

# 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.

profesionalismo y conocimientos en la materia. Esto ha puesto de manifiesto que el diseño de los OAE, pese a ser poco estudiados, es un factor clave para contribuir a la celebración de elecciones democráticas.

En México ha predominado la creación y cambio de OAE independientes y profesionales en los niveles federal y local, desde los años noventa, lo que sin duda contribuyó a la transición a la democracia en el país. Ahora bien, su desempeño no ha estado exento de críticas. Una de las más comunes es su limitada independencia, así como la participación (o injerencia) de los partidos y del Poder Ejecutivo local en la toma de decisiones, generando con ello "canchas inclinadas" o sesgos, que sin duda erosionan el carácter democrático de las elecciones.

A partir del estudio de sus tres atributos fundamentales (independencia, partidismo y profesionalismo) la evidencia aquí presentada muestra que domina la heterogeneidad. Hay institutos con independencia alta y alto profesionalismo, aunque ciertamente son los menos. Éstos, hipotéticamente, contribuirían en términos generales a organizar elecciones de alta calidad. Pero también hay institutos con alta independencia y bajo profesionalismo, cuyas elecciones serían quizás de menor calidad. Lo mismo se concluiría de elecciones organizadas por OAE altamente partidizados y bajo profesionalismo, cuya calidad estaría sujeta a escrutinio.

Otro hallazgo relevante es la falta de conexión entre algunos de los atributos analizados de los OAE mexicanos: independencia, partidismo y profesionalismo. Pese a los supuestos de los que se partió, en el sentido de asociar positivamente independencia con profesionalismo, las estimaciones del índice de correlación mostraron que no existe una relación significativa entre sí, como era previsible desde la teoría. Más bien lo que resulta claro es que los OAE locales se han convertido (o se han mantenido, en algunos casos) en espacios de poder que no siempre garantizan procedimientos técnicamente pulcros, ni el cumplimiento de normas justas.

En cualesquiera de los casos, la independencia y profesionalismo de los OAE estaría sujeto al contexto y a la medida en la que predomina el Estado de derecho en las entidades federativas.

Para poner punto final, conviene destacar que el partidismo y la independencia están negativamente relacionados, según las estimaciones aquí presentadas, lo cual sugiere que la mezcla *sui generis* del modelo mexicano que promueve la independencia en la ley y opera bajo el partidismo, debe revisarse a profundidad.

## 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\*\*

#### Introducción

El estudio del diseño institucional electoral en las democracias contemporáneas es un tema que ha dominado la agenda de la ciencia política en las últimas dos décadas. Esta temática emergió con fuerza cuando la preocupación por las transiciones democráticas desde gobiernos autoritarios (O'Donnell *et al.*, 1988) cedió su centralidad en los estudios políticos a favor de un fenómeno que cada vez asumía mayor importancia: la consolidación democrática (Paramio, 1992; Alcántara y Crespo, 1995). En América Latina, la necesidad de facilitar el afianzamiento de la democracia a través del rediseño de las instituciones fue un aspecto enfatizado por Linz (1994),<sup>1</sup> quien ejerció una gran influencia en el desarrollo de la disciplina en la región.

La novedad del planteamiento de Linz radicó en que no atribuía la fragilidad de la democracia en los países latinoamericanos a factores relacionados con el atraso económico, como era típico de las teorías de la modernización (Lipset, 1959), o a la presión que ejercían las crecientes clases medias en las naciones que habían logrado un dinamismo económico

\* Profesor-investigador de la Flasco México.

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

<sup>1</sup> Varios estudios anteriores al de Linz habían señalado, a partir de razonamientos teóricos, la importancia de las instituciones (March y Olsen, 1984; North, 1990; Tsebelis, 1990). El aporte de Linz para América Latina consistió en señalar, en términos concretos, las características de un diseño institucional con consecuencias negativas para la democracia, lo que hace que su modificación sea imperiosa.

importante, lo que habría provocado la reacción de las élites, que a través de golpes de Estado buscaron mantener el statu quo (O'Donnell, 1982). Para Linz, la inestabilidad democrática se debe a un motivo simple: en América Latina predomina el sistema presidencial, el cual posee un conjunto de características (legitimidad dual del Ejecutivo y del Legislativo, juego político de suma cero, personalización del poder, entre los rasgos más importantes) que impiden la consolidación de la democracia y ponen en peligro su supervivencia. Su recomendación, consecuentemente, fue sencilla: un rediseño institucional por medio del cual se transite hacia un sistema parlamentario.

El desarrollo de la ciencia política latinoamericana en los años noventa siguió el camino abierto por Linz. Las contribuciones posteriores complejizaron la relación entre presidencialismo e inestabilidad democrática, llegando a conclusiones que impiden afirmar categóricamente que existe una relación positiva entre ambos (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring, 1993). Los poderes proactivos y reactivos del presidente, las atribuciones de los legislativos, el número de partidos en el Congreso, su fuerza relativa en éste, el grado de autonomía de las regiones (estados, provincias o departamentos), etc., son algunos de los factores que inciden en la relación que preocupaba a Linz. En cualquier caso, un convencimiento generalizado de todos estos estudios es que las instituciones importan, que generan efectos reales y tangibles en la política y en la democracia, y que, por ende, se modificaría el comportamiento de los actores políticos y los resultados obtenidos a través de su rediseño.

La década de los noventa afianzó en la ciencia política la certeza de que mediante un adecuado diseño institucional se aumentan (mas no se garantizan) las posibilidades de alcanzar objetivos propuestos. En un contexto en el que el principal objetivo era la consolidación democrática, se buscó determinar las reglas institucionales que debían establecerse o modificarse para lograr este fin. En este ambiente académico-intelectual se insertan los estudios electorales en la región.

### Las tendencias de los estudios electorales

Existen dos requisitos mínimos que deben cumplirse para que un sistema político sea considerado democrático: 1) que sus gobernantes sean

nombrados a través de elecciones libres, abiertas y competidas, y 2) que se respeten los derechos básicos de sus ciudadanos, en especial sus libertades civiles y políticas (Dahl, 2000). Si bien en muchos países del mundo existen déficit económicos y sociales que la democracia no ha logrado resolver, la ciencia política ha tendido a privilegiar las concepciones minimalistas, lo que ha generado que los estudios electorales —que usualmente examinan los factores que se relacionan con el cumplimiento de los requisitos mencionados— sean centrales en el análisis de las democracias contemporáneas.

