

El contexto de la gobernanza electoral en México desde una perspectiva integral.¹

Autor: Mtra. Alejandra Leonor Salado Íñiguez²

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa

alesalado@gmail.com

Introducción.

El estudio de las elecciones es un tema ampliamente abordado por la ciencia política desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, dado que cada proceso electoral tiene sus propias características definidas en gran medida por el contexto político, social e institucional, el funcionamiento de las elecciones es una temática que se encuentra lejos de ser agotada. En dicho sentido, la teoría de la gobernanza electoral, desde su enfoque integral, contempla el vínculo entre las elecciones y el contexto en el cual éstas se desarrollan, por lo que es pertinente hacer una revisión para el caso mexicano.

El diseño y estructura de la autoridad encargada de la organización de las elecciones constituye un indicador importante para la gobernanza electoral. En México la autoridad administrativa ha sido objeto de diversas modificaciones tanto en su estructura como en las funciones que se le asignan. Dichas modificaciones en gran medida se han justificado en la búsqueda de una mayor eficacia en los procedimientos electorales, pero también por la necesidad de obtener una mayor legitimidad ante escenarios de desconfianza por parte de los ciudadanos en los procesos electorales. Por lo tanto, desde la perspectiva integral de la gobernanza electoral es importante preguntarse ¿Cuáles son las características del contexto social y político en el cual se desarrollan las elecciones? y ¿cuáles son los factores políticos y sociales que afectan la calidad de las elecciones a nivel nacional y subnacional?

¹El presente trabajo forma parte de la investigación doctoral tentativamente titulada “La gobernanza electoral en contextos de inseguridad ciudadana: En los casos de Aguascalientes, Durango y Zacatecas” inscrita en el Programa de Doctorado en Estudios Sociales de la UAM-I.

²Doctorante en Estudios Sociales en la Línea de Procesos Políticos en la UAM- I. Maestra en Estudios Sociales en la Línea de Procesos políticos en UAM-I y Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. alesalado@gmail.com

Gobernanza electoral desde un enfoque integral.

La literatura sobre integridad electoral es muy reciente, de hecho, son pocos los trabajos que tratan los temas electorales desde esta perspectiva. Sin embargo, este nuevo enfoque de la gobernanza electoral se inscribe en la categoría de enfoque *sistémico* de la administración electoral porque hace énfasis en la relación entre elecciones y otros componentes del sistema político. Por lo que desde esta perspectiva, “el concepto de gobernanza ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo”. (Picado, 2009: 95-116)

Es decir, tanto los órganos administrativos electorales, los tribunales de justicia electoral y las normas para la elección son aspectos que producen incentivos específicos para el comportamiento de los partidos y de los electores y a su vez son agregados del concepto de gobernanza electoral (Torouco, 2014:230). Lo que implica que el fenómeno electoral se puede estudiar desde dos perspectivas; por un lado desde la calidad de sus procedimientos y por otro desde la legitimidad medida a través de las percepciones u opiniones de los ciudadanos. (Hartlyn y McCoy, 2008: 19)

Ahora bien, la perspectiva integral que propone la autora Pippa Norris (2014, 2015), permite el estudio de las elecciones desde sus diferentes dimensiones ya que presta atención a todo el proceso electoral desde un enfoque sistémico y de carácter cíclico. Norris en su reciente trabajo *Why Electoral Integrity Matters (2014)* hace una propuesta que intenta enriquecer y sobre todo transformar los estudios convencionales sobre los procesos electorales. En su concepto de integridad electoral la autora intenta reunir una serie de términos comúnmente utilizados como elecciones fallidas, fraudes electorales, malas prácticas electorales, o sus connotaciones paralelamente positivas como creíble, limpio, aceptable e incluso democráticas.

Esta noción de gobernanza electoral permite entender desde un panorama más amplio por qué las elecciones son fallidas, sobre todo porque la existencia de malas prácticas electorales “implica el incumplimiento de los compromisos internacionales sobre la celebración de elecciones democráticas como instrumento de los derechos universales y

regionales” (Norris, 2014:3). La propia declaración de derechos humanos de 1948 establece en su artículo 21 que

a) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. b) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. c) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará **mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente**, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. (*Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948)

No obstante, los Estados- Nación son los actores responsables de implementar y salvaguardar los tratados internacionales, estas tareas dejan un amplio margen de acción y de debate, sobre todo cuando no se definen y discuten los principios fundamentales de los derechos humanos. Y se señala esto, porque en los estados democráticos los ciudadanos tienden a crear expectativas sobre el funcionamiento de las instituciones políticas y electorales en términos que tienen que ver con un impacto o con la mejora de las condiciones económicas, sociales y de seguridad, por lo que la percepción que los ciudadanos tienen sobre el funcionamiento o la calidad de los procesos electorales en muchas ocasiones no sólo tiene que ver con el desempeño de las instituciones durante proceso electoral, sino con otros elementos que son producto de un contexto político y social determinado.

