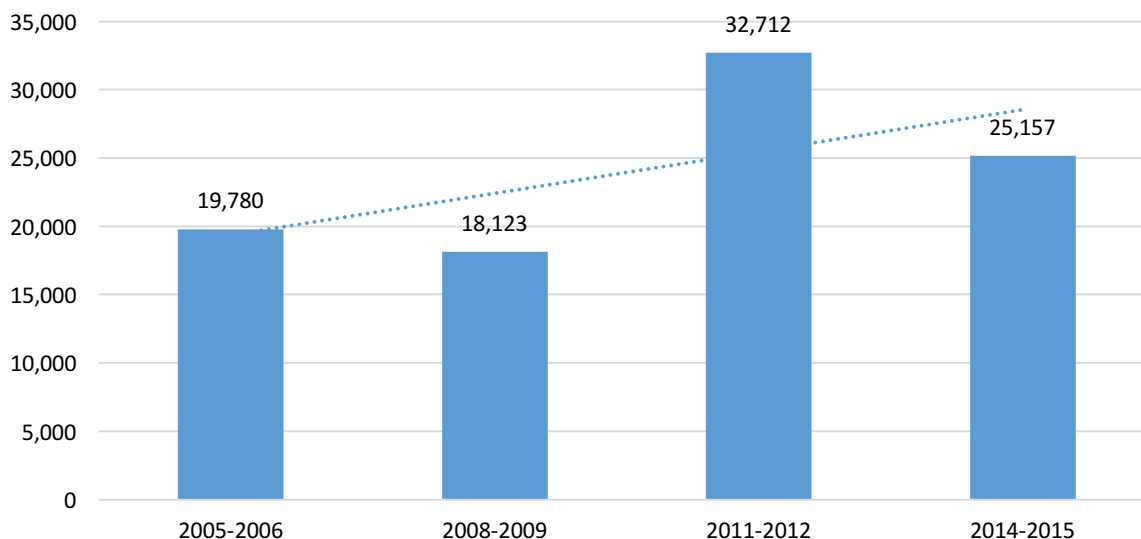
Cuadro 3. Condiciones para que haya más participación (observación)

	(-) Calidad del órgano electoral	(+) Calidad del órgano electoral
(+) Democratización	Interrogante	Observación electoral institucionalizada. Impacto reducido
(-) Democratización	Observación electoral ritualista, controlada por el gobierno de turno. Sin impacto sobre la calidad del régimen	Observación electoral crítica, capaz de impactar sobre la calidad del régimen

OBSERVACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES FEDERALES: LAS DISTINTAS REALIDADES ESTATALES

En este apartado se presentan datos del Instituto Nacional Electoral respecto a la cantidad de observadores acreditados en cada uno de los últimos cuatro procesos electorales federales, lo que permite conocer ciudadanos se han involucrado en estas acciones a nivel federal y en cada una de las entidades federativas. Las elecciones de 2006 y 2012 fueron concurrentes, por lo que se renovaron al mismo tiempo la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados (500 diputados) y el Senado (128 senadores); mientras que los procesos de 2009 y 2015 fueron intermedios, por lo que sólo se renovó la Cámara de Diputados⁴. Como lo señala la literatura, y ha sido analizado en reiteradas oportunidades, la participación ciudadana (medida como la asistencia a las urnas) es mayor en elecciones concurrentes debido al interés que genera la elección presidencial, y baja sustancialmente en elecciones intermedias.

Gráfico 1. Evolución del número total de observadores electorales acreditados en elecciones federales, total país (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

⁴ Debemos recordar que en México el Presidente de la República y los senadores duran seis años en su encargo, mientras que los diputados se renuevan cada tres años. Además, ambas cámaras del Congreso de la Unión se renuevan por completo, no existiendo renovaciones parciales.