El diseño de los sistemas electorales fue la principal preocupación de los estudios en materia electoral durante los años noventa, en el entendido de que éstos tienen efectos en la orientación de la democracia, en su desempeño y en el comportamiento de los actores políticos (Nohlen, 1995; Cox, 1997). Así, por ejemplo, Lijphart (2000) señaló que en las democracias consensuales existen sistemas electorales proporcionales, mientras que en las mayoritarias se observan sistemas electorales también mayoritarios. Debido a que esto influye en el número de partidos que llegan a tener representación en el Congreso, el efecto del diseño de los sistemas electorales radica en que en las primeras la toma de decisiones es más incluyente, mientras que en las segundas es más excluyente. Los efectos de una mayor inclusión o exclusión en las decisiones, además, no solamente tienen que ver con la eficacia con que se resuelven los problemas identificados, sino también con la legitimidad de dichas decisiones, del proceso por medio del cual se tomaron y de la propia democracia.

En general, los estudios electorales han estado guiados por una preocupación central: cómo asegurar que los resultados de las elecciones sean percibidos como justos por todos los actores políticos involucrados y, por tanto, como legítima a la autoridad que emerge de aquéllas. Nótese que no se busca un resultado justo. Esto se debe a que la literatura de elección social ha demostrado que no existe un método de elección neutro, pues el resultado final siempre estará influido por la forma en que se agreguen las preferencias, es decir, por la fórmula electoral (Riker, 1982).

Reconocer el resultado final de una elección implica reconocer el proceso que condujo a éste. Puesto que las reglas que fijan cómo convertir los votos en escaños (la definición más común de sistema electoral) son un componente muy importante de dicho proceso, la ciencia política asumió que a través de dichas reglas se podía legitimar la autoridad de los

gobernantes y de los representantes electos. Así, por ejemplo, en contextos de presión política o social que demandaran una mayor apertura en la toma de decisiones, la aplicación de un sistema electoral proporcional sería útil para dar estabilidad a la democracia. En contraste, de requerirse decisiones ágiles, un sistema electoral mayoritario proporcionaría las condiciones para la pronta aprobación de políticas.

A principios del presente siglo, se empezó a reconocer la importancia de otras instancias que forman parte del proceso electoral, en particular de los órganos de administración electoral. Esto significó una ampliación de los temas incluidos en los estudios electorales, bajo el supuesto de que es indispensable que los actores políticos observen la legitimidad de todo el proceso, el cual comienza mucho antes del acto eleccionario (en el que se observa el funcionamiento del sistema electoral) y concluye mucho después de éste. En uno de los artículos primigenios que impulsaron el estudio de la administración de elecciones, Elklit y Reynolds (2000) señalan que la literatura no había reparado en analizar la relación entre este fenómeno y la calidad de las elecciones. El motivo de ello se debía a que en los países desarrollados con democracias añejas, que es donde suelen iniciarse las agendas de investigación en ciencia política, la aptitud de la administración pública, en general, y de la administración electoral, en particular, no es un asunto problemático. En cambio, en la mayoría de los países recientemente democratizados este supuesto no se cumple y una deficiente administración de las elecciones ocasionaría el rechazo de sus resultados y el desconocimiento de los vencedores (Pastor, 1999).

Estas consideraciones fueron lo bastante persuasivas como para que la *International Political Science Review* dedicara en 2002 un número especial al tema de la gobernanza electoral, término que se acuñó para señalar el amplio conjunto de actividades que se desarrollan en el marco institucional en el que el acto de votar y la competencia electoral tienen lugar (Mozaffar y Schedler, 2002). Los autores que colaboraron en esta publicación compartían la convicción de que sin una efectiva gobernanza electoral es imposible que existan elecciones de calidad, y diferenciaron tres niveles de ésta: 1) formulación de reglas (*rule making*), en que se toman decisiones en torno a la fórmula electoral, el tamaño de los distritos, sus límites, los ciudadanos habilitados para votar, los mecanismos de regulación de campañas, etc.; 2) aplicación de reglas (*rule application*),

en la que se organiza el juego electoral a través del registro de candidatos y partidos, de la capacitación a funcionarios de casilla y de todas las tareas del día de la elección, y 3) resolución de conflictos y certificación de resultados (*rule adjudication*), en la que se admiten y procesan las disputas y se señala el resultado final de las elecciones.

La clasificación de los niveles de gobernanza electoral mencionados coincide, paradójicamente, con la forma en que la ciencia política ha ido prestándoles atención e incorporándolos en los estudios electorales. Así, el estudio del primer nivel dominó la agenda de la disciplina en los años noventa; el análisis del segundo comenzó a principios de este siglo e incluso su desarrollo se mantiene bastante rezagado en relación con lo que conocemos del primero, y el examen del tercer nivel recién empieza a observarse a finales de la década pasada. ¿Por qué no se atendió la resolución de conflictos electorales antes, si ya en 2002 se había señalado su importancia?

La diferenciación teórica de niveles en la gobernanza electoral no llevó a pensar en una diferenciación funcional, lo que derivó en que en los estudios se asumiera que la resolución de conflictos es parte de la administración electoral (Lehoucq, 2002; Elklit y Reynolds, 2005; Hartlyn *et al.*, 2008; Rosas, 2010). Es más, cuando se aludía a los tipos de órganos de administración electoral existentes en el mundo, no se cuestionó la famosa clasificación de López-Pintor (2000) de órganos gubernamentales, gubernamentales bajo supervisión de una comisión independiente e independientes. Esta clasificación, pensada en función del tipo de instituciones que administran elecciones, no se problematizó al considerar la resolución de conflictos. El motivo es que este tercer nivel se asumió como parte del segundo.

Dos acontecimientos en la primera década de este siglo llamaron la atención acerca de la importancia de la resolución de conflictos: la controversia electoral en la elección presidencial de Estados Unidos en 2000 y el desconocimiento de los resultados finales de la elección presidencial en México, en 2006, por parte de uno de los candidatos derrotados. En los estudios académicos existe un acuerdo de que en ambas elecciones la administración y organización fue de muy alta calidad; no obstante, la desconfianza en que se haya dado la manipulación de los votos no se ha despejado del todo. ¿Cómo explicar la coexistencia de ambos fenómenos?

Mozaffar y Schedler (2002) señalan que en contextos de polarización política los errores técnicos de la administración electoral (que, además, siempre existen) se interpretan como intentos de manipulación.

Esto sería más acentuado en países en transición democrática, pero especialmente en los que gobiernos autoritarios del pasado legitimaron su poder a través de elecciones fraudulentas, como es el caso mexicano. Por ello, para generar confianza en los procesos electorales y legitimidad en los candidatos que resulten ganadores, en América Latina se han realizado esfuerzos por construir organismos independientes y autónomos para la administración electoral. No obstante, en ocasiones una correcta administración no es suficiente, por lo que también se debe atender que la resolución de conflictos electorales sea de alta calidad y genere confianza en los resultados electorales.

