

Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México

Irma Méndez de Hoyos
Nicolás Loza Otero
(coordinadores)



324.972

Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México /
Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero (coordinadores).-

México : FLACSO México : 2013.

252 páginas : ilustraciones, gráficas ; 23 cm

ISBN 978-607-9275-24-2

1.- Calidad Electoral – México. 2.- Elecciones Locales – México.
3.- Derecho Electoral – México. 4.- Elecciones Locales – Legislación –
México. 5.- Democracia – México. 6.- Sistemas Electorales – México.
7.- Evaluación Electoral – México. 8.- Encuestas Electorales – México
9.- México – Política y Gobierno – I.- Méndez de Hoyos, Irma, coordinadora
II.- Loza Otero, Nicolás, coordinador

Primera edición: noviembre de 2013

D.R. © 2013, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México,
Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 México, D.F.
<www.flacso.edu.mx>, <public@flacso.edu.mx>

ISBN 978-607-9275-24-2

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos de acuerdo
con las normas establecidas por el Consejo Editorial de la Flacso México.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la pre-
sente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en tér-
minos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales
aplicables.

Impreso y hecho en México. *Printed and made in Mexico.*

Índice

Agradecimientos..... 7

Introducción

Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero...... 9

Primera parte. Estudios generales

Capítulo 1. Los órganos de administración electoral y la calidad
de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos
electorales estatales

Irma Méndez de Hoyos...... 27

Capítulo 2. Justicia electoral y calidad de las elecciones en los
estados de la República Mexicana: un análisis del diseño de los
tribunales electorales estatales

Mario Torrico y César Valderrama 59

Capítulo 3. Determinantes de las percepciones sobre la calidad de
las elecciones locales

Rodrigo Salazar-Elena y Laura Georgina Flores-Ivich 93

Capítulo 4. Poder de los gobernadores, vínculo ciudadano y
homicidios en las elecciones subnacionales en México,
1997-2011

Nicolás Loza Otero 113

Segunda parte. Estudios de caso

Capítulo 5. Estado de México

Mario Torrico y César Valderrama 133

Capítulo 6. Chihuahua

Raúl Rocha Romero 163

Capítulo 7. Colima

Laura Georgina Flores-Ivich 185

Capítulo 8. Morelos

Magdalena Aguilar 203

Conclusiones generales

Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero 227

Referencias 237

Anexo 247

Agradecimientos

Esta obra ha sido posible gracias al apoyo y trabajo de varias instituciones y muchas personas; sería exhaustivo nombrarlos a todos en un espacio reducido; sin embargo, en primer lugar, es imprescindible expresar nuestro profundo agradecimiento al PNUD México y la Flacso México, las dos instituciones que cobijaron el proyecto. Asimismo, a la Red Nacional de Investigación de la Calidad de la Democracia en México y a los colegas de la Flacso Argentina, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de El Colegio de México y de otras instituciones que nutrieron la investigación con sus comentarios, como Diego Reynoso, Carlos Gervasoni, Jennifer Maccoy, Luis de la Calle y Álvaro López. Reciba un especial reconocimiento Claudia Wittig, pues su dedicación y profesionalismo como investigadora *junior* contribuyeron ampliamente al desarrollo de este proyecto y su expresión actual. De igual manera, queremos destacar el apoyo administrativo y operativo de Alma González de la Flacso México. Finalmente, vaya nuestra gratitud a los miembros de la Flacso México que directa o indirectamente apoyaron la edición y publicación de este libro, en particular a su director, el doctor Francisco Valdés. A todos ellos, muchas gracias.

Capítulo 5

Estado de México

Mario Torrico y César Valderrama***

En este capítulo se abordan en detalle los factores relacionados con la calidad de las elecciones en el Estado de México bajo el supuesto de que está influida por las reglas, instituciones y prácticas existentes, tanto en la administración electoral, como en la resolución de conflictos de este tipo. No es la intención señalar si los procesos electorales mexiquenses son de alta o baja calidad. El objetivo es entender las dinámicas políticas que, debido a la normativa constitucional-legal existente, se producen alrededor de lo que se conoce como gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler, 2002), y estimar cómo influyen en las condiciones de competencia entre las distintas fuerzas políticas.

Desde la irrupción de la democracia en países en los que anteriormente prevalecían regímenes autoritarios, a la ciencia política le ha preocupado que las elecciones por las que se nombran gobernantes y representantes sean limpias y transparentes. En ese afán, varios estudios han elaborado listas de atributos que es deseable encontrar en los procesos electorales (Elklit y Reynolds, 2000). Sin embargo, los acontecimientos han mostrado que es posible que elecciones de alta calidad, en relación con el cumplimiento de los mencionados atributos, generen desconfianza sobre el resultado final, por ejemplo, cuando la diferencia entre ganadores y perdedores es muy estrecha, o cuando se interpreta que errores técnicos tienen

* Profesor-investigador de la Flacso México.

** Doctorante de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Flacso México.

un trasfondo político para favorecer a algún candidato (lo que es usual en contextos de alta polarización política).¹ Las mediciones sobre la calidad de las elecciones —no obstante que tengan la intención de ser objetivas y resultar de amplia utilidad al permitir detectar ámbitos de fragilidad normativa e institucional— tienen la limitante de no capturar aspectos relacionados con la confianza sobre el proceso electoral y la legitimidad de sus resultados.

En el presente estudio de caso que evalúa los procesos electorales en el Estado de México se han considerado cuatro factores para arribar a una imagen tanto del ámbito objetivo (relacionado con su administración y organización), como del de las percepciones sobre su desarrollo y resultados, esto es: 1) el marco jurídico-electoral existente, 2) las instituciones que los administran y regulan, 3) la percepción ciudadana sobre su limpieza, y 4) la dinámica política que ocurre a su alrededor y la relación entre los actores participantes. Los dos primeros suelen ser el núcleo de las mediciones que dan cuenta de la calidad objetiva de las elecciones (para Elklit y Reynolds son los factores más importantes de todo proceso electoral), en tanto que los dos últimos pertenecen al ámbito perceptual, ya sea de forma directa (el tercero) o indirecta (el cuarto, ya que la percepción sobre la limpieza de las elecciones, en este caso, está influida por las relaciones existentes entre los actores involucrados en los procesos electorales). Este abordaje permitirá tener un panorama amplio y completo para evaluar cómo funcionan las elecciones en dicha entidad federativa.

Marco jurídico-electoral del Estado de México

De 1990 a la fecha, el Estado de México ha tenido tres grandes reformas institucionales en su diseño electoral² en los años de 1990, 1996 y 1998; mismas que se iniciaron por la influencia de los cambios constitucionales

en el plano federal de 1986 y por la expedición del Código Electoral Federal de 1987.

Previo a la reforma constitucional estatal de 1990, un órgano político regulado hasta ese momento por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978 era el que administraba el sistema jurisdiccional electoral. En consecuencia, la tendencia para juzgar y calificar las elecciones era política.³ A partir de esta reforma, y buscando eliminar la injerencia del Poder Ejecutivo local en la toma de decisiones contencioso-electorales, se estableció el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM), un tribunal electoral autónomo encargado de resolver las impugnaciones que se presentaban en materia electoral.

Con la posterior reforma integral a la Constitución estatal que entró en vigor en 1996, se puso en marcha un nuevo sistema de medios de impugnación en materia electoral y se creó el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), un órgano de administración electoral especializado que reemplazó a la Comisión Estatal Electoral, que se encargaba de la organización de las elecciones estatales y sobre la que el gobierno tenía gran influencia, debido a que se componía de dos representantes del Poder Ejecutivo (el secretario general de Gobierno y el director general de Gobernación), un diputado local, un representante por partido político registrado y un secretario. Igualmente se modificaron aspectos importantes en el sistema electoral estatal, destacando principalmente: 1) que se aumentó la integración del Poder Legislativo, la cual pasó de 40 a 45 distritos electorales (en cada uno de ellos se elige a un legislador por voto directo) y de 26 a 30 diputados elegidos por representación proporcional, lo que significó que los legisladores crearon de 66 a 75; y 2) que se desarrollaron aspectos relacionados con el Tribunal Electoral y con el Instituto Electoral, referidos a la cantidad de integrantes y sus nombramientos, el origen de su patrimonio, y una descripción de sus funciones.