El gráfico 1 presenta la evolución del número de ciudadanos acreditados como observadores electorales en los cuatro procesos mencionados, entre 2006 y 2015. Como puede apreciarse, la cantidad de observadores totales en el país aumenta en los procesos electorales en que se elige Presidente de la República y Senadores, por lo que en las elecciones de 2006 y 2012 se registra la mayor cantidad de acreditaciones válidas ante el Instituto Federal Electoral (IFE). En las elecciones intermedias de 2009 y 2012 se percibe una reducción en la participación en acciones de observación electoral en comparación con el proceso precedente respectivo, aunque la tendencia se muestra claramente en aumento, lo que se aprecia si comparamos el aumento experimentado en 2012 respecto a 2006, y en 2015 respecto a 2009.

Cuadro 4. Cantidad de solicitudes de observadores electorales válidas ante consejos locales y distritales del INE por entidad federativa (2006-2015)

Estado	2005-2006	2008-2009	2011-2012	2014-2015
Aguascalientes	493	169	479	85
Baja California	175	152	607	378
Baja California Sur	130	111	191	<u>514</u>
Campeche	461	<u>1,299</u>	627	346
Coahuila	612	291	565	131
Colima	280	55	271	239
Chiapas	1,649	<u>1,945</u>	2,375	<u>7,424</u>
Chihuahua	289	<u>1,108</u>	1,243	395
Distrito Federal	2,051	979	3,027	888
Durango	339	51	369	72
Guanajuato	465	<u>488</u>	823	768
Guerrero	566	307	204	<u>207</u>
Hidalgo	453	369	1,639	97
Jalisco	603	<u>604</u>	1,832	533
México	2,467	1,136	3,327	<u>4,118</u>
Michoacán	436	168	930	387
Morelos	240	<u>258</u>	250	92
Nayarit	328	<u>1,205</u>	548	224
Nuevo León	272	60	341	<u>792</u>
Oaxaca	859	523	1,025	<u>1,192</u>
Puebla	882	750	1,642	610
Querétaro	342	133	340	<u>674</u>
Quintana Roo	701	360	652	289
San Luis Potosí	218	98	202	180

Sinaloa	210	112	225	73
Sonora	459	<u>525</u>	547	<u>1,024</u>
Tabasco	1,526	1,473	1,533	350
Tamaulipas	218	<u>308</u>	513	233
Tlaxcala	420	165	528	323
Veracruz	1,108	<u>2,406</u>	4,273	873
Yucatán	414	<u>460</u>	1,315	<u>1,502</u>
Zacatecas	114	55	269	144
Total	19,780	18,123	32,712	25,157

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE)

La situación en los estados de presenta variaciones y particularidades respecto a la situación agregada a nivel federal, como muestra el cuadro 4. Los números subrayados indican elecciones intermedias en las que se acreditó un mayor número de observadores electorales respecto al proceso electoral precedente, contrario a lo que muestran los datos agregados. Se trata de 11 estados en 2009 respecto a 2006, y 9 estados en 2015 respecto a 2012. En este marco hay estados donde la diferencia que se presenta es importante, como sucede en Chiapas (2015) o en Chihuahua (2009), mientras en otros resulta ser marginal, como en Jalisco (2009) o Guerrero (2015). Es importante profundizar para conocer qué sucede allí, y que factores estatales o federales están interviniendo para que se produzca esta situación.

EXPLORANDO LA RELACIÓN ENTRE NIVELES DE DEMOCRATIZACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

Se propone una exploración inicial de la relación entre niveles de democratización (a partir de la calidad de los institutos electorales) y cantidad de observadores electorales en México, para el proceso electoral 2011-2012. Para ello nos valemos de los trabajos desarrollados por Mirón Lince (2014) y Méndez (2013), que proponen dos tipos de análisis para calcular la calidad de los órganos electorales en las entidades federativas. Como fue expuesto en las hipótesis, partimos de la premisa de que a mayor calidad de la democracia o mayor democratización, existen menores incentivos para realizar acciones de observación electoral. Por lo tanto, deberíamos encontrar una menor cantidad de observadores acreditados en aquellos estados que presentan institutos electorales de mayor calidad, y viceversa. Sin embargo, la presencia de un contingente de observación electoral reducido