Esta necesidad fue entendida hace poco tiempo por la academia y por organizaciones internacionales (Marchetti, 2008). Un ejemplo de ello es que el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) publicó (por primera vez, en 2010) un documento en el que se analizan y comparan las instancias de justicia electoral (donde se dirimen los conflictos de esta naturaleza) en los países. Anteriormente, esta organización se había concentrado únicamente en el análisis de los sistemas electorales (IDEA, 1997) y de la administración electoral (IDEA, 2006). En realidad, la secuencia de las publicaciones de IDEA refleja la evolución y la cobertura cada vez mayor de temas en los estudios electorales.

En este contexto, en el que se asume la importancia de la justicia electoral para la calidad de las elecciones y la necesidad de que éstas generen resultados confiables y reconocidos por todos los actores políticos, se inserta este artículo. Dado que la literatura al respecto es aún incipiente, consideramos que un estudio empírico como el presente será una importante contribución al conocimiento de los fenómenos electorales, mucho más si, como es el caso, el énfasis está puesto en las dinámicas locales. Al respecto, conviene señalar que los estudios electorales se han concentrado en el análisis de procesos a nivel nacional, y cada vez existe mayor evidencia de que en el ámbito local existen variantes interesantes que hasta ahora no son conocidas (Aparicio y Ley, 2008).

## Marco jurídico de la justicia electoral en México

La historia de la justicia electoral en México se analiza en tres periodos: el 1812-1977, se caracterizó por un sistema de justicia electoral con

una impronta política, cuya administración e impartición correspondía al Poder Legislativo o a una asamblea política, a la que le tocaba validar las elecciones. En este periodo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo que los derechos políticos no eran susceptibles de ser salvaguardados por medio de la protección de los juicios de constitucionalidad. Por su parte, el periodo 1977-1996, se caracterizó por ser un sistema mixto en el que tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo participaron en la administración e impartición de justicia electoral. En este periodo, una institución judicial resolvía las disputas electorales, pero su resolución la revisaba la legislatura. El tercer periodo, de 1996 a la fecha, hace referencia a una justicia electoral administrada e impartida totalmente por el Poder Judicial.

Este lento proceso de cambio institucional en materia electoral en México<sup>2</sup> tuvo momentos importantes con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, seguido de tres reformas electorales en 1990 y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), fruto de una negociación entre el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tras una muy cuestionada elección de Salinas de Gortari como presidente en 1988. Con el avance cada vez mayor de la oposición, que se inició con la victoria del PAN en Baja California (en 1989) y en Chihuahua (1992), y las victorias subsiguientes, se inició un gradual, pero progresivo cambio en las reglas electorales.

La reforma política de 1996, instaurada en el gobierno de Ernesto Zedillo y aprobada por unanimidad en las dos cámaras del Congreso de la Unión y la totalidad de las legislaturas estatales, propuso establecer un marco institucional en el ámbito electoral que satisficiera las exigencias democráticas de la época. Entre los aspectos más relevantes de esta reforma,<sup>3</sup> relativos a la justicia electoral, destacan:

<sup>2</sup> Un claro panorama histórico de la justicia electoral en México se halla en Berruecos (2003). Una visión de los tres periodos de este proceso se encuentra en Orozco (2009). Una explicación sobre las causas y el papel de estos cambios lo presentan Eisenstadt y Murrillo (1999).

<sup>3</sup> Se tomó como referencia la información disponible en la página electrónica de la Presidencia de la República de México: <[http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/cmex/democracia\\_ago2000.pdf](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/cmex/democracia_ago2000.pdf)>.

- a) Se permitió a la SCJN el conocimiento de materias electorales a través de las acciones de inconstitucionalidad, mismas que revisan la constitucionalidad de las leyes electorales, tanto a nivel federal como local. Esta facultad había sido prohibida en la reforma constitucional de 1994 (Medina, 2006: 2). Se estableció, igualmente, el recurso de constitucionalidad sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales.
- b) Se incorporó al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral (TEPJF), el cual es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tal como lo definió el artículo 99 constitucional, salvo lo relativo a las impugnaciones por la conformidad de las leyes con la Constitución federal, de lo cual se encarga la SCJN a través de las acciones de inconstitucionalidad. Esta incorporación del tribunal a la judicatura, como un órgano especializado, significó un cambio de paradigma al pasar la jurisdicción electoral de autónoma a especializada. Además, se asignó al TEPJF la función de calificar la elección presidencial y legislativa en lugar de la Cámara de Diputados. Este Tribunal Electoral Federal está conformado por una Sala Superior y cinco salas regionales.
- c) Los integrantes del Consejo General del IFE, los miembros del SPE y los magistrados del Tribunal Electoral, estarían sujetos al régimen de responsabilidades del título cuarto de la Constitución.
- d) Se incorporaron a la Constitución federal los principios que guiaron la reforma electoral para impulsar, en línea con los estándares federales, las reformas constitucionales y legales en los estados.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene establecidas sus competencias a lo largo de los nueve numerales del artículo 99 constitucional y el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Entre las más relevantes destacan: calificar la elección presidencial, proteger los derechos políticos de los ciudadanos y resolver las impugnaciones que se hagan contra las decisiones de las entidades federativas en las que se organicen y califiquen los comicios locales, además de establecer jurisprudencia en materia electoral.

Dos leyes federales regulan aspectos importantes del TEPJF: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), que establece los requisitos que debe tener el tribunal para establecer jurisprudencia, la

cual es de obligatorio cumplimiento para sus salas regionales, así como para el IFE y para las autoridades electorales locales, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que establece las causas por las que el TEPJF puede anular una elección.

Por los efectos vinculantes que tiene la jurisprudencia del TEPJF para los demás órganos participantes en el proceso electoral, conviene subrayar los requisitos que deben tener las decisiones de este tribunal para que sean considerados como tal. Dichos requisitos están señalados en los artículos 232-235 de la LOPJF:

- a) Cuando la Sala Superior del TEPJF sostenga de manera no interrumpida por otra en contrario, en tres sentencias, el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma.
- b) Cuando las salas regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una ley y la Sala Superior lo ratifique.
- c) Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenida entre dos o más salas regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En estos tres supuestos, para que sea obligatoria la jurisprudencia, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Las amplias facultades otorgadas al TEPJF, tanto de manera expresa en la Constitución y la ley, como de manera tácita a través de la capacidad interpretativa mediante su jurisprudencia, han generado posiciones divididas a nivel estatal por el grado de injerencia federal en asuntos locales. Como lo expresó Berruecos:

En contraste con una clara tendencia hacia una gran descentralización de poderes bajo "el nuevo federalismo", en el campo electoral se ha adoptado un centralismo concentrado en el TEPJF y la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, en el contexto del pluralismo político y un federalismo más auténtico, el nuevo papel del TEPJF ha provocado reacciones contradictorias (Berruecos, 2003: 801. La traducción es nuestra).