Dicho lo anterior, para esta ponencia se propone analizar de forma general los procesos electorales en México tomando en cuenta tres dimensiones.

- 1) La evolución del marco jurídico-electoral,
- 2) Las instituciones electorales (administrativas y jurídicas),
- 3) Y la percepción ciudadana sobre la legitimidad e imparcialidad de dichas instituciones.

El análisis y la explicación de cada una de estas dimensiones tienen como finalidad describir e interpretar cuáles han sido los antecedentes que dieron pie al estado actual de las instituciones, y en general, de la actual dinámica electoral, es decir contextualizar el objeto de estudio para luego proceder a su evaluación bajo los estándares de la integridad electoral.

Por lo antes expuesto, las tres dimensiones se abordan desde una perspectiva multinivel (nacional-subnacional) y posteriormente se plantean algunas consideraciones sobre la importancia de entender el funcionamiento de los ciclos electorales y cómo estos pueden verse afectados por el contexto político

Ahora bien, antes de entrar de lleno al análisis, es importante precisar que los indicadores que se desarrollan en este trabajo son de dos tipos: objetivos y subjetivos. Los dos primeros; *el diseño de las reglas electorales* y *las instituciones electorales*, se ubican dentro de la categoría de indicadores objetivos, lo cuales pueden reflejar una característica cuantitativa o cualitativa, lo que es fundamental para poder realizar juicios sobre un determinado fenómeno ya sea en el pasado, en la actualidad o bien con una perspectiva hacia el futuro. Por lo que generalmente este tipo de indicadores se expresan empíricamente mediante “una estadística o bien un número que provee información más allá del dato concreto, lo que permite adquirir un conocimiento más comprehensivo de la realidad que pretendemos analizar” (Celemin y Mikkelsen, 2015:65).

El tercer indicador se refiere a *la percepción ciudadana sobre la legitimidad e imparcialidad de las instituciones electorales*, se puede ubicar dentro de la categoría de indicadores subjetivos, los cuales por lo general son incluidos en investigaciones donde se mide la satisfacción o la evaluación que hacen los sujetos sobre un determinado tema. “Por lo que éstos son preferibles cuando se trabaja con variables de tipo político o cultural, sobre todo cuando los datos cuantificables son escasos o difíciles de obtener” (Celemin y Mikkelsen, 2015:65).

Además, las mediciones subjetivas se han constituido en un complemento de los indicadores objetivos dada la existencia de una relación imperfecta entre los datos objetivos y la percepción que tiene el sujeto de los mismos. Es decir, se puede recolectar datos o evidencia sobre el trabajo de las autoridades electorales, o bien sobre la participación electoral que nos permitan realizar análisis relativamente precisos; sin embargo, para éste tipo de variables no se puede subestimar la utilidad y la información que arrojan los indicadores subjetivos, dado que éstos miden y dan seguimiento a las actitudes de los ciudadanos para con las instituciones. Y medir el grado de confianza y/o satisfacción con

las instituciones electorales, con los resultados e incluso con la democracia, es de suma importancia para el enfoque integral de la gobernanza electoral.

A continuación se presenta el análisis de las tres dimensiones propuestas anteriormente, cada una en un diferente apartado; en el primero de ellos se desarrolla el proceso de cambio político-electoral que definió el diseño y la dinámica electoral actual en sus líneas más generales. Dicho proceso comenzó con la reforma política de 1977 y trajo consigo modificaciones en la competencia electoral lo que significaron el inicio de un reformismo electoral enmarcado más por la necesidad de legitimidad del régimen político, que por la búsqueda de eficacia electoral. Por lo que se analizan las causas o motivaciones de los actores para impulsar los cambios en el diseño legal e institucional, así como las consecuencias de estos en los procesos electorales.

En el segundo apartado se analizan las estructuras de las autoridades electorales, administrativas y judiciales; el INE, las OPLES, los Tribunales electorales federales y locales y la FEPADE. En el tercer apartado se analiza la percepción ciudadana que corresponde a nuestro indicador subjetivo como ya explicamos.