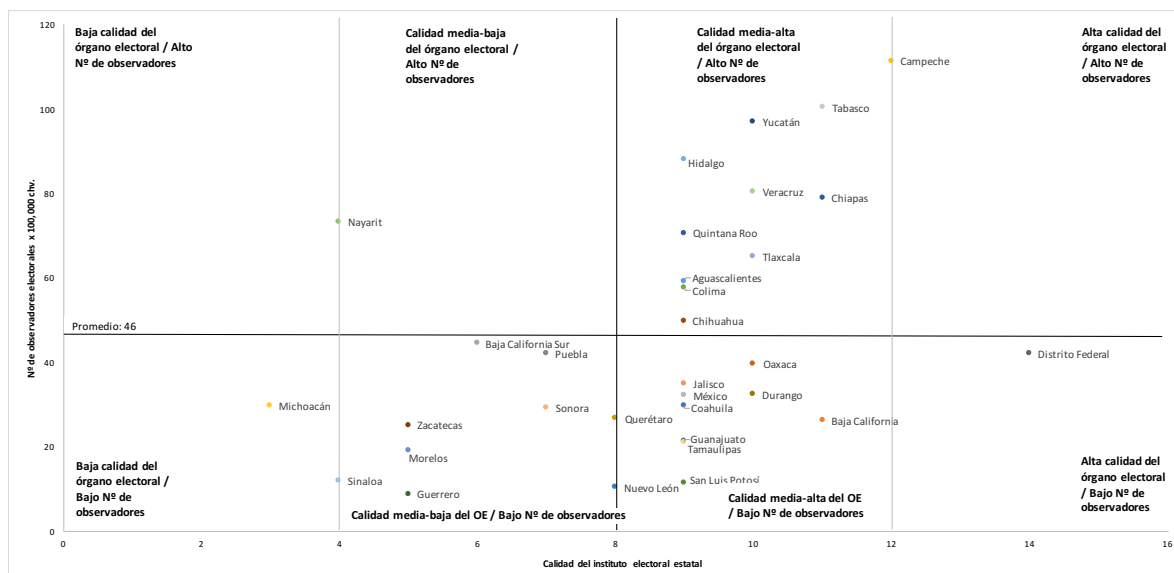
también puede deberse a la baja calidad de la democracia (y del estado de derecho), en este caso la baja calidad de las instituciones electorales, como consecuencia de las barreras que las autoridades podrían imponer a la participación de observadores imparciales.

Mirón Lince (2014) construye una medida de grado de democratización del órgano electoral a partir del análisis de la legislación en la materia vigente en cada una de las entidades federativas en el año 2011. Para llegar a dicha medida analiza la autonomía, la independencia y la profesionalización de los institutos electorales locales. Cada una de estas variables es medida otorgándole un número de características que debe cumplir para alcanzar el valor óptimo. La autonomía puede tener un valor entre 1 y 4 puntos, la independencia entre 1 y 9 puntos, y la profesionalización entre 1 y 3 puntos. De esta manera, el valor máximo que podría alcanzar un órgano electoral en la medida que construye la autora es de 16 puntos.

Méndez (2013), por su parte, construye una medida de calidad de los institutos electorales estatales a partir de la evaluación de tres variables: grado de independencia, grado de partidismo y grado de profesionalismo. La primera y la tercera variable se miden otorgando los siguientes valores: Alto = 3, Medio = 2, Bajo = 1. Para incorporar la medida de partidismo fue necesario invertir la escala, por lo que quedó de la siguiente manera: Alto = 1, Medio = 2, Bajo = 3. De esta manera, sumando los valores alcanzados por los distintos institutos, se construye un índice que puede ir desde una medida mínima de 3, hasta un máximo de 9. Debe entenderse que en cuanto un instituto electoral sea más independiente, menos partidizado y más profesional, garantizaría el desarrollo de elecciones más libres, equitativas, y confiables, por lo que los incentivos para ejercer funciones de control y transparencia desde la sociedad civil se verían reducidos.