Con lo anterior, si bien hay avances en el diseño institucional para la justicia electoral a nivel federal, éstos aún están lejos de lograr consenso



frente a su forma óptima de diseño.<sup>4</sup> Este proceso de cambios institucionales a nivel federal no tuvo siempre las mismas características ni se produjo al mismo tiempo en todos los estados, aunque actualmente existe una cierta base mínima de la cual todos parten, guiados en gran medida por el diseño federal.

Con un retraso de dos a diez años respecto de las reformas electorales federales de 1986, cuando menos 16 de los 32 estados dictaron la creación de tribunales en la materia en 1989, y en 1996 todos contaban ya con éstos, a la vez que casi la mitad de los mismos sustituyó la certificación del colegio electoral por la certificación judicial de una institución electoral (Eisenstadt y Murillo, 1999: 308).

Como sostienen Eisenstadt y Murillo (1999), los diseños institucionales, aun cuando podían garantizar la independencia y fortaleza de los tribunales electorales estatales (TEE), no generaron de inmediato su uso por parte de los partidos políticos en los estados. Esto se explica porque su creación la impulsaron los partidos de oposición, en el afán de cumplir con las normas institucionales electorales, buscando no seguir recurriendo a las "concertaciones" y "segundas vueltas".<sup>5</sup> Empero, consideramos relevante analizar las características de los diseños institucionales de los TEE, pues ofrecen un esquema que permite observar, en parte, lo favorables que serían para garantizar la calidad de las elecciones.

### Justicia electoral en los estados mexicanos: un análisis del diseño de los tribunales electorales estatales

La noción de justicia electoral abarca las instituciones y procedimientos existentes para la resolución de conflictos electorales y para la defensa de derechos políticos (Orozco-Henriquez, 2010), con el propósito de lograr elecciones confiables y resultados reconocidos por los actores políticos. Todo ello, a su vez, contribuirá a la estabilidad del sistema político

<sup>4</sup> No sólo hay controversia frente a la mejor forma de diseño institucional para la justicia electoral, sino también por la gran cantidad de recursos económicos invertidos en esta actividad, como lo indica Román (2011).

<sup>5</sup> En un trabajo posterior, Eisenstadt (2002) mide el uso de los TEE en distintos estados de México, como mecanismo para resolver las disputas poselectorales.

y a la consolidación de la democracia. En general, existen cuatro modelos de justicia electoral en los países: a) el que la sitúa bajo la responsabilidad de las cortes y tribunales regulares de justicia; b) el que la coloca en manos de las cortes constitucionales; c) el que la ubica bajo la jurisdicción de cortes administrativas autónomas, y d) el que la hace funcionar mediante cortes o tribunales electorales especializados. A partir de la creación del TEPJF, México adoptó el cuarto modelo, que se replica a nivel estatal con los TEE, los cuales se constituyen en las instancias de resolución de conflictos en torno a las controversias electorales y a las violaciones de derechos políticos.

El estudio de la justicia electoral a nivel estatal en México involucra, indispensablemente, un análisis institucional de los TEE, por el cual se identifiquen los incentivos que su diseño promueve y las acciones que desalienta. Ello permitirá, a su vez, determinar el efecto esperado que cada tribunal electoral tiene sobre la calidad de las elecciones en su estado. Puesto que en México rige un modelo de organizaciones autónomas para la impartición de justicia electoral, resulta útil la literatura sobre el diseño institucional de organismos autónomos de administración electoral. Aunque la función de las instancias que resuelven conflictos y de las que administran elecciones difiere, unas y otras persiguen el mismo objetivo: generar confianza en los resultados electorales.

La confianza en los procesos electorales y en sus resultados está en función de la percepción que tienen los actores políticos en torno a la imparcialidad de las instancias que administran elecciones y de las que resuelven conflictos. En cuanto al tema que nos ocupa en este artículo, ello involucra prestar atención, principalmente, a aspectos como la independencia y transparencia de los TEE, y el grado de protección de los derechos políticos en los estados. Si bien los estudios sobre administración electoral recomiendan atender, además, la eficiencia, el profesionalismo y la integridad de las instituciones involucradas en estas tareas y de los funcionarios que las integran (IDEA, 2006), aquí no los incluimos porque el uso óptimo de recursos no es el principal objetivo de las organizaciones que resuelven conflictos electorales. Es más, todos los aspectos mencionados no son fácilmente conciliables. Debido a que los tribunales electorales fueron creados para otorgar mayor confianza a los procesos y resultados electorales, en este trabajo nos concentraremos en examinar su independencia, su transparencia y cuál es la protección a los derechos

políticos que se da en los estados mexicanos. El supuesto es que estos tres factores inciden directamente en la calidad de las elecciones.

Para calcular el grado de independencia, transparencia y protección de derechos políticos, se ha construido una base de datos con información de 2011 de cada uno de los estados, la cual atiende los aspectos que resume el cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1. Elementos incluidos para evaluar a los tribunales electorales estatales**

<i>Independencia</i>	<i>Transparencia</i>	<i>Derechos políticos</i>
Qué instancia define el nombramiento de los magistrados del TEE.	Si el TEE tiene sitio web propio.	Si existen derechos políticos incorporados a la Constitución estatal que son adicionales a los que toma en cuenta la Constitución Política federal mexicana.
Qué requisitos se deben cumplir para ser magistrado.	Si las sentencias del TEE están disponibles en internet.	Si están incorporados en la Constitución estatal los mecanismos de protección a los derechos políticos.
Cuántos años duran los magistrados en su cargo.	Si la declaración patrimonial de los funcionarios del TEE están disponibles en internet.	Quién o qué instancia puede interponer una queja por violación de derechos políticos.
Cuántos magistrados componen el TEE.	Si está estipulado en la legislación la realización de auditorías internas y externas al TEE.	Si un tercero no involucrado puede interponer una queja por violación de derechos políticos.
Si el número de magistrados del TEE está establecido en la Constitución Política del estado en cuestión.	Si los informes de auditorías al TEE están disponibles en internet.	Si la Comisión de Derechos Humanos Estatal puede actuar de oficio en caso de violación de derechos políticos.
Qué instancia está facultada para levantar cargos en contra de los magistrados que pudieran llevar a su destitución.	Si los informes anuales de actividades del TEE están disponibles en internet.	
Qué instancia define la remoción del cargo de un magistrado.		
El carácter permanente o temporal de los TEE.		
Si para garantizar la autonomía presupuestal del TEE la Constitución estatal fija un porcentaje mínimo que el tribunal deberá recibir anualmente.		