1) La evolución del marco jurídico-electoral

A partir de la segunda década del siglo XX en México se comenzaron a percibir los primeros indicios de preocupación e interés por la implementación de mecanismos de elección, tanto a nivel federal como subnacional (Villafranco, 2010: 434). Desde entonces, las modificaciones al marco jurídico electoral y a las instituciones encargadas de los comicios han sido una constante en el sistema político mexicano.

Alan Renwick (2010) menciona que las reformas políticas electorales pueden considerarse procesos políticos en sí mismos porque, como en el caso mexicano, estos procesos implican una gran complejidad y han tenido un rol fundamental en la tarea de reforzar el control político o bien han contribuido a flexibilizarlo a través de una liberalización política. Para el caso mexicano, es posible observar ambas estrategias durante el periodo del régimen del partido hegemónico, e incluso en las etapas posteriores (Peschard, 2010: 355)

Durante los años de dominio por parte del Partido de la Revolución Institucional (PRI), se hizo énfasis en la estrategia de movilización de votantes, lo cual explica cómo a pesar de que las elecciones no eran competitivas, estas obtuvieron márgenes de participación electoral relativamente altos. Beatriz Magaloni (2006) señala que el objetivo del partido era demostrar la fuerza del régimen y disuadir a la oposición y en cierta forma dar legitimidad al sistema político.

En este sentido, no existió una verdadera competencia puesto que los partidos de oposición eran partidos satélites subordinados a los intereses del partido hegemónico, y aunque poco a poco comenzaron a posicionar candidatos en el ámbito local, lo cierto es que a nivel federal no tenían las mismas posibilidades.

No obstante, al interior del PRI se podían distinguir diferentes posturas ideológicas ya que el partido no era homogéneo en este aspecto, por lo tanto, los militantes y líderes, aún con diferentes proyectos percibían la oportunidad de llegar al gobierno en futuras elecciones. Es por ello que existieron pocas divisiones al interior del partido, ya que la competencia al interior generaba más incentivos para permanecer dentro de sus filas, que para competir fuera de ellas, debido a limitantes del diseño constitucional y normativo tales como las barreras legales para los nuevos partidos, el clientelismo y el fraude electoral (Magaloni, 2006).

El diseño de las instituciones electorales mexicanas a partir del periodo posrevolucionario sufrió constantes modificaciones que contribuyeron a legitimar el sistema de partido hegemónico mediante el control de la competencia y de los órganos electorales. La reforma electoral de 1946, marca el inicio del proceso de centralización de las instituciones encargadas de las elecciones federales que se caracterizó por los altos umbrales legales para el registro de nuevos partidos, tendencia que continuó con la reforma de 1954.

Es importante señalar que en esta misma época y en congruencia con la tendencia de las normas electorales mexicanas que se caracterizan por sus avances y retrocesos, México reconoció los derechos políticos de las mujeres en 1947 mediante la reforma del artículo 115 constitucional para el ámbito municipal, y hasta 1953 a nivel federal, un

avance importante –aunque no suficiente– en el camino hacia la igualdad política y jurídica de la mujer (Luna Ramos, 2003: 37-45)

Al respecto de esta dinámica reformista, Irma Méndez de Hoyos (2006) señala que a partir de la década de los setentas, las reglas electorales fueron cambiadas casi cada sexenio, bien para legitimar el sistema o al candidato ganador, pero también como consecuencia de las tensiones y cambios socioeconómicos y políticos que atravesaba el país, los que con el tiempo derivaron en demandas por una mayor democratización.

Para entender los procesos de reforma electoral, Daniel Buquet propone un modelo general construido por tres dimensiones; intereses o incentivos de los actores ante un determinado estado de la competencia electoral, la legitimidad y la eficacia de la reforma. La primera dimensión está construida a partir de los supuestos de la teoría de la elección racional, la cual parte de la premisa de que los actores políticos actúan o toman decisiones, en este caso proponen reformas, con base en sus propios intereses, o dicho de otra forma, calculan maximizar sus ganancias y disminuir sus pérdidas en escenarios de cambio en la competencia electoral.

La segunda dimensión que propone el autor es la necesidad de legitimar el sistema político como motivación o incentivo para impulsar una reforma y a su vez, ésta se encuentra vinculada a la tercera dimensión, que es la búsqueda de la eficacia electoral en la administración y/o la justicia electoral.