Para intentar controlar las diferencias propias del tamaño de los estados en términos de población, y por lo tanto de lista nominal, se calculó el número de observadores electorales por cada 100,000 ciudadanos habilitados para votar, y esta es la medida que se cruzó con la calidad de los órganos electorales locales.

Gráfico 2. Relación entre calidad de los institutos electorales y número de observadores electorales (2011)



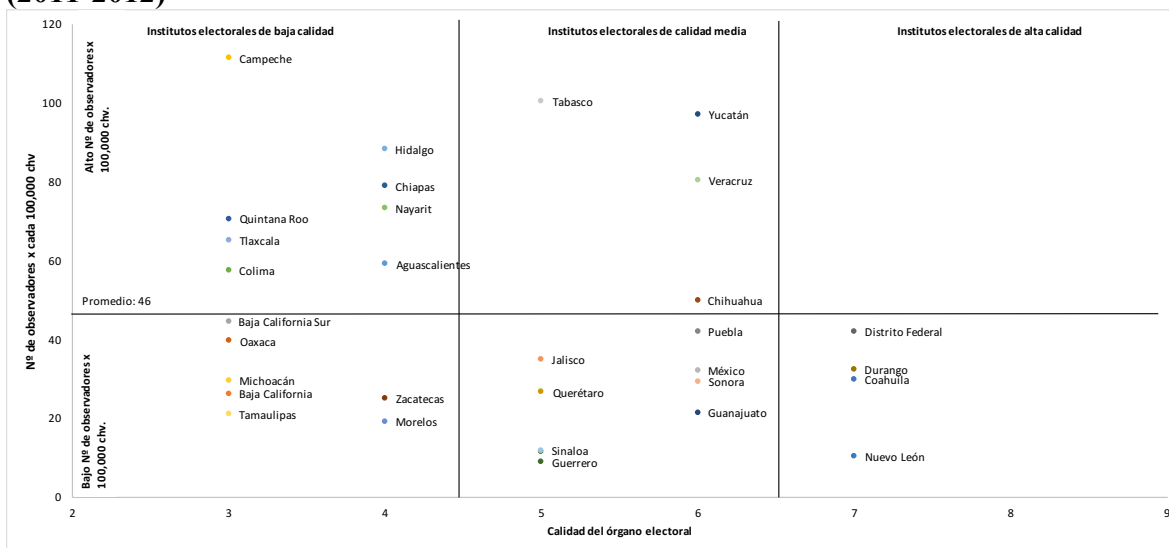
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral (INE) y Mirón Lince (2014). OE: Órganos electorales.

Basados en los datos presentados por Mirón Lince (2014), al analizar el gráfico 2 se puede apreciar sólo un caso, el Distrito Federal, que responde claramente a la hipótesis que plantea que a mayor calidad de los institutos electorales habría menos incentivos para controlar las elecciones. Luego hay un grupo de estados que también se encuentran por debajo de la media respecto a cantidad de observadores y que presentan una calidad media-alta de sus órganos electorales: Oaxaca, Jalisco, Estado de México, Durango, Coahuila, Baja California, Guanajuato, Tamaulipas y San Luis Potosí. También encontramos sólo un caso que responde a esta lógica, pero a la inversa, o sea, que a menor calidad del órgano electoral existen mayores incentivos para ejercer controles ciudadanos y, por lo tanto, más observadores registrados: Nayarit. No hay ningún otro estado que presente institutos electorales de calidad media o media-baja, y un número de observadores electorales por encima del promedio.