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la independencia, como se observa en el cuadro 2.1, se tomaron en cuenta los factores relacionados con el nombramiento, la destitución, la estabilidad laboral de los magistrados que componen los TEE y la autonomía presupuestal de estas instituciones. La centralidad que asumen los magistrados cuando se mide el grado de independencia de estos tribunales se debe a que son ellos quienes votan y deciden en torno a los conflictos electorales y a las quejas de violaciones de derechos políticos. Si bien el resto del personal de estos tribunales interviene en la elaboración de los proyectos de sentencia, en la investigación de los casos, etc., en última instancia, los magistrados son los agentes con capacidad de veto<sup>6</sup> que determinan el resultado final de las controversias señaladas.

<sup>6</sup> Para profundizar en torno a la teoría de los actores con veto, véase Tsebelis (2006).

Mediante el análisis de los procesos de nombramiento y destitución de los magistrados de los TEE, tendremos elementos para, por un lado, señalar los incentivos que tienen en el desempeño de sus actividades y, por el otro, estimar cuánta imparcialidad se esperaría en sus decisiones. En caso de que el nombramiento estuviera en manos de una sola instancia política (el Ejecutivo estatal, por ejemplo), los magistrados tendrían incentivos para favorecerla en sus fallos; en cambio, si el Congreso local tiene esta facultad y en éste no existe predominio de algún partido en particular, habrá incentivos a la imparcialidad. Lo mismo ocurre con la posible destitución de los magistrados.

En cuanto a la estabilidad laboral, se asume que una mayor duración del cargo favorece que los fallos se ajusten en mayor medida a consideraciones jurídicas, y a que el cálculo político tenga menos peso en los magistrados. Si el encargo dura pocos años, éstos tratarían de favorecer sus futuras carreras profesionales, utilizando su capacidad de influencia en las sentencias emitidas. Similar efecto se verá en caso de que estos tribunales sean temporales y no así permanentes.

Si para la selección de magistrados se establecen requisitos muy exigentes por cumplir, el universo de candidatos se reduce, lo que podría favorecer a algún actor político en particular. En cambio, en la medida en que estos requisitos son menos restrictivos, existe la posibilidad de que la composición de los TEE sea más plural, lo que teóricamente favorecería un desempeño más imparcial del órgano. De igual manera, un mayor número de magistrados favorece la confianza en dichos tribunales, pues, por simple aritmética, es más difícil (aunque no imposible) corromper a un grupo relativamente amplio de individuos. Si el TEE está compuesto por pocos magistrados, es más fácil que se desarrollen sospechas sobre acuerdos oscuros. Es importante, además, que el número al que nos referimos esté señalado expresamente en la Constitución estatal, ya que de lo contrario existiría la posibilidad de manipular al órgano no a través de los magistrados en funciones, sino mediante nuevos nombramientos que alteren los equilibrios existentes en su interior. Este escenario es posible cuando cambia el partido a cargo del Ejecutivo estatal y además posee mayoría en el Congreso.

Por último, consideramos que la autonomía presupuestal es un instrumento clave para garantizar la independencia de los TEE, ya que si existe la posibilidad de castigar económicamente a la institución por la

emisión de un fallo opuesto a algún actor poderoso, se afecta seriamente su futura neutralidad. Por ello, en algunos países se ha optado por fijar de manera constitucional un porcentaje mínimo del presupuesto público para instituciones similares, ya que de esa manera se les blindó ante posibles cambios en los equilibrios políticos de los poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>7</sup> Como se vio en el cuadro 2.1, este aspecto se evaluará en el análisis.

Respecto a la transparencia de los TEE, un supuesto del que partimos es que en la medida en que estas instituciones se abren al escrutinio público, surge la posibilidad de exigirles una rendición de cuentas por sus acciones, lo que genera el incentivo entre sus miembros de procurar un desempeño apegado a las leyes, procurando la confianza en torno a la imparcialidad de sus decisiones. Esta apertura, además, debe ser proactiva, no meramente reactiva. Por ello no se han tomado en cuenta las respuestas de estos tribunales a solicitudes de transparencia en el marco de las leyes de acceso a la información que existen en México. En virtud de nuestro interés por el carácter proactivo de la transparencia, en los aspectos considerados se privilegia la publicación de información por uno de los medios más democráticos que existen hoy en día: internet. En este sentido, nos interesa conocer si está disponible en línea la información institucional y personal de sus miembros. A nivel institucional son importantes la publicidad de las sentencias del tribunal, sus informes anuales y los reportes de auditoría realizados. A nivel personal es relevante evaluar el grado con que sus miembros hacen de conocimiento público sus activos e ingresos económicos.

Por el lado de los derechos políticos, el interés central radica en conocer las previsiones constitucionales relativas a su reconocimiento y protección, los señalamientos normativos en torno a las instancias facultadas para interponer una queja por violación de estos derechos y la capacidad de acción que tienen las comisiones estatales de derechos humanos. Al respecto, se parte del supuesto de que el reconocimiento, protección y defensa de estos derechos es un requisito para que se desarrollen elecciones de calidad cuyos resultados sean reconocidos por todos los actores. Así, si a alguien se le impide participar como candidato o elector, sin que haya una justificación válida del TEE, el proceso electoral carecería de legitimidad.

<sup>7</sup> Si bien la Constitución puede cambiarse, es altamente costoso para los partidos hacerlo con el único fin de afectar a determinadas instituciones.

En la codificación de las variables de independencia, transparencia y derechos políticos se asignaron valores mayores a las situaciones que se esperaba encontrar en una democracia, y valores menores a los casos en que se observan procedimientos que podrían beneficiar a un actor político a expensas de los demás, o que no fuera posible considerar como propios de un Estado democrático. El detalle de esto se puede consultar en el cuadro 2 del anexo al final de este libro.