A estas dimensiones, el autor las define como variables bipolares porque mientras que las reformas incentivadas por una necesidad de legitimar el régimen político tienden a ser inclusivas, las reformas motivadas por la búsqueda de una mayor eficacia gubernamental tienden a ser excluyentes. Por mencionar un ejemplo, el diseño de segunda vuelta, o bien la posibilidad de reelección, favorecen al partido o coalición gobernante durante los procesos electorales, mientras que la imposibilidad de la segunda vuelta o de una reelección genera una mayor inclusión y por lo tanto da una mayor legitimidad y condiciones para la gobernabilidad, factores indispensables en las democracias (North, 1993).

Dicho de este modo, el modelo tiene como finalidad “predecir qué tipo de reforma electoral debería resultar, dadas ciertas condiciones o motivaciones del contexto político y las características de la coalición reformista (Buquet, 2007). Este modelo nos permite identificar los posibles escenarios que impulsan a los actores a promover cambios en las reglas, y sus posibles efectos.

En un esfuerzo por aplicar el modelo de Buquet para el caso mexicano se analizan las principales reformas electorales de los últimos años (1977-2014), y en este tenor se discuten en los siguientes apartados.

Cuadro 2. Modelo de Buquet aplicado a las reformas electorales en México

Año de la reforma electoral	Tipo de coalición	Tipo de proceso	Tipo de resultado
1977	Declinante	Negociación	Mixto
1986-1987	Declinante	Imposición	Excluyente
1989-1990	Declinante	Negociación	Excluyente
1993	Declinante	Negociación	Excluyente
1994	Declinante	Negociación	Mixto
1996	Declinante	Negociación	Incluyente
2007-2008	Ascendente	Negociación	Incluyente
2014	Ascendente	Negociación	Mixto

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Daniel Buquet en “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, 2007.

*La reforma de 2002 y 2003-2005 fueron más que nada incentivadas por las demandas de diferentes grupos sociales y también políticos hacia una ampliación de los derechos políticos en la normatividad electoral, el diseño de la cuota de género y la posibilidad de voto por parte de los residentes en el extranjero son algunos de los más importantes.

2. Institucionalismo electoral

El papel de las instituciones encargadas de la administración y la justicia electoral ha sido abordado en diversos estudios, puesto que su desempeño es una variable fundamental en la noción de gobernanza electoral (North, 1991). En este entendido, diversos países con democracias consolidadas, y otros que aún luchan por consolidarse, han buscado la creación de órganos electorales permanentes e independientes en la búsqueda por alcanzar los estándares internacionales de las buenas prácticas electorales.

Llegados a este punto, Alfredo Pérez Duharte elabora una tipología, donde se incluye 206 países de la administración electoral y a partir de ésta podemos observar claramente la tendencia a la creación de organismos electorales administrativos independientes, en comparación con aquellos países que tienen un modelo gubernamental, es decir, donde las elecciones son organizadas por los propios gobiernos en turno. Lo anterior no quiere decir que existe un modelo ideal de diseño institucional, puesto que es importante tomar en cuenta el contexto político, social y cultural de cada país.

Cuadro 6. Tipología de las autoridades electorales administrativas en el mundo

Tipo de organismo electoral	Cantidad en el mundo	Porcentaje
El gobierno conduce las elecciones	56	25%
Órgano electoral independiente	119	56%
Modelo mixto	31	14%

Fuente: José Alfredo Pérez Duharte, 2014, *El impacto de la administración electoral*, con datos de IDEA Internacional (2006) y la Red de Conocimientos Electorales ACE

Por consiguiente, las instituciones electorales federales y subnacionales en México han sido objeto de múltiples modificaciones, que como ya se señaló en apartados anteriores, estos cambios han sido motivados bien por la necesidad de legitimación y/o la búsqueda de la eficacia electoral, y por otro lado, los incentivos que tienen los partidos para buscar diseños que les favorezcan en determinados escenarios de la competencia electoral.

En este entendido, el diseño y estructura de la autoridad encargada de la organización de las elecciones constituye un indicador importante para la gobernanza electoral. En México la autoridad administrativa ha sido objeto de diversas modificaciones tanto en su estructura como en las funciones que se le asignan.

A partir de la Constitución de 1917 y hasta 1990, los organismos electorales en México dependían del gobierno, en un sistema de partido hegemónico es inverosímil la posibilidad de órganos independientes e imparciales. Dicho lo anterior, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, como resultado de la reforma a la Constitución en la cual el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales (COFIPE) con el objetivo de crear un órgano independiente y que significó una modificación fundamental, más no suficiente, para el sistema político en México en la construcción o la búsqueda de elecciones democrática.