Con la reforma constitucional de 1998 se trataron aspectos electorales; dos de los más relevantes consistían en otorgar rango constitucional al IEEM y mencionar que se debía establecer un tope máximo en los gastos de campaña. Asimismo, el IEEM pasó a ser una institución autónoma, con patrimonio propio y encargada de la organización de los

¹ IDEA (2010) advierte que, debido a su alta complejidad y a los problemas de coordinar a miles de operadores, en todas las elecciones existen errores administrativos y técnicos. En consecuencia, generar confianza sobre los resultados electorales es un permanente reto.

² Tomado principalmente de la Web del Instituto Electoral del Estado de México, <<http://www.ieem.org.mx/acerca/historia.html>> y de la del Tribunal Electoral del Estado de México, <<http://www.teemmx.org.mx/antecedentes.htm>>.

³ Resulta por demás ilustrativo que el propio TEEM señala esto en su Web.

comicios. Asimismo, se redujo el porcentaje para mantener el registro como partido político y el derecho al financiamiento: de 2 a 1.5%.

En este periodo de cambios, no todo fueron reformas constitucionales. Así, en 1996 se creó el Código Electoral del Estado de México (todavía vigente), que derogó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, expedida en 1978. El actual código electoral ha sufrido trece modificaciones hasta 2011, de las cuales siete se hicieron en 2010.

A lo largo de estos tres grandes momentos de reforma, el Estado de México logró importantes avances a nivel administrativo y jurisdiccional en cuanto al diseño institucional, para alcanzar no sólo una mayor apertura del sistema político —con la incorporación de mayor cantidad de distritos electorales y una baja en el umbral para el registro y financiación de los partidos políticos—, sino también para dar mayor transparencia al proceso político —otorgando condiciones para la independencia y transparencia de las dos instituciones creadas para encargarse de los distintos aspectos de este proceso: el Tribunal Electoral y el Instituto Electoral—. Conviene subrayar que estas reformas locales se aplicaron casi simultáneamente a los cambios en el nivel federal; así, el Estado de México se colocaba a la vanguardia de las transformaciones nacionales en materia electoral.

Elecciones y partidos políticos

El Estado de México cuenta con un padrón electoral de 10 964 640 de personas, de los 84 864 713 registradas en el padrón nacional, lo que representa el 13% del total.⁴ La gubernatura estatal está dominada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde hace más de setenta años, lo que despierta interrogantes en torno a si las condiciones de competencia política prevaecientes son equilibradas. No obstante, el sistema de partidos de esta entidad, en las últimas dos décadas, se ha caracterizado por su competitividad en lo que se refiere a elecciones

legislativas y municipales, puesto que las tres principales fuerzas políticas del país —PAN, PRI y PRD— tienen presencia significativa (Vera, 2003). Esto, en primera instancia, remite a un escenario político complejo, en el que coexiste una tendencia histórica caracterizada por un mayor pluralismo político en el Congreso y en los ayuntamientos, pero con la falta de alternancia en el Ejecutivo estatal.

Pese a que el panorama político de la entidad se ha pluralizado debido a la presencia de los tres principales partidos políticos del país en las contiendas electorales, el PRI conserva un mayor peso, no sólo porque su candidato siempre ha resultado ganador en las elecciones para gobernador,⁵ sino porque sus niveles de votación han ido en ascenso en los últimos años, revirtiéndose la tendencia decreciente previa.⁶ A raíz de ello, en la LVII legislatura (2009-2012),⁷ este partido logró obtener la mayoría absoluta de escaños, con 39 curules (52%), seguido del Partido Acción Nacional (PAN), con doce y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con ocho. Una situación similar en las elecciones para ayuntamientos de 2009:⁸ el PRI ganó 97 municipios (77%), el PAN doce, y el PRD seis.⁹

De lo anterior se observa que el Estado de México ha sufrido modificaciones en su sistema de partidos desde 1990, lo que ha dado cabida a nuevos actores políticos, junto a la reciente tendencia a una nueva concentración del poder en un único partido, el PRI.

La periodicidad y frecuencia de las elecciones en esta entidad han sido una constante. Por ejemplo, de 1990 a la fecha se han realizado de manera regular cuatro elecciones para gobernador, siete para la legislatura estatal y el mismo número para conformar los ayuntamientos, como se

⁴ Datos de la Web del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/>, y del portal del IEEM, <http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html>, actualizados para marzo y julio de 2012, respectivamente.

⁵ Un interesante trabajo que plantea una explicación a la nula alternancia en el Ejecutivo mexiquense lo elaboraron Arzuaga, Espinoza y Niño (2007).

⁶ Pese al menor éxito en los resultados electorales del PRI en el Estado de México desde 1981, descrito en algunos trabajos (Emmerich y Arzuaga, 1999; Vera, 2003), en los últimos años su votación ha sido ascendente.

⁷ Datos tomados del portal del Poder Legislativo del Estado de México, <<http://www.cddiputados.gob.mx>>.

⁸ Datos tomados del portal del IEEM, <http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html>.

⁹ Para evidenciar que la reversión de la tendencia abarca también a los ayuntamientos, tómese en cuenta que Vera (2003) señalaba que ningún partido dominaba el nivel municipal en el estado.

muestra en el cuadro 5.1.¹⁰ Esto muestra que el dominio político priista, que ha prevalecido en el estado durante tanto tiempo, particularmente en la gubernatura, no se sustentó en virtud de la no realización de elecciones.

Cuadro 5.1. Elecciones en el Estado de México 1990-2011

Año	Gobernador	Diputados	Ayuntamiento
1990		X	X
1993	X	X	X
1996		X	X
1999	X		
2000		X	X
2003		X	X
2005	X		
2006		X	X
2009		X	X
2011	X		

Fuente: Elaboración propia.

Medios de impugnación contencioso electoral y derechos políticos

Los medios de impugnación en materia contencioso electoral se encuentran descritos en el Libro Sexto del Código Electoral local. Allí están establecidos los recursos de a) revisión, b) apelación, y c) juicio de inconformidad. El primero es competencia del Consejo General del IEEM y los dos últimos pertenecen al ámbito del TEEM. Los canales de acceso a estos recursos tienen limitaciones, especialmente para los ciudadanos, quienes únicamente están legitimados para interponer el recurso de apelación durante la preparación de la elección, es decir, en una sola etapa. En tanto, los partidos políticos y coaliciones tienen a su disposición cualquiera de los tres medios de impugnación y la capacidad de usarlos en todas las etapas del proceso electoral e incluso entre procesos electorales. En el cuadro 5.2 se condensa la regulación de los medios de

¹⁰ Adicionalmente, se realizaron tres elecciones extraordinarias de ayuntamiento en 2003, en los municipios de Atenco, Chalco y Tepotzotlán.

impugnación electoral establecida en el Código Electoral del Estado de México.¹¹ Por lo anterior, se puede sostener que los recursos judiciales dentro de los procesos electorales se han diseñado para garantizar en especial los intereses de los partidos políticos, y no para facilitar la protección de los derechos electorales ciudadanos.

Cuadro 5.2. Medios de impugnación electoral

Actor	Entre procesos electorales	Durante el proceso electoral	
		Etapas de preparación	Etapas de resultados
Partidos políticos	Apelación	Revisión y apelación	Juicio de inconformidad
Organizaciones que aspiran a ser partidos	Apelación		
Ciudadanos		Apelación	

Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación del Código Electoral del Estado de México.

Los partidos políticos han usado en gran medida los medios de impugnación con que cuentan: si se observan los recursos resueltos por el TEEM para las elecciones del periodo 2005-2012, el 63% fueron juicios de inconformidad, que sólo pueden presentar los partidos políticos o coaliciones; y el 37% restante fueron recursos de apelación presentados tanto por partidos, como por ciudadanos y organizaciones interesadas en convertirse en partidos políticos.

Cuadro 5.3. Evolución de recursos contencioso-electorales

	Juicios de inconformidad	Recurso de apelación
Proceso electoral 2005-2006	152	—
Proceso electoral 2009	174	43
Proceso electoral 2010	—	33
Proceso electoral 2011	29	112
Proceso Electoral 2012	—	19

Fuente: Elaboración propia con datos de la Web del TEEM, <<http://www.teemmx.org.mx/Sentencias/default.htm>>. Consultado el 13 de julio de 2012.