Conviene explicar que en este trabajo se evalúa el diseño institucional de los TEE, mas no su desempeño. Ello significa que el análisis nos permitirá establecer los incentivos institucionales de estos organismos y los incentivos personales de sus miembros, pero no conoceremos con exactitud la forma en que se resuelven los casos ni el comportamiento del personal de los tribunales. Un estudio de esa magnitud rebasa las pretensiones de este texto, aunque ciertamente es muy necesario. Una forma de aproximarnos a este conocimiento será a través de los estudios de caso que forman parte de esta obra colectiva.

### La independencia de los tribunales electorales estatales

Todos los factores mencionados en el cuadro 2.1 relacionados con la independencia de los TEE sirvieron para construir un indicador agregado cuyos posibles valores se ubican entre 0 (mínima independencia) y 1 (máxima independencia). Enseguida se exponen los estadísticos descriptivos de dicho indicador, y se detalla el valor obtenido por cada una de las entidades federativas mexicanas, ordenándolos de mayor a menor.

Cuadro 2.2. Estadísticos descriptivos de independencia de los tribunales electorales estatales

Estadístico	Valor
Media	0.638
Mediana	0.667
Moda	0.571
Desv. estándar	0.118
Mínimo	0.381
Máximo	0.905

Cuadro 2.3. Independencia de los tribunales electorales estatales por entidad federativa

Entidad federativa	Independencia
Tamaulipas	0.905
Chiapas	0.810
Michoacán	0.810
Distrito Federal	0.762
Estado de México	0.762
Yucatán	0.762
Jalisco	0.714
Oaxaca	0.714
Sonora	0.714
Tabasco	0.714
Veracruz	0.714
Coahuila	0.667
Guerrero	0.667
Nayarit	0.667
Quintana Roo	0.667
San Luis Potosí	0.667
Sinaloa	0.667
Zacatecas	0.619
Baja California	0.571
Baja California Sur	0.571
Chihuahua	0.571
Durango	0.571
Guanajuato	0.571
Hidalgo	0.571
Nuevo León	0.571
Puebla	0.571
Aguascalientes	0.524
Colima	0.524
Querétaro	0.524
Tlaxcala	0.524
Campeche	0.381
Morelos	0.381

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Un aspecto destacable es que, salvo dos casos, todos los estados mexicanos se ubican por encima de la mitad de los posibles valores del indicador de independencia (0.5), lo cual significa que, en términos generales, se señalaría que los TEE tienen, en cuanto a su diseño institucional, condiciones favorables para un desempeño imparcial en relación con los conflictos electorales.

Entrando un poco más en detalle en los componentes del indicador de independencia, observamos que en el nombramiento de los magistrados de los TEE de 23 entidades federativas participan al menos dos de los tres poderes del estado, siendo la principal tendencia el envío de propuestas de ternas por parte del Ejecutivo o del Judicial, y la toma de la decisión final por parte del Legislativo. En el resto de casos predomina el modelo en el que los partidos proponen los nombramientos y el Congreso los define. De cualquier manera, cabe subrayar que, al menos en lo que a diseño institucional se refiere, no se aprecia un dominio determinante del Ejecutivo en el acceso al cargo de magistrado en estos tribunales electorales. Es más, el Legislativo es el que mayor poder de decisión tiene al respecto. Sin embargo, existe la posibilidad de que el Ejecutivo tenga un peso preponderante en los nombramientos si su partido cuenta con mayoría absoluta en el Congreso estatal.

Cuadro 2.4. Nombramiento de magistrados de los tribunales electorales estatales

Participan al menos dos poderes	Se proponen y nombran en el Poder Legislativo
Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán	Chihuahua, Durango, Jalisco, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

En lo que se refiere a los requisitos que se debe cumplir para ser nombrado magistrado de un TEE, la tendencia dominante en México es la sola exigencia de antecedentes de formación académica —en general, estudios de derecho— y cierto número de años de ejercicio profesional. Esto es lo que se establece en 29 entidades federativas. En el resto de casos, se solicita como prerrequisito la pertenencia institucional de los postulantes al Poder Judicial estatal, acompañada de los precedentes

profesionales mencionados, lo cual reduce el universo de personas que aspirarían a ser magistrados.

Dicha tendencia favorece la composición de tribunales electorales más plurales, lo que podría estar asociado a un desempeño imparcial de esos órganos. En este tipo de órganos es usual, y además recomendable, procurar que a la selección acudan postulantes altamente cualificados (a ello obedecen los requisitos profesionales y de experiencia); sin embargo, debe señalarse que con el establecimiento de restricciones mayores, como cuando se exige determinada pertenencia institucional, se sesgaría la elección de magistrados.

En este sentido, los requisitos establecidos en 29 entidades federativas son los recomendables para que el diseño de los TEE aumente las posibilidades de que no se favorezca a actores políticos particulares y se genere confianza en los procesos electorales. No obstante, cabe recalcar que ésta es sólo una posibilidad, pues no se debe olvidar que el nombramiento de los magistrados está en manos de los congresos estatales, y cuando en ellos existen partidos mayoritarios, es altamente probable que la composición de los tribunales no sea plural. A continuación se clasifica a las entidades federativas según los requisitos exigidos para el nombramiento de los magistrados electorales.

**Cuadro 2.5. Requisitos legales para ser nombrado magistrado en los tribunales electorales estatales**

<i>Cualificación profesional y años de experiencia</i>	<i>Cualificación profesional, años de experiencia y pertenencia institucional</i>
Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Durango, Guanajuato y Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Es recomendable que el periodo de tiempo que duran en funciones los magistrados de los TEE sea mayor al de las principales autoridades electas de los estados, es decir, más de seis años. De lo contrario, la dinámica político-electoral de cada sexenio presionaría en su desempeño y afectaría la confianza sobre su imparcialidad. Además, en la medida en

que tengan un horizonte prolongado de estabilidad laboral en el tiempo, los intentos de algunos actores por influir en su accionar tendrían menor probabilidad de éxito. En México, sólo en catorce estados se observa una situación como la recomendada, lo que es probable que esté afectando negativamente el trabajo de los tribunales electorales, pues se abre la posibilidad de que los magistrados busquen promover sus carreras, favoreciendo a los actores que tienen el poder político en el estado.

**Cuadro 2.6. Duración en el cargo de los magistrados de los tribunales electorales estatales**

<i>Mayor a seis años</i>	<i>Menor a seis años</i>
Distrito Federal, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Cabe indicar que, en la mayoría de los estados, los TEE tienen una composición pequeña, generalmente de tres magistrados. Al respecto, se recomienda que en estos tribunales haya un mayor número de titulares, puesto que con ello se vuelve menos probable que determinados actores o partidos influyan de forma determinante en la resolución de los conflictos electorales. Son apenas diez entidades federativas en las que los TEE cuentan con cinco o más magistrados.