El Consejo General del IFE, en sus primeros años estuvo presidido por un representante del Poder Ejecutivo, hasta 1996 cuando logra desligarse del mismo mediante la modificación al artículo 41 constitucional donde se estableció al IFE como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participaron el Poder Legislativo de la Unión, los partidos nacionales y los ciudadanos.

Hay que mencionar, además, que el diseño de la autoridad administrativa de 1996 fue, según varios expertos en el tema, una pieza clave para la alternancia política en el gobierno federal que se dio en el año 2000. Sin embargo, desde su creación, al IFE se le fueron otorgando diversas atribuciones que han hecho compleja y costosa a la institución. Por ejemplo, con la reforma del 2007 la autoridad electoral adquirió 53 nuevas atribuciones, además de las que ya tenía. Estas nuevas atribuciones respondieron a los fuertes cuestionamientos de la autoridad electoral durante las elecciones del 2006 donde múltiples irregularidades evidenciaron la falta de equidad en la contienda electoral.

Por otro lado, a nivel subnacional, las instituciones electorales han sido en mayor o menor grado, una réplica del modelo federal en términos generales, con mayor o menor éxito en su desempeño. En este sentido, podemos señalar que en cada unidad del ámbito subnacional tiene su propia dinámica definida por el contexto sociopolítico. Aunque, en lo que respecta al órgano de administración electoral es posible advertir la tendencia a seguir la lógica del diseño federal. Baste, como muestra observar que a partir de la creación del INE, los estados instauraron sus propios Institutos Electorales Estatales (IEE), en el periodo de 1991 a 1998, como muestra el trabajo de Irma Méndez y Nicolas Loza (2016), quienes destacan la gran variación entre estados.

Por lo tanto, desde la creación de los IEE's, hasta la reforma de 2014, las autoridades electorales locales han sido fuertemente cuestionadas, sobre todo, en lo que respecta a su eficiencia, independencia y autonomía con respecto a los gobiernos. Sin

embargo, cabe aquí subrayar que no es posible realizar generalizaciones al respecto, pero lo cierto es que la reforma electoral del 2014 se justificó, en gran medida, en esa disparidad de la calidad de las elecciones en el ámbito local, por lo que dichos cambios institucionales tuvieron como finalidad la búsqueda por lograr homogeneidad en la calidad de los comicios.

Ahora bien, la reforma electoral del 2014 establece la instauración de Sistema Nacional Electoral (SNE) conformado por:

✓ A nivel federal:

- 1.- El Instituto Nacional Electoral (INE)
- 2.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE)

✓ A nivel subnacional:

- 1.-32 Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)
- 2.-32 Tribunales Electorales Locales

El SNE, es un modelo dual de organización, porque el marco normativo nacional se repite en cada una de las unidades subnacionales, y a su vez establece las competencias de las instituciones que pueden ser “facultades originarias, especiales, delegadas y concurrentes (Soto Acosta, 2014). Por consiguiente, este modelo implica un alto grado de coordinación interinstitucional (Véase la siguiente tabla) y al menos, en el ámbito local, puede erosionar la autonomía de las instituciones.

Cuadro 7. Facultades de los órganos de administración electoral

	INE		OPLES
Facultades electorales	Procesos federales y locales	Procesos federales	Procesos locales
Capacitación electoral y educación cívica	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Distritación y determinación de secciones electorales	<input type="checkbox"/>		
Padrón electoral y lista nominal	<input type="checkbox"/>		
Ubicación de casillas y de funcionarios electorales	<input type="checkbox"/>		
Fiscalización de los partidos políticos o candidatos	<input type="checkbox"/>		

Derecho y acceso a las prerrogativas de los candidatos		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lo relativo a la preparación de la jornada electoral		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impresión de documentos y producción de materiales electorales		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Escrutinios y computos		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Computo y declaración de validez y otorgamiento de constancias a los ganadores		<input type="checkbox"/> (presidente, diputados federales y senadores)	<input type="checkbox"/> (gobernador, diputados locales y presidentes municipales)
Regulación en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Observación electoral	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Materiales electorales	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Lo demás que determine la ley	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> *

Fuente: Elaboración a partir del Artículo 41 constitucional.