Existe otro grupo de estados que parece responder a una segunda hipótesis, aquella que vincula la baja calidad democrática (y de estado de derecho) con una menor participación ciudadana como observadores, debido a las barreras que imponen los gobiernos a la observación imparcial. Este grupo de estados presenta calidad baja y media-baja de sus órganos electorales y un número de observadores acreditados por debajo de la

media: Baja California Sur, Puebla, Michoacán, Sonora, Zacatecas, Querétaro, Morelos, Sinaloa, Guerrero y Nuevo León. Finalmente, existe un grupo de estados con calidad media-alta de sus institutos electorales que presentan un alto número de observadores acreditados: Campeche, Tabasco, Yucatán, Hidalgo, Veracruz, Chiapas, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes, Colima y Chihuahua. En estos casos podríamos inferir que existe un sistema de observación institucionalizado, como señala la tercera hipótesis planteada, que funciona como control más allá del buen desempeño de las autoridades electorales. Sin embargo, existen contradicciones importantes al analizar la información con los datos del Índice de Poliarquía Subnacional, por lo que se debe profundizar el análisis.

Gráfico 3. Calidad de los institutos electorales y número de observadores electorales (2011-2012)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral y Méndez (2013).

En base a la información generada por Méndez (2013) encontramos que hay cuatro estados que responden a la primera hipótesis planteada: Distrito Federal, Durango, Coahuila y Nuevo León. Allí se aprecia una alta calidad de los institutos electorales y un número de observadores por debajo de la media nacional, por lo que podemos inferir que la buena actuación de las autoridades electorales y la calidad de las elecciones en dichas entidades desincentivan la participación ciudadana en tareas de control durante los procesos electorales. Otros ocho estados se pueden entender por la misma hipótesis a la inversa, o sea, que a menor calidad del órgano electoral existen mayores incentivos para ejercer

controles ciudadanos y, por lo tanto, un número de observadores registrados por encima del promedio: Campeche, Hidalgo, Chiapas, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes y Colima.

Nuevamente encontramos un grupo de estados que parece responder a la segunda hipótesis planteada, que expone que un bajo nivel de observación electoral en aquellos estados que presentan baja calidad democrática (y de estado de derecho), se debe a las barreras que imponen los gobiernos a que estas acciones se desarrollen de manera imparcial y transparente. En este grupo de estados se encuentran Baja California Sur, Oaxaca, Michoacán, Baja California, Zacatecas, Tamaulipas y Morelos. Finalmente, hay 12 estados que cuentan con institutos electorales de calidad media, aunque cuatro de ellos presentan un número de observadores por encima de la media, mientras que en los ocho restantes, por el contrario, fueron acreditados menos observadores que el promedio nacional. Es necesario profundizar también en estos casos, y encontrar nuevas posibles explicaciones, ya que aunque no existe variación en la calidad de los órganos electorales sí varía la cantidad de observadores acreditados ante el INE. Este ejercicio principalmente permite generar inferencias, formular preguntas y construir nuevas hipótesis, que es parte de la tarea que realizaremos a futuro.

ANÁLISIS DEL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

El análisis que se plantea de la observación electoral durante el proceso electoral 2014-2015 tiene una faceta cuantitativa y otra cualitativa. La primera está referida al análisis de los datos que presenta el INE respecto al número de observadores acreditados para cumplir esta tarea en las referidas elecciones, mientras que la faceta cualitativa permitirá analizar qué tipo de organizaciones se involucraron en tareas de observación, a partir de una tipología propuesta para los efectos de este trabajo.