**Cuadro 2.7. Número de magistrados que componen los tribunales electorales estatales**

<i>Igual o mayor a cinco</i>	<i>Menor a cinco</i>
Distrito Federal, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Por otro lado, en alrededor de la mitad de las entidades se estipula expresamente en la Constitución estatal el número de magistrados que deben componer el TEE. Esta estipulación ciertamente le brinda

estabilidad al órgano, ya que los equilibrios internos no serían afectados por intentos de manipular al tribunal por medio del nombramiento de nuevos titulares que favorezcan los intereses de ciertos actores políticos. Ésta suele ser una estrategia común cuando la Constitución no se pronuncia al respecto, y a determinados partidos les interesa la remoción de funcionarios incómodos, pero no pueden hacerlo por las restricciones legales.

**Cuadro 2.8. Señalamiento constitucional sobre el número de magistrados de los tribunales electorales estatales**

<i>Está estipulado en la Constitución</i>	<i>No está estipulado en la Constitución</i>
Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Un elemento muy influyente en los incentivos de los titulares de los TEE es la posibilidad de que sean removidos y cuán factible es que esto ocurra. Si los magistrados tienen conocimiento de que algún actor poderoso o partido puede impulsar su destitución, sin necesidad de consultar con otras instancias, es muy probable que sus fallos no sean imparciales. Al respecto, conviene diferenciar entre los organismos facultados para promover una remoción y los que la definen. Una situación no muy recomendable para la salud de la democracia es cuando el Ejecutivo estatal tiene la potestad legal de iniciar un proceso de destitución, y aun menos cuando puede tomar la decisión final al respecto. Lo

**Cuadro 2.9. Entidades donde el Ejecutivo está facultado para iniciar la destitución de los magistrados**

<i>El Ejecutivo no puede iniciar la destitución</i>	<i>El Ejecutivo puede iniciar la destitución</i>
Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán	Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Morelos y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

más recomendable es que en ambos casos sean varias fuerzas políticas las que traten estos asuntos.

Como se observa en el cuadro 2.9, en México la mayoría de los estados no faculta al Ejecutivo para que inicie procesos de destitución de magistrados, lo cual es un acierto del diseño institucional para conservar la independencia de los TEE. La tendencia general es que sea el Congreso el que tenga esta potestad, aunque, en algunos casos, ciudadanos comunes pueden también formular denuncias que deriven en la remoción de los titulares de los tribunales electorales, como ocurre en Aguascalientes, Chihuahua, Michoacán, Quintana Roo y Tamaulipas.

**Cuadro 2.10. Entidades según instancia que define la destitución de magistrados**

<i>Congreso estatal</i>	<i>Poder Judicial estatal</i>
Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas	Chiapas, Colima, Durango, Morelos, Tabasco y Veracruz

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Una constante en las entidades federativas es que en ninguna se otorga al Ejecutivo la facultad de remover a los magistrados electorales. Esto implica que en todos los casos sean los otros poderes los que tienen esta decisión en sus manos. En la mayoría de los estados es el Congreso el que destituye a los titulares de los TEE, lo que muestra que este tema es muy delicado y se intenta llegar a una determinación relativamente plural. Esto revela, además, la naturaleza política de estas instituciones. De cualquier forma, nuevamente vemos una tendencia en el diseño que vuelve más probable un desempeño imparcial de estos tribunales, al menos en los casos en que un solo partido no domina en el Congreso, lo que favorece la calidad de las elecciones y la confianza en la forma en que se resolverán los conflictos electorales.

El carácter temporal o permanente de los tribunales electorales es un factor que podría influir en su nivel de especialización y en la calidad de su desempeño. La instalación de tribunales únicamente en periodos electorales (que generalmente se componen con personal de los tribunales

ordinarios de justicia) refleja una concepción de que los conflictos que atañen a la elección de autoridades son episódicos, lo que provocaría que no se atiendan las quejas por violación de derechos políticos que se presentan en tiempos no electorales. En cambio, el carácter permanente de los TEE asegura mayores certezas en la resolución de controversias y en la protección a las libertades políticas de las personas.

**Cuadro 2.11. Entidades según el carácter temporal o permanente de los tribunales electorales estatales**

<i>Tribunales electorales permanentes</i>	<i>Tribunales electorales temporales</i>
Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Michoacán, Morelos y Sinaloa

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

En México, la gran mayoría de tribunales electorales tiene un carácter permanente, lo que favorece la calidad de las elecciones y la confianza en que sus decisiones serán imparciales. Si los magistrados y el personal de los TEE permanecen en sus cargos después de los periodos electorales, existen mejores condiciones para llamarlos a cuentas por sus acciones. Además, la estabilidad laboral que brinda una institución de este tipo vuelve menos probable la influencia de actores políticos poderosos.

Finalmente, en relación con la autonomía presupuestaria, se ha encontrado que ninguna entidad federativa contempla en su Constitución política un porcentaje de ingresos fijo para los TEE. Esto no significa que estos tribunales no tengan autonomía presupuestal, sino que no está del todo garantizada, ya que las instancias que definen el presupuesto estatal podrían afectar los recursos económicos con los que funcionan. La tendencia dominante es que el presupuesto de los tribunales electorales se asuma dentro del monto destinado al Poder Judicial estatal, por lo que una alternativa para hacer que el presupuesto destinado a la justicia electoral sea menos vulnerable a los vaivenes de la política es que la Constitución prevea un porcentaje de recursos mínimo para todo el ámbito de justicia del estado, situación que sucede en Yucatán.

Como se observa en este desglose de las variables que conforman el atributo de independencia de los TEE, en las entidades federativas mexicanas existen, en general, diseños institucionales que favorecen que estos órganos sean independientes y tengan un desempeño imparcial que abone a elecciones de calidad. En la mayoría de los cuadros del 2.3 al 2.11, la columna de la izquierda contiene mayor cantidad de entidades que las de la derecha. En dichos cuadros la categoría del lado izquierdo refleja un diseño que aumenta las probabilidades de que los TEE tengan efectivamente independencia. Ello corrobora lo señalado en el cuadro 2.2: que en México existen condiciones institucionales para que, en lo que respecta a la impartición de justicia electoral, las elecciones tengan una alta calidad y sus resultados sean confiables. No obstante, esta posibilidad no involucra una garantía, pues en los casos en que un único partido domina al Ejecutivo y al Legislativo, la capacidad de influir en estos tribunales será mayor que los incentivos que proporciona su diseño institucional.