¹¹ Según lo establecido en el artículo 302 y 302bis del Código Electoral del Estado, disponible en <[http://www.teemmx.org.mx/Transparencia/Archivos por ciento20pdf/Legislacion por ciento20Local/Codigo por ciento20Electoral por ciento20del por ciento20Estado por ciento20de por ciento20Mexico.pdf](http://www.teemmx.org.mx/Transparencia/Archivos%20por%20ciento20pdf/Legislacion%20por%20Local/Codigo%20por%20ciento20Electoral%20por%20ciento20del%20por%20ciento20Estado%20por%20ciento20de%20por%20ciento20Mexico.pdf)>. Consultado el 13 de julio de 2012.

De lo anterior se desprende que no sólo el sistema de medios de impugnación en materia electoral en el Estado de México está diseñado para brindar mayores garantías a los partidos políticos que a los ciudadanos, sino que, además, estas mejores garantías son empleadas por los partidos políticos en mayor medida que los ciudadanos.

Instituciones de administración y justicia electoral

¿Por qué es relevante analizar a los órganos que administran elecciones y resuelven sus conflictos? En procesos electorales, los partidos políticos son los jugadores, el marco normativo es el conjunto de reglas regulador, y las instituciones de administración y justicia electoral las encargadas de que éstas se cumplan. Para ello, usualmente se les reconocen las facultades de autorizar, vigilar y sancionar a los jugadores. Es tal la importancia que la ciencia política y los estudios electorales han dado a estas instancias, que actualmente se asume que no es posible celebrar elecciones de calidad sin que dichas instituciones se desempeñen con un alto nivel de profesionalismo e imparcialidad. Para que eso ocurra, además se requiere de un diseño que elimine o reduzca la posibilidad de que respondan a intereses particulares (IDEA, 2006; 2010). No obstante, ello no implica una garantía contra el desequilibrio en la competencia o contra las prácticas violatorias de las leyes electorales.¹²

Con la reforma a la Constitución local y la adopción del código electoral de 1996, se cristalizaron las principales características de diseño institucional que en la actualidad rigen los aspectos electorales en el Estado de México. Siguiendo el modelo federal, en esta entidad la administración y organización de elecciones está a cargo del IEEM, y la impartición de justicia electoral es atribución del TEEM. Ambas instituciones se analizan enseguida.

¹² Al respecto, un desarrollo teórico se encuentra en nuestro capítulo sobre justicia electoral y calidad de las elecciones en los estados de la República Mexicana, incluido en este volumen.

Instituto Electoral del Estado de México

Tras la reforma de 1998, se elevó a rango constitucional la figura del Instituto Electoral del Estado de México, que, fruto de la reforma de 1995, había sido creado con el código electoral de 1996 como una institución pública y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuyo cargo se encuentra la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de gobernador, diputados a la legislatura del estado y miembros de ayuntamientos. Hasta 1996, estas funciones estaban a cargo de la extinta Comisión Estatal Electoral, que desapareció en ese año. El órgano superior de dirección del IEEM es el Consejo Superior, que se integra por un consejero presidente y por seis consejeros electorales, los cuales se eligen en sesión del pleno de la legislatura del estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia legislatura. Asimismo, se integra con un representante de cada partido político¹³ y un secretario ejecutivo general, quienes asistirán con voz, pero sin voto.

Dentro de las actividades a su cargo, establecidas detalladamente en el artículo 11 constitucional, se encuentran las relativas a la capacitación y educación cívica; geografía electoral; derechos, prerrogativas y fiscalización del financiamiento público y gastos de los partidos políticos; vigilancia, auditoría y actualización del padrón y la lista de electores; preparación de la jornada electoral; los cómputos, declaraciones de validez y otorgamiento de constancias de mayoría en la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos; la expedición de las constancias de representación proporcional; y la regulación de los observadores electorales y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Como ya se expuso en el capítulo de Méndez en este libro, el IEEM está clasificado en el rango "medio" en cuanto a independencia, partidismo y profesionalismo. Respecto de estas tres características, el IEEM se ubica en los grupos con mayor cercanía a lo que se espera encontrar en democracias más consolidadas; es decir, su diseño muestra una institución

¹³ Los partidos políticos que actualmente tienen representante en el Consejo Superior del IEEM son: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza.

independiente, eficiente y no partidizada. Todo ello hace más probable un desempeño imparcial apegado al marco legal mexiquense que no beneficie a algún partido en particular. Por ejemplo, la designación de consejeros sigue un procedimiento afín a la pluralidad que, como se indicó, exige el acuerdo de una mayoría calificada en el Congreso estatal. Además, el gobernador no tiene poder para vetar los nombramientos. También se puede mencionar que el encargo en el IEEM dura cuatro años, con la posibilidad de extenderse a ocho, un periodo más extenso que la duración de quienes nombran a los consejeros.

El proceso de designación descrito reduce la posibilidad de que un partido político monopolice las decisiones sobre el nombramiento de los integrantes del Consejo Superior del IEEM, y también disminuye la capacidad del Ejecutivo estatal de incidir en éstas. Por otro lado, el periodo de cuatro años en el cargo da menos probabilidad de que los consejeros se sientan comprometidos a responder a los intereses de los legisladores que los nombraron, ya que éstos permanecen en sus curules sólo tres años. La posibilidad de ser reelectos, además, proporciona un incentivo para que tengan un buen desempeño, apegado a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben regir la labor del IEEM, según la Constitución del estado.

Otros aspectos que abonan a que el IEEM tenga un diseño institucional afín con condiciones de pluralidad democrática es que, quienes aspiran a ser consejeros, no deben haber ejercido cargo alguno de elección ni haber sido postulados como candidatos en los últimos cinco años previos a la designación. Ello implica que un postulante que, por ejemplo, haya sido diputado o candidato debe permanecer al menos una legislatura (y en la mayoría de los casos dos periodos legislativos) alejado del Congreso estatal para buscar ser consejero, lo que reduce la posibilidad de que su anterior encargo influya favorablemente en que su intención sea efectiva. Además, en virtud de que el tiempo que debe mantenerse alejado de la política electoral como jugador partidista es más extenso que el que duraría su encargo en el IEEM, se reducen los incentivos de que los miembros de los partidos más activos en la política estatal —y, por tanto, más comprometidos en términos partidistas— busquen ser parte del Consejo Superior. En todo caso, quienes tuvieron cargos de elección deben construir una carrera extrapolítica (y una reputación en ese espacio), para luego buscar integrarse al IEEM. Todo ello hace menos probable

que personajes que claramente tenderían a favorecer a un partido político específico lleguen a ser consejeros.

La afinidad con la pluralidad para tomar decisiones también se observa en los procedimientos previstos para la remoción de consejeros electorales. El Código Electoral del Estado de México prevé que, ante faltas consideradas graves, el Consejo Superior del IEEM, por mayoría de votos, remite al Congreso estatal la posible destitución de alguno de sus miembros, y dicha instancia define el asunto por el voto de una mayoría calificada correspondiente a las dos terceras partes de sus miembros. Nuevamente, destaca la no intervención del Ejecutivo en este proceso y el necesario acuerdo de una amplia mayoría de diputados que debe existir al respecto, lo que hace menos probable el revanchismo político hacia consejeros que hubieran perjudicado los intereses de algún partido. Una vez más, esto abona a la imparcialidad, objetividad e independencia con que debe conducirse el instituto electoral, de acuerdo con lo establecido por la Constitución estatal.

Un indicador de la pluralidad que impera en el nombramiento de los consejeros electorales es que quienes se encuentran actualmente en esos cargos fueron nombrados, en 2009, por consenso de todo el Congreso estatal, lo que significa que los partidos de oposición al PRI los avalaron. Tan sólo uno de los consejeros designados recibió algunos votos en contra (7), pero la votación a su favor fue ampliamente mayoritaria (58, lo que implicó casi el 90% de los legisladores presentes en la sesión).¹⁴ Esto lo destaca y exhibe uno de los consejeros entrevistados en el desarrollo de este trabajo,¹⁵ como prueba de la independencia que caracteriza al IEEM:

El Instituto Electoral del Estado de México es un órgano autónomo y nosotros no tenemos ni guardamos ninguna dependencia con ninguno de los poderes constituidos, ni del ejecutivo, ni del legislativo, ni del judicial [...] hubo más de cien aspirantes para consejeros y fuimos sujetos a un par de exámenes, uno de conocimientos, y una entrevista. Hasta donde yo re-

¹⁴ Según notas periodísticas de ese año, por ejemplo, <<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1285846.htm>>. Consultado el 13 de julio de 2012.