Comenzando por el análisis cuantitativo, el cuadro 5 presenta el número total de observadores acreditados por la autoridad electoral y la cantidad de personas incluidas en la lista nominal de electores. Con esos datos se procede a calcular la cantidad de observadores electorales cada 100,000 ciudadanos habilitados para votar (chv) en las elecciones de 2015:

$$\frac{N^{\circ} \text{ de observadores}}{\text{Lista Nominal}} * 100,000$$

Cuadro 5. Cantidad de observadores por cada 100,000 ciudadanos habilitados para votar (lista nominal) en las elecciones de 2015

Estado	N° de observadores	Lista Nominal (LN)	N° de observadores/LN	N° de observadores c/ 100,000 chv
Aguascalientes	85	867,354	0.0000980	10
Baja California	378	2,477,879	0.0001525	15
Baja California Sur	514	465,372	0.0011045	110
Campeche	346	603,610	0.0005732	57
Coahuila	131	1,992,036	0.0000658	7
Colima	239	498,531	0.0004794	48
Chiapas	7,424	3,286,212	0.0022591	226
Chihuahua	395	2,567,731	0.0001538	15
Distrito Federal	888	7,366,747	0.0001205	12
Durango	72	1,200,241	0.0000600	6
Guanajuato	768	4,093,624	0.0001876	19
Guerrero	207	2,404,953	0.0000861	9
Hidalgo	97	1,969,434	0.0000493	5
Jalisco	533	5,513,011	0.0000967	10
México	4,118	11,023,636	0.0003736	37
Michoacán	387	3,240,231	0.0001194	12
Morelos	92	1,368,636	0.0000672	7
Nayarit	224	793,543	0.0002823	28
Nuevo León	792	3,560,457	0.0002224	22
Oaxaca	1,192	2,718,763	0.0004384	44
Puebla	610	4,172,331	0.0001462	15
Querétaro	674	1,413,787	0.0004767	48
Quintana Roo	289	1,038,772	0.0002782	28
San Luis Potosí	180	1,859,632	0.0000968	10
Sinaloa	73	2,008,320	0.0000363	4
Sonora	1,024	1,967,610	0.0005204	52
Tabasco	350	1,613,549	0.0002169	22
Tamaulipas	233	2,497,982	0.0000933	9
Tlaxcala	323	856,154	0.0003773	38
Veracruz	873	5,582,729	0.0001564	16
Yucatán	1,502	1,436,608	0.0010455	105
Zacatecas	144	1,103,715	0.0001305	13
Total	25,157	83,563,190	0.0003011	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

De los 25,517 observadores acreditados para el proceso electoral 2014-2015, el 65% (16,343) participó a título individual y el 35% (8,814) lo hizo como miembro de alguna agrupación u organización. Los estados que presentaron un mayor número de observadores

cada 100,000 chv fueron Chiapas (226), Baja California Sur (110) y Yucatán (105); mientras que las entidades con un menor número de observadores acreditados cada 100,000 chv fueron Sinaloa (4), Hidalgo (5), Durango (6), Coahuila (7) y Morelos (7).

Concentrándonos en la participación a través de agrupaciones, la información disponible nos permite ver que existen muy diversas organizaciones que se involucran en las tareas de observación electoral. Tomando el listado de aquellas que fueron aprobadas por el Instituto Nacional Electoral para participar del proceso electoral 2014-2015, y que finalmente acreditaron ciudadanos para actuar como observadores electorales, distinguimos y definimos ocho tipos distintos de organizaciones:

1. Empresariales: incluye las asociaciones de empresarios y las cámaras de comercio.
2. Asistenciales: aquellas que desarrollan tareas de atención a población vulnerable para proveer bienes de primera necesidad para el desarrollo de la vida (niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.)
3. De derechos y desarrollo: las que trabajan para asegurar el cumplimiento de los derechos constitucionales de las personas, y/o para lograr el desarrollo de las comunidades (desarrollo rural, apoyo a micro-emprendedores, etc.).
4. Cívicas: aquellas que trabajan orientadas a la formación de ciudadanía.
5. Asociaciones Políticas Nacionales (APN):
6. Temáticas: organizaciones que nuclean profesiones específicas, como los colegios o las barras de abogados, economistas, arquitectos, ingenieros, entre otros.
7. Sindicales: aquellas abocadas a la representación de distintos gremios y uniones de trabajadores.
8. Universidades