*Todas las facultades que no se le asignen al INE

Como se puede observar en la tabla, tanto el INE como las OPLES tienen atribuciones concurrentes y es evidente la intencionalidad de homogeneizar los estándares de calidad de los órganos locales con los del órgano federal, sin embargo, y como veremos más adelante, el modelo no anticipa el inconveniente de que cada estado tiene sus particularidades; sociales, culturales, políticas, e incluso formas diferentes de organizar o resolver los problemas operativos propios de las elecciones basados en experiencias previas.

3. *Percepciones y opinión pública de la integridad electoral*

El estudio de las elecciones desde la perspectiva de la integridad electoral ha tomado especial relevancia en la última década a través de una creciente literatura que gira en torno a la constante preocupación por el adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas y las actitudes que tienen los ciudadanos sobre ellas (por ejemplo: Mozaffar y Schedler 2002; Eisenstadt, 2002; Lehoucq 2003; Birch, 2007, 2010; Caughey y Sekhon, 2011; Hyde y Marinov, 2012; Lock y Andrew Gelman, 2010; Norris, 2011, 2014, 2015; Méndez de Hoyos y Nicolas Loza, 2015).

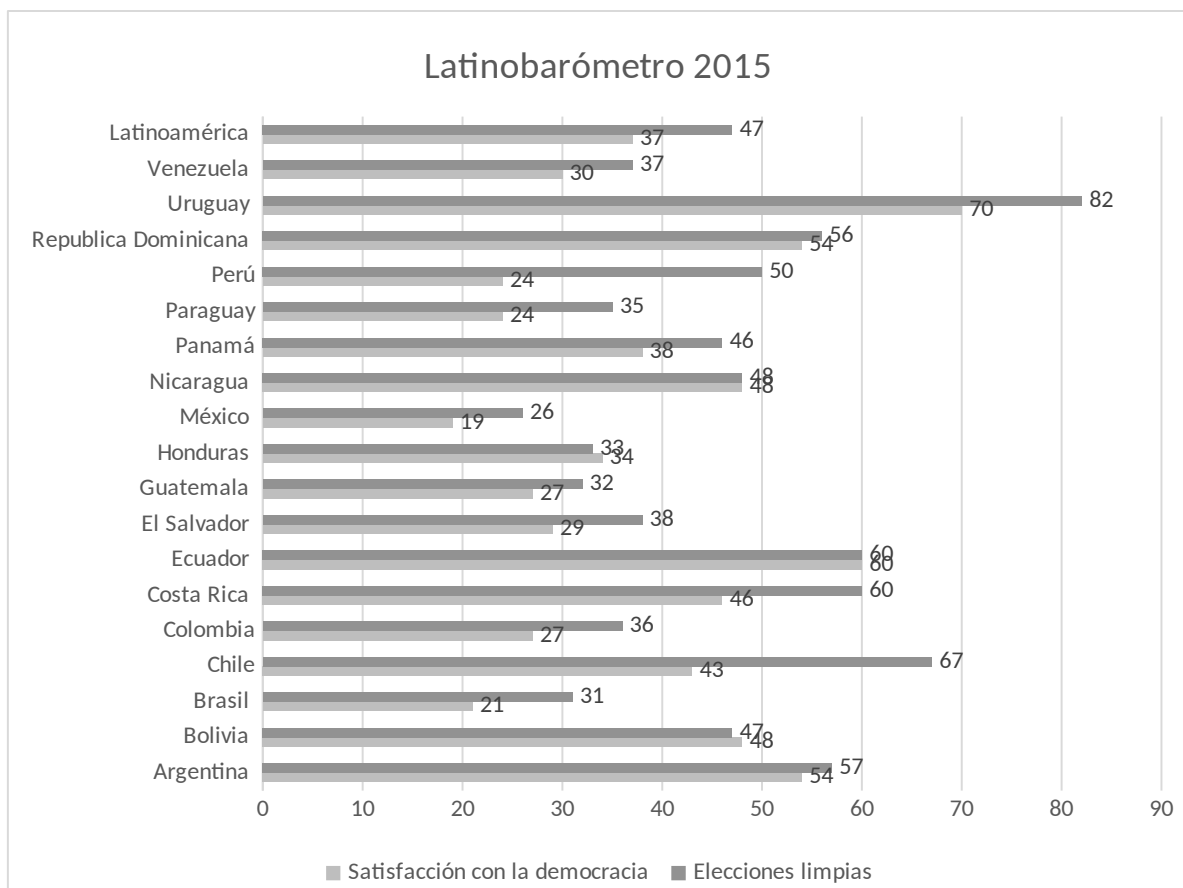
En este sentido, la baja confianza por parte de los ciudadanos hacia los políticos y funcionarios electorales es un tema vinculado a la legitimidad del sistema democrático ya

que tanto su funcionamiento como su mantenimiento están íntimamente relacionados con la percepción y las opiniones que tienen los ciudadanos para con las instituciones políticas, sobre todo y con mayor razón, las instituciones electorales que constituyen una pieza clave para cualquier democracia consolidada o nuevas democracias en vías de consolidación (Sarah Birch, 2010).