¹⁵ Por razones de confidencialidad se omiten los nombres de los entrevistados.

cuerdo, los siete consejeros fueron aprobados por el pleno de la legislatura, salvo la excepción de un consejero que siete diputados votaron en contra.

No obstante que el diseño del IEEM se apega a lo normalmente deseable en instancias autónomas que organizan elecciones para que éstas sean justas y equitativas (IDEA, 2006) en términos democráticos, es relevante preguntarse por qué en el Estado de México no se observa otro fenómeno con el que suele caracterizarse a las democracias: la alternancia en el partido de gobierno. Es decir, ¿cómo explicar un diseño que incentiva la independencia y el apartidismo del instituto electoral con resultados electorales que únicamente benefician a un partido político? Si se toma en cuenta que el diseño institucional descrito sólo tendrá los efectos deseados (toma de decisiones plurales que redunden en un ejercicio imparcial del órgano electoral), si ciertamente existe pluralidad en el poder político, es posible un escenario en el que el dominio político de un partido impida que los efectos anticipados se consigan. En el cuarto apartado se indagará esta posibilidad para el Estado de México.

Tribunal Electoral del Estado de México

El artículo 13 de la Constitución local establece un tribunal electoral de carácter autónomo, con funcionamiento permanente, personalidad administrativa y patrimonio propio, conformado por cinco magistrados que ejercen su encargo durante seis años, sin posibilidad de ser reelectos. Éstos son nombrados, de acuerdo al artículo 282 del Código Electoral, por la legislatura estatal de entre los ciudadanos propuestos por el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El TEEM es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por lo que le corresponde resolver, definitiva e inatacablemente,¹⁶ las

¹⁶ No obstante este señalamiento previsto en el Código Electoral, conviene considerar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede conocer de impugnaciones electorales estatales, llegando incluso a alterar las resoluciones de, en este caso, el TEEM (véase Barruecos, 2003).

impugnaciones en contra de los actos y resoluciones del IEEM, a través de los medios establecidos en la ley de la materia, así como las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte de ese instituto. También es de su competencia emitir fallos en juicios de inconformidad contra los resultados de una elección.

En el capítulo 2 de este libro se evaluaron dos aspectos de diseño institucional en estos tribunales: independencia y transparencia. Aspectos medidos con indicadores agregados que se construyeron a partir de diversos factores (instancias que definen el nombramiento de magistrados, instancias que definen su destitución, disponibilidad en internet de las sentencias del tribunal, etc.), y luego se obtuvo un indicador global de diseño institucional. El supuesto que guió ese capítulo fue que mayor independencia y transparencia favorecen un desempeño imparcial de los tribunales estatales electorales, lo que abona a la calidad de las elecciones y a la confianza en sus resultados. En las mediciones de independencia y transparencia realizadas, el Estado de México se ubicó en el quinto lugar a nivel nacional, y en el indicador final de diseño institucional obtuvo, junto con el Distrito Federal, el segundo puntaje más elevado, sólo por detrás de Michoacán. Esto significa que el TEEM tiene el potencial para un desempeño imparcial y acorde a lo que se esperaría encontrar en las condiciones más democráticas.

Los procedimientos de designación y de remoción de magistrados, así como la duración de su cargo, nos proporcionan información sobre sus incentivos para mantener un desempeño objetivo e imparcial en sus funciones en el TEEM. Aunque las reglas de postulación para ser magistrado son más restringidas que las que rigen para ser consejero del IEEM (la formación en derecho y la experiencia jurisdiccional son muy importantes en un órgano como éste), el mecanismo de toma de decisiones políticamente plurales se mantiene, ya que, como ya se ha señalado, el Congreso estatal debe reunir una mayoría calificada para nombrar a cada uno de los magistrados que integrará el tribunal. Así, se reducen las posibilidades de que la impartición de justicia electoral sea sesgada para beneficiar a un partido político en particular.

De acuerdo con el artículo 284 del Código Electoral local, los magistrados permanecen en sus cargos seis años, sin posibilidad de reelección. Este periodo es mayor a la duración del encargo de los diputados, lo que reduce la posibilidad de que quienes resulten seleccionados en el

TEEM sean influidos en sus fallos por quienes integraron la legislatura que los designó. No obstante, la ausencia de reelección en el cargo no provee incentivos para que un buen desempeño les permita ser ratificados, por lo cual, quienes aspiren a ser magistrados electorales, seguramente estarán centrados durante los últimos meses de sus encargos en buscar otros ámbitos laborales dónde desenvolverse. Aunque esto último ocurriría de todas formas si se reeligieran, es preferible que haya la posibilidad de que suceda cada doce años en lugar de cada seis. Una segunda opción para brindar más certidumbre y objetividad a la labor del TEEM sería la extensión del periodo de los magistrados, con la idea de que no coincida con la duración del cargo de gobernador.

De manera adicional a los requisitos para ser consejero en el IEEM, los postulantes al cargo de magistrado electoral deben poseer título de abogado, lo que obedece a la naturaleza jurisdiccional del TEEM. Esto significa, al igual que se indicó en el apartado anterior, que se reducen las posibilidades de que los miembros más activos de los partidos y vinculados a sus dirigencias busquen el encargo en el tribunal electoral, ya que durante el tiempo de su cargo deben estar alejados de la actividad política. Una vez más, para ser magistrado es necesario trazar y mantener una carrera y una reputación extrapolíticas, lo que haría menos probable que sean nombrados en dichos cargos personajes dispuestos a jugarse esto para beneficiar abiertamente a algún partido por encima de los demás. Y, de presentarse esta situación en algún caso, aun sea menos probable que se dé la designación de tres magistrados (con los que se tendría mayoría en las resoluciones del tribunal).

La remoción de magistrados sigue un procedimiento muy similar al ya expuesto sobre los consejeros electorales. Por mayoría de votos del TEEM (es decir, de tres magistrados), se remite al Congreso estatal el dictamen de quien se considera ha incurrido en faltas graves. Esta instancia se constituye en Gran Jurado de Sentencia, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes para proceder a la destitución. Esto significa que en ningún caso está en manos de un único partido político o de un solo órgano la suspensión de los magistrados electorales, lo que aminora las posibilidades de revanchismo político. Por ende, la pluralidad en la toma de decisiones sobre quiénes nombrar al frente del tribunal electoral se mantiene cuando se trata de su posible remoción.

Un indicador de la pluralidad en el nombramiento de magistrados electorales es que la actual composición del TEEM se acordó por unanimidad en el Congreso mexiquense, de modo similar a lo ocurrido con el IEEM.¹⁷ Al respecto, uno de los exmagistrados entrevistados, reconociendo que los partidos o el Ejecutivo estatal buscan influir en dicha designación, destaca que el procedimiento previsto permite aislar la influencia política, lo que redundará en que el tribunal tenga un desempeño imparcial:

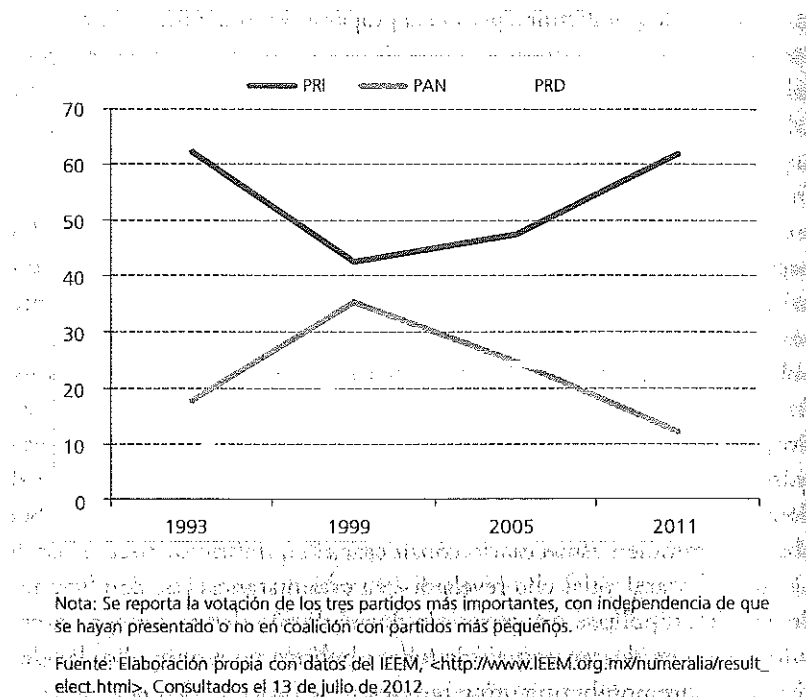
Los magistrados son propuestos por la Judicatura, no por las fracciones parlamentarias. Sin lugar a dudas puedo decir que puede haber alguna influencia de los partidos políticos y del ejecutivo, puede darse ese caso en el Consejo de la Judicatura, pero ya la propuesta en el momento en que sale del Consejo de la Judicatura, pues aísla o separa un poco a los magistrados de esto [...] el Tribunal ha logrado a través de estos años mantener una autonomía y mantener una postura firme de poder emitir sus resoluciones libremente.