Este primer análisis se realiza de manera agregada, sin distinguir la situación en cada una de las entidades federativas, por las limitantes de tiempo y de información disponible. Sin embargo, se espera avanzar en un mayor nivel de desagregación, con la intención de conocer la relación que pudiera existir entre la calidad de las elecciones y el nivel de involucramiento de la sociedad civil como garante, de alguna manera, de la

transparencia e imparcialidad de los procesos electorales (más allá del desarrollo de la jornada comicial).

Siguiendo la clasificación propuesta, el cuadro 6 muestra la cantidad de organizaciones que participaron del último proceso electoral federal, y la cantidad de observadores electorales acreditados, distinguiendo cada tipo de organización de manera agregada. De esta forma se puede apreciar qué sectores de la población se involucran en actividades de observación, entendiendo que los distintos colectivos pueden coincidir o no en sus motivaciones para activarse en el monitorio y control de las elecciones.

Cuadro 6. Cantidad de organizaciones participantes y de observadores electorales acreditados en el proceso electoral federal 2014-2015

Tipo de organización	Número de organizaciones	Número de observadores acreditados
Empresariales	32	899
Asistenciales	8	392
De derechos y desarrollo	50	1,936
Cívicas	26	2,029
Asociaciones Políticas Nacionales (APN)	2	141
Temáticas	12	2,373
Sindicales	3	119
Universidades	1	45
Total	134	7,934

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE).

Nota: Hay 8 organizaciones que no fueron clasificadas en la tipología presentada debido a falta de información respecto a sus actividades, las cuales acreditaron 880 observadores electorales.

De los datos presentados se desprende que la mayor cantidad de organizaciones se dedican a actividades que promueven los derechos y el desarrollo comunitario (50), seguidas por las “empresariales” (32) y las denominadas “cívicas” (26). Sin embargo, el análisis cambia cuando miramos la cantidad de ciudadanos participantes por tipo de organización, ya que el mayor número de observadores acreditados lo encontramos entre aquellas organizaciones que hemos clasificado como “temáticas”, donde destacan la Confederación de Colegios y Asociación de Abogados de México A.C. (998) y Profesionistas del Derecho Manuel Crescencio Rejón y Alcalá A.C. (941). La presencia de las organizaciones asistenciales resulta menor, aunque siguiendo la línea argumental del trabajo podríamos esperar que la realidad imperante en cada entidad federativa muestre

escenarios distintos en cuanto al involucramiento de la sociedad organizada. En aquellos estados donde la calidad de las elecciones resulte más deteriorada, la sociedad tendría, en principio, mayores incentivos para organizarse en torno a actividades de observación electoral, más allá de la actividad principal que cada organización desarrolle.

AGENDA DE TRABAJO

La descripción realizada marca un importante punto de partida para continuar profundizando en una línea de investigación que nos lleva a cuestionarnos algunas cosas. Si entendemos que mayores grados de “poliarquía” están asociados con una ciudadanía más activa, participativa y preocupada por los asuntos públicos, ¿qué relación existe entre la calidad de las elecciones y el nivel de involucramiento en actividades de observación electoral en las entidades federativas en México? ¿La ciudadanía se activa más allí donde existe un mayor retraso democrático y de respeto a los derechos políticos? ¿Donde existe mayor desconfianza en las instituciones y en los resultados electorales? ¿Donde las instituciones electorales son menos autónomas y más partidizadas?