Además, en México como en gran parte de los países latinoamericanos, existe una gran preocupación por la baja participación de los ciudadanos en los procesos electorales, generalmente este fenómeno es explicado a través de elementos de cultura política o bien se alude a un desinterés o desafección con la política en general, la cual podemos observar en los altos índices de insatisfacción con las democracias y desconfianza en las elecciones. Pero en este último punto, pocas veces se exploran las causas de dichos fenómenos, es decir, cuáles son las causas que generan desconfianza en las elecciones.

Al respecto el panorama en Latinoamérica no es nada alentador según el Informe del Latinobarómetro del 2015, puesto que ante la pregunta “¿cree usted, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?” solamente el 47% de los ciudadanos encuestados consideró que las elecciones son limpias. México obtuvo el porcentaje más bajo con el 26% como se puede observar en la siguiente gráfica. (Latinobarómetro, 2015).

Grafica 2. Satisfacción con la democracia y las elecciones.



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Latinobarómetro 2015

El mismo informe del Latinobarómetro reportó valores de 44% de confianza en las autoridades electorales con una caída de más de 12 puntos porcentuales para el 2016 en promedio para América Latina, porcentajes por debajo de instituciones como la Iglesia o las fuerzas Armadas, pero por encima de la confianza hacia los partidos políticos que se encuentran por debajo del 20 por ciento (Latinobarómetro 2015).

La falta de confianza en las instituciones electorales puede tener diversas explicaciones pero de acuerdo a los hallazgos de la autora Sarah Birch (2010) en su trabajo “Perceptions of Electoral Fairness and Voters Turnout” donde se estudió a 31 países incluyendo democracias nuevas y algunas ya consolidadas o establecidas, encontró que “los ciudadanos que perciben que los procesos electorales son justos, son más propensos a votar que los que tienen reservas sobre la conductas de las contiendas electorales” (Birch, 2010). Asimismo, si los ciudadanos perciben que la elección no será justa y equitativa, tendrán

menos incentivos para salir a votar el día de la elección, independientemente de cuanto les preocupe el resultado, de facto consideraran o evaluarán que tan decisivo es su voto.

La naturaleza del fraude electoral se relaciona con contextos históricos, culturales e institucionales de diferente índole, por lo que si aplicamos esta premisa para el caso mexicano podemos hacer referencia a todas las malas prácticas electorales que se han arraigado en la memoria de los ciudadanos. Por ejemplo, los presuntos fraudes electorales que han sido ampliamente estudiados desde diferentes vertientes, con diferentes métodos, y al final del día no podemos encontrar un consenso en las explicaciones y evaluaciones por parte de los estudios en la materia.

En resumidas cuentas, el fraude electoral tiene múltiples modalidades que van desde “las violaciones de procedimiento a la ley electoral (con o sin intención de alterar los resultados) hasta el abierto uso de la violencia en contra de los votantes” (Lehoucq, 2007) por lo que es imprescindible precisar qué se entiende cuando hablamos de fraude electoral. Al respecto, Fabrice Lehoucq lo define como “el recurso a acciones clandestinas para alterar los resultados electorales”, por lo que cabe destacar la palabra “clandestinas”, es decir “todas aquellas acciones que se hace de forma oculta o secreta para burlar o eludir la ley” (*Definición RAE*). Lehoucq continúa señalando que

Nadie que haya adulterado las urnas querrá dejar un rastro de pruebas incriminatorias (...) el fraude constituye un difícil objeto de estudio para los científicos sociales porque las fuentes más copiosas para acometer la tarea ya sea de testimonios o denuncias partidistas de chanchullos electorales no son objetivos.

De hecho para el caso mexicano, la legislación (*Ley General en Materia de Delitos Electorales*) no utiliza el término “fraude” dentro del catálogo de delitos electorales, pero ello no quiere decir que para términos de la realización de trabajos científicos “el fraude electoral sea empíricamente inextricable”. Incluso el propio *Código Federal Penal* tipifica como delito al *fraude* en su Artículo 386 donde se señala que *comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido*.