Al igual que sucedió cuando se analizó el diseño del IEEM, resulta hasta cierto punto sorprendente la coexistencia de un diseño institucional en el TEEM acorde a un contexto democrático —algo congruente con la pluralidad política en la toma de decisiones— con una situación política que carece de alternancia de partido en el gobierno del estado. Aunque en las democracias el poder no se concentra sólo en el Ejecutivo, la alternancia del partido en ese cargo se toma, como ya fue señalado, como indicador de cuán democrático es el régimen, por lo que el dominio político de un sólo partido siempre se verá con suspicacia. No obstante, también es necesario considerar el equilibrio de fuerzas en el Congreso estatal, pues ello revelará si en esta instancia hay condiciones de pluralidad política que permitan que el diseño descrito tenga los resultados esperados: que una sola fuerza política no monopolice las decisiones sobre nombramiento y remoción de funcionarios electorales y oriente a favor suyo su desempeño.

¹⁷ Según notas periodísticas, por ejemplo, <<http://elinformantemexico.com/content/view/7415/47/>>. Consultadas el 13 de julio de 2012.

Distribución del poder en el Estado de México: ¿concentración o pluralidad?

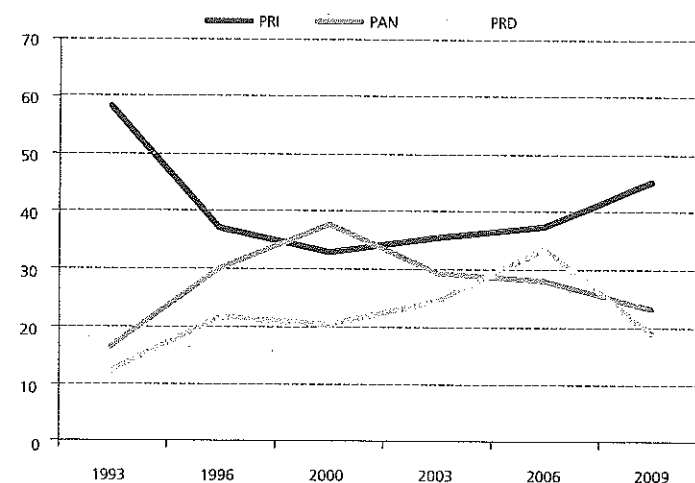
Como ya se dijo arriba, la pluralidad en la distribución del poder es una condición para que el diseño institucional del IEEM y del TEEM tenga los efectos deseados de imparcialidad en la administración de elecciones y en la impartición de justicia electoral. En este apartado se analizan tanto la votación que obtuvieron los distintos partidos políticos en los procesos electorales para gobernador y Congreso estatal, como la integración de estas instancias. El umbral de tiempo escogido es de más de una década y permitirá examinar las tendencias existentes.



Gráfica 5.1. Resultados en elecciones para gobernador del Estado de México (porcentajes).

En la gráfica 5.1 se observa que, a pesar de que el PRI ha resultado vencedor una y otra vez en las elecciones para gobernador, a finales del

siglo XX apareció una situación de mayor competencia política, pues el nivel de votación para ese partido disminuyó de manera importante y la de los opositores aumentó. Aunque esto no derivó en alternancia, implicó un mayor peso del PAN y del PRD en el Estado de México, lo que significa que el partido gobernante debía aparentar formas democráticas en su proceder. Empero, las elecciones de 2005, y en especial las de 2011, devolvieron al PRI el apoyo del electorado local, a tal punto que en esta última elección se observó prácticamente la misma situación que la de 1993, con la única diferencia de que el orden entre PAN y PRD se invirtió. Es decir, hoy la alternancia se ve tan lejana como en ese año. ¿Qué tuvieron que ver el IEEM y el TEEM en esto? Por ahora sólo sabemos que los ciudadanos decidieron respaldar nuevamente al partido hegemónico estatal.

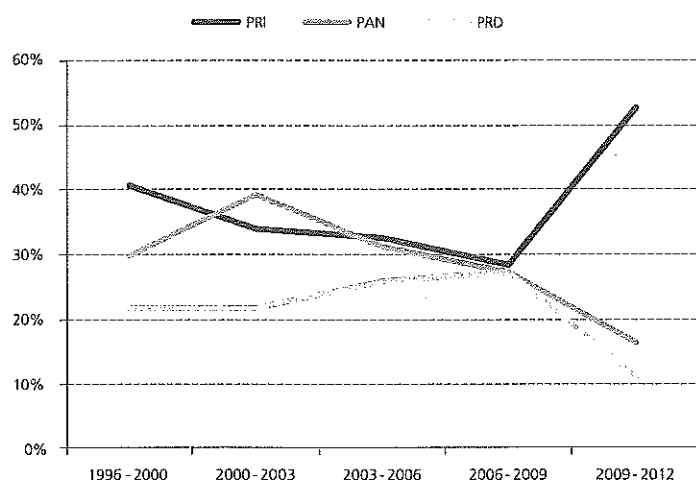


Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM, <http://www.IEEM.org.mx/numeralia/result_elect.html>. Consultados el 13 de julio de 2012.

Nota: Se reporta la votación de los tres partidos más importantes, independientemente de que se hayan presentado o no en coalición con partidos más pequeños.

Gráfica 5.2. Resultados de elecciones para el Congreso del Estado de México (sólo votación por el principio de mayoría relativa) (porcentajes).

La gráfica 5.2 revela una tendencia de votación similar a la observada en elecciones para gobernador: a principios de los noventa existía un PRI muy fuerte que vio disminuir su apoyo electoral, al punto que en el año 2000 fue rebasado por el PAN (lo que seguramente auguraba una posterior alternancia en el gobierno estatal); no obstante, después recuperó terreno entre el electorado y desde 2003 es el partido más votado en elecciones legislativas. En 2009, este aumento fue más marcado, aunque el amplio apoyo de 1993 no se registró de nuevo.



Fuente: Elaboración propia con base en base Pérez (2006) y datos disponibles en la Web del Poder Legislativo del Estado de México, <<http://cdiputados.gob.mx>>.

Nota: Se reportan los diputados de los tres partidos más importantes, con independencia de que correspondan o no a una coalición con partidos más pequeños.

Gráfica 5.3. Integración del Congreso del Estado de México (porcentajes).

Los resultados electorales en el Congreso estatal muestran una distribución del voto más plural entre los tres partidos principales que la observada en elecciones de gobernador. Esto influye en la integración de la legislatura, como lo expone la gráfica 5.3.

Hasta antes de 2009, la legislatura mexiquense se caracterizó por su conformación plural sin que ninguno de los partidos políticos tuviera mayoría absoluta, de tal modo que el dominio del PRI en el Ejecutivo no se trasladaba al Congreso. También destaca que entre 2000 y 2003 el PAN contó con la mayor bancada de diputados, y en los seis años posteriores los contingentes de los tres partidos principales guardaron similitud numérica entre sí. Además, es insoslayable omitir que fue en la legislatura 2006-2009 (la más plural de todas) en la que se nombró, por consenso, a los consejeros del IEEM que estuvieron en funciones en las más recientes elecciones para gobernador y para diputados, cuando el PRI recuperó notoriamente su fuerza electoral. Los magistrados del TEEM fueron designados por la siguiente legislatura, la cual, aunque contaba con mayoría priista, alcanzó la unanimidad al respecto.