Y desde aquí podemos esbozar una hipótesis general que plantea que la calidad de la democracia influye en la importancia que tiene la observación electoral para las sociedades de cada uno de las entidades federativas. Esta hipótesis podría complementarse con las previamente planteadas:

- Hipótesis 1: En los estados donde existe menor calidad de la democracia, hay más incentivos para la ciudadanía para participar en el control de los procesos electorales, por lo que podría esperarse un mayor número de observadores acreditados electorales y mayor variedad en las organizaciones participantes.
- Hipótesis 2: En los estados donde existe menor calidad de la democracia, hay más incentivos para la ciudadanía para participar en el control de los procesos electorales, sí y solo sí, la vigencia del estado de derecho (o en este caso, la calidad del órgano electoral) asegure que la integridad de los observadores no está en riesgo, y su actividad podrá desarrollarse normalmente.

- Hipótesis 3: La observación electoral en regímenes poliárquicos adquiere un carácter institucionalizado, y por tanto más profesionalizado.

Otras posibles explicaciones que debemos explorar, ya que pueden influir en el número de observadores electorales que se registran en cada uno de los estados, son las siguientes:

- Los estados que tienen mayores niveles de asociacionismo (medido, por ejemplo, por número de OSC) registran mayor número de observadores electorales por agrupaciones.
- Las organizaciones tienen otros estímulos para participar, más allá de la vigilancia de los procesos por asegurar mayor transparencia: por ejemplo, si obtienen beneficios económicos por realizar la observación. Cabe preguntarse, ¿el único incentivo es lograr una democracia de mejor calidad?

Los próximos pasos en el desarrollo de la investigación plantean la necesidad de obtener información de opinión pública respecto a la confianza en las instituciones desagregada por entidad federativa, así como operacionalizar una variable “estado de derecho”, ya que allí pueden encontrarse posibles explicaciones sobre la participación de la ciudadanía en el control de los procesos electorales a lo largo del tiempo y en los diferentes estados. También será necesario profundizar en los datos que tienen disponibles los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) sobre las elecciones locales, ver cuáles realizan observación electoral, cuáles publican estos datos, y qué tan desagregados los presentan. Esto nos permitirá entender mejor la relación que puede llegar a existir entre calidad de las elecciones (y más allá, calidad de la democracia) y observación electoral.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dahl, Robert (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos.

Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones (2005). Disponible en:

https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Formularios/Declaracion%20de%20principios%20para%20la%20obs%20inter%20de%20elecciones.pdf

(consultado en septiembre de 2016).

Elizondo, Carlos y Benito Nacif (2006): *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE

Espinosa Santiago, Orlando (2015): *La alternancia política de las gubernaturas en México*. Ciudad de México: Fontamara

Gervasoni, Carlos (2011): “Una teoría rentística de los regímenes subnacionales. Federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas”. *Desarrollo Económico* Vol. 50 No. 200, Pp. 579-610

Giraudy, Agustina (2010): “The politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico”. *Journal of politics in Latin America* 2(2010). Pp. 53-84.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2012). “Unión Interamericana de Organismos Electorales”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/6418.pdf (consultado en septiembre de 2016).

Loza, Nicolás e Irma Méndez (coords.) (2014): *Encuesta a expertos en política estatal en México, 2001-2012*. México: FLACSO, PNUD y CONACYT (<http://podesualflacso.wordpress.com>)

Méndez, Irma (2013): “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México. Un análisis de los institutos electorales estatales” en *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. FLACSO

Mirón Lince, Rosa María (2014). “Leyes e instituciones a prueba: los órganos electorales en México”, en López Montiel, Gustavo, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (Coords.), *Los estados en 2012: alternancias y hegemonías*, México, UNAM-La Biblioteca, pp. 35-70.

Organización de Estados Americanos (2012). “OEA: 50 años observando elecciones en las Américas”, Organización de los Estados Americanos. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y_s.pdf (consultado en septiembre de 2016).

Reynoso, Diego (2005): Competición electoral y deshegemonización en los estados mexicanos, en Espinoza, Víctor y Luis Rionda (coords.) *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México: UAM y Universidad de Guanajuato