Y a decir verdad, ganar elecciones de forma fraudulenta es precisamente un “lucro indebido”, y si bien en las actuales condiciones del sistema de justicia electoral no se contemplan, o peor aún no se castigan las malas prácticas electorales, no quiere decir que los ciudadanos se encuentren conformes con la integridad de las elecciones.

Por todo lo anterior, la falta de confianza ciudadana hacia la democracia y las instituciones encargadas de la administración y la justicia electoral no se puede resumir en hipótesis apresuradas que afirmen que las causas son –solamente- porque los ciudadanos no conocen el funcionamiento de la autoridad electoral o bien bajo en análisis de las autoridades electorales dentro de su propio marco de acción, sin tomar en cuenta las acciones como la compra y coacción del voto, la manipulación por parte de los medios de comunicación y todas esas malas prácticas electorales por demás ingeniosas, que los ciudadanos han visto o escuchado y que repercute directamente en su percepción u opinión sobre la limpieza de las elecciones.

Bibliografía

Betanzos Torres, Eber Omar, 2012, “Delitos electorales y procuración de justicia penal electoral”, *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, N. 10, ed. Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.

Birch, Sarah, 2010 “Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout”, en *Comparative Political Studies*. Disponible en: <http://www.eui.eu/Documents/MWP/ProgramActivities/20152016/master-classes/Birch-2010-CPS.pdf>

Celemin, Juan Pablo y Mikkelsen Claudia Andrea, 2015, “La calidad de vida desde una perspectiva geográfica: integración de indicadores objetivos y subjetivos”, *Revista Universitaria de Geografía* N. 24 (1).

Hartlyn, Jonathan y McCoy Jennifer, 2008, “Assesing electoral manipulation in Democratizing Contexts” en *Comparative Political Studies*.

- Lehoucq, Fabrice 2007, “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias” en *Revista Mexicana de Sociología* 69 n., UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales (enero-marzo), México., D.F.
- López Pintor, Rafael, 2010, *El Fraude Electoral en las Democracias Emergentes: Conceptos básicos para una evaluación* ed. IFES, WASHINGTON, D.C., USA.
- Luna Ramos, Margarita Beatriz, 2003, “Los derechos políticos de la mujer”, *Derecho y Cultura*, núm.11-12, septiembre-diciembre, México.
- Magaloni, Beatriz, 2006, “Voting for Autocracy: Hegmonic Party Survival and its demise in México”, Stanford University.
- Medina Torres, Luis Eduardo y Ramirez Díaz, Edwin Cuitláhuac, 2014, “Electoral Governance: More thanjust Electoral Administration” *Mexican Law Review*, IIJ-UNAM, Méx.
- Méndez de Hoyos, Irma, 2006, *Transición a la democracia en México: Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Fontamara- FLACSO.
- Méndez de Hoyos, Irma y Loza Otero, Nicolás, 2016, “Informe general del proyecto: La calidad de las elecciones a nivel subnacional en México”, *PNUD, FLACSO*.
- Norris, Pippa, 2015, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, USA.
- North, Douglass, 1993, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Ed., FCE.
- Patiño Camarena, Javier, 2012, *El Sistema Federal y los Delitos Electorales*, en Colección Cuadernos para el debate Proceso Electoral Federal 2011-2012, Ed. IFE. México.
- Peschard, Jacqueline, 2010, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales” en *Los grandes problemas de México: Instituciones y procesos políticos*. Coord. Loaeza, Soledad, y Jean-François Prud’homme, *Colegio de México*, JSTOR, www.jstor.org/stable/j.ctt1657tdj

- Picado León, Hugo, 2009, “Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica, *América Latina Hoy*, Vol. 51, abril.
- Renwick, Alan, 2010, *The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy*, University of Readingof.
- Soto Acosta, Leticia Catalina, 2014, “Sistema Nacional Electoral. El gran reto”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*”, n.6 julio-diciembre, UNAM-IIIJ, México, DF.
- Torouco, Gabriela, 2014, “Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação” en *Cadernos adenauer xv* n°1., Brasil.
- Villafranco, Citlali, 2010, “Autoridad y reglas de elección en México” en *Sistema Político Mexicano: Ayer y hoy, continuidades y rupturas*, Coord. Adrián Gimete Welsh-Hdez. Porrúa