Lo anterior muestra que, hasta antes de 2009, en el Estado de México existían las condiciones de pluralidad política necesarias para que el diseño del instituto y del tribunal electorales generaran los efectos de imparcialidad deseables de encontrar, lo que, a su vez, se espera provocaría que las elecciones fueran consideradas justas y transparentes. Es más, no debió haber entonces motivo alguno a nivel institucional para que en las elecciones legislativas de 2009 ambos órganos no hubieran tenido un desempeño imparcial que redundara en la legitimidad del resultado electoral. Para las elecciones de gobernador en 2011 la situación era diferente. En ese año el Congreso mexiquense estaba dominado por el PRI, lo que aumentaba las posibilidades de presión sobre consejeros y magistrados. No obstante, debido a que dicho partido no poseía dos tercios de la legislatura, era poco probable que estos funcionarios sintieran, en aquel momento, amenaza para sus cargos.

En síntesis, las dos secciones previas de este capítulo muestran diseños institucionales electorales acordes a lo que se espera encontrar en contextos democráticos y condiciones de pluralidad política que incentivan un desempeño objetivo en los órganos de administración y justicia electoral (con el pendiente de que se produzca una alternancia en el partido gobernante). Todo ello debería provocar que las elecciones fueran consideradas justas, que sus resultados sean acatados y que los ganadores fueran reconocidos por todas las fuerzas políticas. ¿Esto último fue cumplido?

Percepción ciudadana en torno a las elecciones en el Estado de México

La encuesta de Parametría sobre la percepción de los procesos electorales, cuyos hallazgos a nivel nacional se analizan en el capítulo 3 de este volumen, es la base para evaluar cómo los mexiquenses creen que funcionan sus instituciones electorales y qué tanto señalan que son los resultados de las elecciones en su entidad federativa. Dicha encuesta cubre en el Estado de México a cuatrocientos individuos y tiene representación a nivel estatal. La opinión sobre las condiciones de competencia electoral es la del cuadro 5.4.

Cuadro 5.4. Opinión sobre la frase: "Las elecciones en el estado son libres y equitativas"

Respuesta	Porcentaje
De acuerdo	37.8
En desacuerdo	47.3
Otros	14.9

Nota: La categoría "Otros" es la suma de las respuestas "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo", "No sabe" y "No contesta".

Fuente: Elaboración propia.

En el Estado de México, la percepción numéricamente más importante (casi mayoritaria) es que las elecciones no son libres y equitativas, es decir, que los partidos políticos no compiten en igualdad de condiciones y que, por tanto, alguno de ellos obtienen, en los procesos electorales, algún beneficio adicional al voto, lo que les supone un rédito político (lo que sin duda atañe a las competencias del IEEM). Sin embargo, existe un porcentaje nada desdeñable de individuos con la percepción contraria, es decir, que las condiciones de la competencia electoral son justas. Esto muestra una posible polarización en cuanto a opiniones políticas, por lo que es necesario preguntarnos cuál es la percepción sobre la institución encargada de administrar las elecciones.¹⁸

¹⁸ Lamentablemente la encuesta de Parametría no incluyó una pregunta sobre la percepción en torno al Tribunal Electoral del Estado de México, por lo cual no es posible indagar si hay diferencias entre lo que piensa la gente sobre este órgano en comparación con el IEEM.

Cuadro 5.5. Opinión sobre la integración del Instituto Electoral del Estado de México

Respuesta	Porcentaje
Está integrado por consejeros imparciales	36.8
Está integrado por consejeros que favorecen a un partido	41.5
NS/NC	21.7

Fuente: Elaboración propia.

La percepción predominante sobre los integrantes del IEEM es que ellos no son imparciales, sino que tienden a favorecer a un partido político. En el capítulo 2 de este libro, ya se ha enfatizado en que la confianza en los organismos que administran elecciones favorece que los resultados electorales sean reconocidos y a que la autoridad que emerja de ellos tenga legitimidad. No obstante, los datos del cuadro 5.5 no permitirían señalar categóricamente que en el Estado de México las elecciones podrían arrojar resultados que fueran rechazados por la mayoría de los ciudadanos, pues un buen porcentaje de encuestados cree que los consejeros del instituto electoral son imparciales. Es más, la mayoría de los consultados no se adhiere a la percepción de que el IEEM está sesgado para favorecer a un partido. Lo que el cuadro 5.5 muestra es, nuevamente, una polarización de opiniones, y que existe la posibilidad de que el trabajo de ese instituto esté permanentemente en cuestionamiento. Como se aprecia, los datos de los cuadros 5.4 y 5.5 guardan cierta semejanza en cuanto a las cifras presentadas, lo que significaría que la mayor parte de la gente que cree que las elecciones son libres y equitativas también considera que los consejeros del IEEM son imparciales. Lo mismo aplicaría para los individuos que sostienen que las elecciones no son equitativas y que los consejeros favorecen a un partido.

La encuesta de Parametría (2012) también indagó entre los encuestados acerca de qué partido creen que se ve favorecido por el IEEM. Lamentablemente, un gran porcentaje no respondió a esa pregunta (58.5%), por lo que no se podrían hacer afirmaciones concluyentes al respecto. Sin embargo, entre los que sí respondieron existe la tendencia predominante a percibir que es el PRI al que los consejeros benefician (23%).

Teóricamente, la valoración de las condiciones de la competencia electoral está influida por la percepción que se tiene del IEEM. Sin embargo, dada la polarización política que reflejan los cuadros 5.4 y 5.5, es posible que esta última variable incida en la preferencia

política de los electores. Si éste fuera el caso, la información presentada no sería prueba de que en el Estado de México existe, en efecto, un accionar del órgano de administración electoral sesgado a favor del PRI, sino de que la percepción al respecto está fuertemente vinculada al partido con el que las personas se sienten más identificadas. Ello significaría que, en condiciones de polarización, el diseño institucional a nivel de elecciones, acompañado de pluralidad en las instancias de representación, no alcanzaría para generar confianza en el proceso electoral.

Cuadro 5.6. Relación entre la identidad partidista, la opinión sobre la integración del IEEM y las condiciones de la competencia política

<i>Identidad partidista y opinión sobre la integración del IEEM^a</i>		<i>Opinión sobre la integración del IEEM y percepción sobre la competencia política^a</i>	
Constante	3.14***	Constante	1.92***
(0.31)		(0.18)	
Identidad partidista	0.27***	Opinión del IEEM	0.16***
(0.34)		(0.26)	
R ²	0.09	R ²	0.23
* Significancia al 10%		* Significancia al 10%	
** Significancia al 5%		** Significancia al 5%	
*** Significancia al 1%		*** Significancia al 1%	

^a La variable dependiente (opinión sobre la integración del IEEM) es dicotómica. Sus valores son 1 (cuando está integrado por consejeros que favorecen a un partido) y 0 (cuando está integrado por consejeros imparciales). La variable independiente también es dicotómica, y sus valores son 1 (PRI) y 0 (cualquier otro partido). El método de ajuste es el de la regresión logística binaria.

^a La variable dependiente (percepción sobre la competencia política) es dicotómica. Sus valores son 1 (cuando las elecciones en el estado son libres y equitativas) y 0 (cualquier otra opinión). La variable independiente (opinión sobre la integración del IEEM) tiene los mismos valores que en el modelo anterior. El método de ajuste es el de la regresión logística binaria.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del cuadro 5.6 confirman que la identidad partidista influye sobre la opinión que se tiene de los consejeros electorales (lo que alude al desempeño del IEEM) y que, a su vez, esta variable incide en la percepción de las condiciones de la competencia política. En el lado izquierdo se observa que quienes se identifican con el PRI tienen 73% menos de probabilidad de opinar que los consejeros favorecen a un partido. En tanto que, en el lado derecho, se muestra que quienes señalan que en el IEEM los consejeros benefician a un partido tienen un 84% menos de probabilidad de percibir que las elecciones en el Estado de México son libres y equitativas.

En otras palabras, quienes se asumen priistas, tienden a señalar que en el IEEM existen consejeros imparciales, y quienes afirman esto último tienden a afirmar que las elecciones en el estado son libres y equitativas. Lo contrario ocurre con los que se identifican con algún partido distinto al PRI y con quienes manifiestan que en el mencionado instituto los consejeros benefician a un partido. Todo esto significa que el anclaje PRI/no PRI está muy presente en esa entidad, trasciende a la orientación del voto y afecta la forma en que se percibe el desempeño del órgano de administración electoral. Esta percepción, además, predispone la opinión que se tiene sobre el carácter equitativo de la contienda electoral.

Más allá de las condiciones para la competencia política, conviene conocer la impresión de los encuestados en relación con la confiabilidad de los resultados electorales, lo cual se muestra en el cuadro 5.7.

Cuadro 5.7. ¿Usted cree que el candidato declarado ganador en las últimas elecciones fue el que obtuvo la mayor cantidad de votos?

Elecciones de gobernador		Elecciones de presidentes municipales	
<i>Respuesta</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Porcentaje</i>
SI	61.5	SI	55.8
No	31.5	No	36.5
NS/NC	7	NS/NC	7.7

Fuente: Elaboración propia.

El único aspecto en el que existe una opinión mayoritaria entre los electores mexiquenses es que los ganadores de elecciones son quienes efectivamente obtuvieron la mayor cantidad de votos en las urnas. Esto significa que la alusión a fraude electoral, que tan presente estuvo en el contexto nacional luego del triunfo de Felipe Calderón en 2006, no está muy arraigada en el Estado de México y alcanza sólo a alrededor de un tercio del electorado. Buena parte de priistas y de no priistas tiene esta percepción, lo que implica que la principal desconfianza no atañe al recuento de votos, sino a etapas anteriores al proceso electoral, aquellas en las que su regulación es competencia del IEEM (financiamiento privado a partidos, uso de recursos públicos, cobertura de medios, etc.).

En resumen, el panorama electoral que ofrece el Estado de México es el de 1) instituciones de organización y justicia electoral con un

diseño de alta calidad, acorde a lo que se esperaba encontrar en contextos democráticos; 2) condiciones de pluralidad política en el Congreso que, al menos teóricamente, deberían posibilitar que dichas instituciones tengan un desempeño objetivo e imparcial, a pesar de que no se haya producido alternancia en la gubernatura (la mayoría priista observada a partir de 2009 no debe afectar esto por las razones ya indicadas en el apartado anterior); 3) consenso partidista en el nombramiento de autoridades electorales (lo que debería hacer aún más probable el buen desempeño del IEEM y del TEEM), y 4) polarización en torno a cómo se percibe la labor del instituto electoral y las condiciones de la competencia política que, no obstante, no se traslada a la opinión sobre los resultados finales de las elecciones. El último de estos puntos no es una consecuencia lógica de los anteriores, es decir, ante lo señalado en los tres primeros no se esperaba encontrar a un sector importante del electorado desconfiando del órgano de administración electoral y de las etapas previas a la emisión del voto, sino más bien un acuerdo mayoritario en torno a la alta calidad de las elecciones mexiquenses. ¿Cómo se explica esto?

Como ya se dijo, un buen diseño institucional quizá no garantice un adecuado desempeño de las organizaciones electorales cuando existe dominio político (lo que, en sentido estricto, no ocurre en el Estado de México, pues el Congreso ha tendido a ser plural). Otra alternativa para que ello ocurra es que los incentivos que promueve no permeen el ámbito de las relaciones informales de poder, es decir, a pesar de la existencia de reglas que deberían generar elecciones de alta calidad, la dinámica política contiene patrones de interacción que impiden lograr este objetivo (lo que sería una muy mala noticia para el neoinstitucionalismo). Esta posibilidad se explora a continuación, y fue posible gracias a un extenso trabajo de campo en el que se recabó la opinión de diversos actores políticos y sociales mexiquenses.

Dinámica política y relación entre los principales actores en el Estado de México

El trabajo de campo mediante el cual se recabó información cualitativa de actores políticos mexiquenses se diseñó de tal manera que garantizara

una variedad de testimonios en relación con los procesos electorales. Así, acudimos con representantes de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), con funcionarios de alto nivel del IEEM y del TEEM (secretarios de acuerdos, consejeros y magistrados), con litigantes especialistas en conflictos electorales, con académicos, periodistas y exfuncionarios de las instituciones aludidas. En todos los casos se garantizó la confidencialidad de sus señalamientos, por lo que este capítulo analiza de modo general la información recabada. Para ordenar la exposición, se dividió el contenido de las entrevistas por temáticas electorales.

Equidad en la competencia y desempeño del IEEM y del TEEM

Los funcionarios del IEEM y del TEEM son muy enfáticos al afirmar que en el Estado de México todos los partidos se encuentran igualmente protegidos en materia electoral y que sus instituciones en ningún caso favorecen a alguno en particular. Suelen destacar que las previsiones legales y constitucionales son muy claras al respecto, y puesto que su trabajo es aplicar lo que señala la normatividad, ésta se cumple sin excepciones. Esa opinión es compartida por los litigantes y por exautoridades de ambos órganos; sin embargo, estas últimas reconocen que los partidos intentan influir en las decisiones del instituto y del tribunal, y señalan la diferencia entre el tipo de presión que ejercen: "el partido en el gobierno la mueve más por vías institucionales, por vías de vínculos o amistades personales en cuanto a los integrantes del pleno, y en el caso de los partidos de oposición, pues normalmente por vía mediática" (expresidente del TEEM).

Esto significa que ambos órganos funcionan y se desempeñan en medio de tensiones provenientes de los actores políticos, los cuales intentan influir en sus decisiones, diferenciándose únicamente por el tipo de estrategia que siguen, lo que está en función de su posición de poder en el estado, es decir, de si son gobernantes o son opositores. Esta situación es usual de encontrar en todas las democracias y, por tanto, no necesariamente compromete el tipo de trabajo que realizan las autoridades electorales.

En general, la percepción de periodistas, académicos y de los representantes del PAN y del PRD es contraria a la que señalan los actores del párrafo anterior. Para ellos, en el Estado de México no existe equidad electoral, la competencia está inclinada en favor del PRI y, tanto el IEEM

como el TEEM, responden a los intereses de este partido político. El motivo para que esto ocurra sería que el nombramiento de consejeros y magistrados se realiza en una instancia, el Congreso, en la que el PRI tiene dominio. Además, suelen destacar que dichos nombramientos son decididos desde la oficina del gobernador. De ahí que los partidos de la oposición se ven obligados a recurrir constantemente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para realizar impugnaciones a las violaciones legales que supuestamente se cometen en esa entidad federativa. Según estas opiniones, el TEPJF ha mostrado mucha mayor imparcialidad en su desempeño respecto de los conflictos electorales en el Estado de México.

En el capítulo 2 de este libro ya se ha señalado que existe la posibilidad de que, en contextos en que el partido que gobierna un estado tiene también mayoría en el Congreso, los incentivos del diseño institucional no funcionen debido al dominio político de éste. En estas circunstancias, las instituciones podrían estar respondiendo al interés particular del partido dominante, a pesar de que su diseño esté muy apegado a lo que normalmente se encuentra en situaciones democráticas. Aunque a priori se pensaría que esta situación impera en el Estado de México ante la falta de alternancia en el Ejecutivo, en el apartado cuarto de este capítulo se ha visto que la composición del Congreso —la instancia que nombra a consejeros y magistrados electorales— había sido muy plural hasta 2009.

Además, si se toma en cuenta que estas designaciones se han suscitado consensuadamente con los partidos, no queda muy claro de qué manera el gobernador impone los nombres de dichos funcionarios y, si ello ocurre, por qué los partidos de oposición votan en el mismo sentido que el PRI cuando se definen esos nombramientos. Queda, en consecuencia, la interrogante de por qué los entrevistados que pertenecen al PRD y al PAN afirman que los órganos electorales, cuya composición tuvo su visto bueno, están al servicio del PRI.

Relación de los partidos con el IEEM y el TEEM

Según el testimonio de funcionarios de las instituciones electorales estudiadas, la relación entre ambos órganos y los partidos es meramente formal, y se circunscribe a las actividades que por ley se desarrollan. Por

otro lado, la relación entre el IEEM y el TEEM sería muy profesional y de estrecha coordinación, especialmente en periodos electorales. Sin embargo, los entrevistados de partidos opositores y los periodistas tienen una opinión opuesta. Según ellos, el ámbito informal de las relaciones entre los partidos y los dos órganos señalados es el que determina la forma en que estos últimos se desempeñan y sus decisiones, lo que convierte al IEEM y al TEEM, en la práctica, en extensiones del partido gobernante en el estado.

Si se contrastan lo señalamientos de los dos últimos párrafos con lo examinado en el cuarto apartado, en realidad parece existir en la política mexiquense un grado mayor de acuerdo entre los partidos de lo que las entrevistas revelan, de otra forma no se entendería el consenso en los nombramientos de consejeros y magistrados ocurridos en distintas legislaturas, las cuales, además, tenían una composición partidaria muy diferente. De no existir ese entendimiento, tampoco se comprendería otro fenómeno digno de señalar: revisando quiénes son o fueron consejeros y magistrados en el instituto y en el tribunal, se evidencia que existe un tránsito usual de las autoridades de una a otra institución. Es decir, no es raro encontrar personas que fueron consejeros y luego magistrados, o viceversa. El nombramiento de una misma persona al frente de los órganos electorales más importantes del estado por dos veces en el seno de distintas legislaturas (en muchas ocasiones por consenso), muestra que los criterios de valoración de méritos se mantienen en buena medida constantes a través de los años, lo que exhibe un grado de acuerdo importante entre los partidos, que se mantiene por un tiempo mayor a una legislatura. Todo esto también permite señalar que es altamente probable que exista una relación informal entre las autoridades electorales y los partidos que las primeras no mencionan, de otra forma el paso del (al) IEEM al (desde el) TEEM de una misma persona sería un fenómeno casi inexistente.

En general, en los distintos temas que tocaron las entrevistas, se identificaron dos posiciones: las que señalan la institucionalidad e imparcialidad de los órganos electorales y las que afirman su parcialidad en favor del PRI. Las primeras provienen de autoridades y exautoridades del IEEM y del TEEM, y las segundas de los partidos de la oposición y periodistas. Estas visiones diametralmente opuestas de la realidad son propias de contextos polarizados, en las que lo más probable es que las relaciones

políticas informales sean mucho más complejas y no tan simples como afirmar que “todo está bien” o “todo está mal”. La toma de decisiones conjunta en el Estado de México sugiere que la confrontación es menor y que los acuerdos son mayores de lo que retóricamente los actores reconocen.

Violencia y narcotráfico

Un tema importante de investigar, dado el contexto de violencia y lucha contra el narcotráfico que vive México, es saber cuánto han impactado estos problemas en la organización de procesos electorales, en el financiamiento de las campañas política, y en los resultados de elecciones. Casi todos los informantes coinciden en señalar que la violencia ha obligado a cambiar la forma en que funcionaban algunas actividades preparativas de las elecciones, por ejemplo, la capacitación de funcionarios en zonas peligrosas. Este impacto ha sido especialmente fuerte para el IEEM, incluso ha sufrido el robo de decenas de vehículos en estos territorios. En lo que existe menos acuerdo es en si el narcotráfico ha logrado financiar las campañas, ya que si bien la mayor parte de los entrevistados rechazan esta posibilidad, los periodistas y los académicos no la descartan. A pesar de esta diferencia de opiniones, todos coinciden en que no hay forma de evitar que eso ocurra. Y aunque acotan que la gravedad del problema del narcotráfico y de la violencia desatada en el estado, ninguno de los entrevistados ha manifestado que exista la posibilidad de que los cárteles de droga hayan influido en el resultado final de una elección, y confinan el tema a un asunto meramente administrativo acerca de las dificultades que debe enfrentar el instituto electoral en las etapas previas al día de emisión del voto. Al respecto, cabe destacar que ninguno de los partidos acusa a otro de tener vínculos con narcotraficantes. Éste parece ser el único tema en el que hay cierto grado de acuerdo en los informantes (lo que genera la pregunta obvia: ¿por qué?).

Financiamiento y campañas electorales

En este tema también hay coincidencias de que es común que los partidos rebasen el tope de gastos de campaña; sin embargo, existen diferencias

de opinión en lo que se refiere a la sanción a esta falta. Los funcionarios del IEEM y del TEEM señalan que esos órganos únicamente aplican lo que la ley señala al respecto, y que no existen diferencias en el tratamiento que dan a los partidos que hubieran incurrido en esa ilegalidad. En cambio, periodistas y representantes de partidos de oposición señalan que ambos órganos claramente benefician al PRI, pues no lo sancionan, a pesar de que este partido rebasa desmedidamente los límites de gasto permitidos.

Por otra parte, el TEPJF habría procedido de manera más ecuánime al respecto. En la academia se presenta una opinión interesante: que existe equidad en la competencia electoral porque todos los partidos violan las reglas e incumplen los topes de gastos; entonces se produce equidad en la ilegalidad.

En lo que se refiere a las estrategias de campaña, todos los partidos se acusan mutuamente de incurrir en compra y coacción del voto; sin embargo, los representantes de la oposición destacan que el PRI nunca es sancionado por estas prácticas, no obstante que pone toda la maquinaria del gobierno del estado al servicio de sus campañas. En este sentido, de nuevo los académicos señalan la inequidad e ilegalidad como características propias de las campañas electorales.

Los testimonios permiten vislumbrar el siguiente escenario general de los procesos electorales en el Estado de México: todos los partidos incurrir en ilegalidades durante las campañas, ya sea rebasando los topes máximos de gasto permitido, utilizando indebidamente activos y recursos oficiales, comprando y coaccionando el voto, etc. La diferencia en estas prácticas entre unos y otros radica en la posición de poder que tienen y en su disponibilidad de recursos (naturalmente, el partido en el gobierno tiene la ventaja). Esto es congruente con la desconfianza que en el apartado anterior se vio que existe en cuanto a las etapas previas a la emisión del voto.

Es usual encontrar señalamientos de la oposición en los que se denuncia la intervención del Ejecutivo en las elecciones para favorecer a su partido. Las entrevistas han brindado una imagen de la forma en que se produce esto, al menos en las elecciones para gubernaturas. En realidad, la intervención directa del gobernador saliente es poco usual. Su participación (por lo menos públicamente), por lo general se reduce a una reunión donde se presenta al candidato a la gubernatura y se pide a todos

los miembros del partido que lo apoyen para lograr la victoria. Luego de esto, quienes operan el apoyo son los presidentes municipales y el gobernador no vuelve a aparecer en escena. Sin embargo, los partidos de oposición también hacen uso de los recursos de los ayuntamientos bajo su cargo para las elecciones ejecutivas estatales. No obstante, su desventaja es obvia y no pueden competir con el PRI en la magnitud del uso de recursos públicos.

Como se aprecia, las prácticas ilegales en campañas políticas es un fenómeno extendido en el Estado de México, común a todos los partidos políticos. Los testimonios de las entrevistas están polarizados, de forma similar a la polarización de opiniones en torno al anclaje PRI/no PRI vista en el quinto apartado. Contrariamente a lo esperado, las entrevistas no han revelado algún patrón de relación entre los actores institucionales y políticos que limite el funcionamiento de los órganos de administración electoral. No se puede afirmar que el PRI imponga su voluntad a consejeros y magistrados, aunque sí que utiliza en elecciones mayor cantidad de recursos públicos que los otros partidos. Esta práctica común a todos afecta la confianza entre los actores políticos y de la ciudadanía, y socava la calidad de las elecciones y la legitimidad de sus resultados.

Capítulo 6 Chihuahua

*Raúl Rocha Romero**

En este segundo caso se muestra la calidad del órgano de administración electoral chihuahuense, lo que se ha obtenido a través de la medición de sus niveles de independencia y profesionalismo, así como la calidad del órgano jurisdiccional electoral de dicha entidad, ponderado mediante sus niveles de independencia y transparencia. Igualmente se examina la relación e importancia que ambos órganos electorales tienen respecto de la calidad de las elecciones en Chihuahua, a la vez que se incluye el análisis de la percepción pública de la calidad de las elecciones en ese mismo estado.

En términos generales, los resultados obtenidos para el caso de Chihuahua muestran que es una entidad que se encuentra bien en el diseño institucional de los órganos electorales y en la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus elecciones. Sin embargo, para apreciar el actual nivel de calidad de los organismos electorales en dicho estado, es necesario dar cuenta del camino político electoral e institucional que ha recorrido, particularmente desde 1994, pues a partir de ese momento la independencia formal de los órganos electorales inició su avance. En este punto se enfatizan las reformas a la legislación electoral local y particularmente lo relacionado con la composición y estructura de los órganos electorales. Al final, se muestran los resultados obtenidos en relación con el Instituto Electoral Estatal de Chihuahua (IEECH), el Tribunal Electoral Estatal de Chihuahua (TEECH), y la percepción de la calidad de las elecciones en la entidad.

* Profesor titular en la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza de la UNAM.