### Transparencia de los tribunales electorales estatales

Al igual que se procedió con la independencia, a partir de los factores referidos en el cuadro 2.1 y que se relacionan con la transparencia de los TEE se construyó un indicador agregado, cuyos valores posibles van de 0 (mínima transparencia) a 1 (máxima transparencia). Enseguida se muestran los estadísticos descriptivos de transparencia y se detalla el valor correspondiente a cada entidad federativa. El orden de aparición es de mayor a menor.

**Cuadro 2.12. Estadísticos descriptivos de transparencia de los tribunales electorales estatales**

<i>Estadístico</i>	<i>Valor</i>
Media	0.54
Mediana	0.60
Moda	0.60
Desv. Estándar	0.24
Mínimo	0.00
Máximo	1.00

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2.13. Transparencia de los tribunales electorales estatales por entidad federativa

Entidad federativa	Transparencia
Morelos	1.0
Chihuahua	0.8
Distrito Federal	0.8
Durango	0.8
Estado de México	0.8
Guanajuato	0.8
Jalisco	0.8
Michoacán	0.8
Puebla	0.8
Sonora	0.8
Chiapas	0.6
Coahuila	0.6
Guerrero	0.6
Hidalgo	0.6
Nuevo León	0.6
Tabasco	0.6
Tlaxcala	0.6
Yucatán	0.6
Zacatecas	0.6
Baja California	0.4
Colima	0.4
Oaxaca	0.4
Querétaro	0.4
Quintana Roo	0.4
Tamaulipas	0.4
Veracruz	0.4
Aguascalientes	0.2
Campeche	0.2
Nayarit	0.2
San Luis Potosí	0.2
Sinaloa	0.2
Baja California Sur	0.0

Fuente: Elaboración propia.

En los cuadros 2.12 y 2.13 se advierte que el diseño institucional de los TEE no favorece la transparencia en una medida similar a la que lo hacía con la independencia. Si bien la media y la mediana del indicador agregado son mayores a 0.5, el punto medio de posibles valores, la desviación estándar indica que varios estados tienen registros muy bajos en

transparencia. Esto se corrobora en el cuadro 2.13, en el que se muestra que trece entidades federativas tienen un valor inferior a 0.5.

La existencia de diseños institucionales de los TEE no muy compatibles con la transparencia afectaría su desempeño, haciéndolos vulnerables a la influencia de actores políticos que buscan favorecerse en los fallos de controversias electorales. No obstante, un panorama más completo nos brinda el desglose de los elementos que componen el indicador agregado que se construyó.

Cuadro 2.14. Existencia de página web propia de los tribunales electorales estatales

TEE con página web propia	TEE sin página web propia
Distrito Federal, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí

Fuente: Elaboración propia.

Un primer elemento muy importante que se debe considerar para la transparencia de los TEE es que cuenten con página web propia. En la actualidad, la presencia en internet es una carta de presentación fundamental para las instituciones, y es el medio por el cual puede comunicar sus acciones, decisiones, etc., a la ciudadanía. Es más, a través de este medio, las personas solicitan directamente a los titulares de estos órganos información de su interés que abone a la confianza sobre su desempeño. Debido a que la justicia electoral tiene la imperiosa necesidad de generar certeza y seguridad en torno a la calidad de las elecciones, es posible que si un tribunal aloja su información en un sitio electrónico perteneciente a otra institución, se generen susceptibilidades alrededor de la influencia que esta última tendría sobre el sentido de los fallos de las controversias electorales.

En México sólo existen siete tribunales electorales que no cuentan con sitio web propio, por lo que, en general, se cumple esta primera condición de transparencia. Además, la situación en esas siete entidades federativas no es del todo vulnerable, pues la tendencia es que la información del TEE se aloje en una página web del Poder Judicial estatal. No obstante, en estos casos existe el riesgo de que los problemas de la justicia ordinaria en los estados contaminen la percepción sobre la justicia electoral, incluso en los casos en que ésta obra con imparcialidad.



Cuadro 2.15. Publicación de las sentencias de los tribunales electorales estatales

<i>Sentencias disponibles en internet</i>	<i>Sentencias no disponibles en internet</i>
Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Baja California Sur, Chiapas, Querétaro y Sinaloa

Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento de valoración sobre la transparencia de los TEE es si las sentencias que emite están disponibles en internet y abiertas a todo el público. Esta situación se cumple en casi todas las entidades federativas. No obstante, una tendencia predominante es que las sentencias no se muestran en toda su extensión, y que sea la parte resolutoria la que se reproduce con más frecuencia. Otra limitante es que, en general, no se publican en la red sentencias de más de tres años de antigüedad, lo que impide que investigadores o reporteros hagan análisis del desempeño de la justicia electoral a lo largo del tiempo. Al respecto, consideramos que se puede ganar aún mucho en transparencia si los tribunales electorales ponen a disposición del público las sentencias completas de los conflictos que atienden, publicando, además, todas las que fueron resueltas varios años atrás.

En lo que respecta a la declaración patrimonial de los funcionarios de los TEE, llama la atención que sólo en Morelos se publica esta información<sup>8</sup> (por ello no se muestra un cuadro sobre este particular). En las demás entidades federativas estos datos no están disponibles en línea, lo que favorece la opacidad de estas instituciones. Esta tendencia dominante en México no abona a la confianza en los órganos de justicia electoral y en su desempeño.

Cuadro 2.16. Publicación de las auditorías realizadas a los tribunales electorales estatales

<i>Disponibles en internet</i>	<i>No disponibles en internet</i>
Distrito Federal, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco y Yucatán	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> <[http://www.teem.gob.mx/4\\_declaracionespatrimoniales.html](http://www.teem.gob.mx/4_declaracionespatrimoniales.html)>.

La certeza ciudadana del buen uso de recursos en las instituciones es un insumo importante para la confianza en su desempeño. Además, es posible que la falta de información al respecto se vincule con un mal uso de aquéllos o con corrupción. Por ello es recomendable que los informes de auditoría de los TEE estén disponibles en internet para todo el público. Esta situación se observa en lo menos de los casos, aunque la tendencia mayoritaria es la falta de información sobre cómo se emplearon los recursos de estos tribunales. Si a este hecho añadimos que las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de estos órganos no son públicas, existen condiciones de poca transparencia que abonan a la desconfianza sobre la justicia electoral en las entidades federativas y que, además, provoca que los TEE sean susceptibles a la influencia de actores políticos.

Cuadro 2.17. Publicación de los informes anuales de los tribunales electorales estatales

<i>Disponibles en internet</i>	<i>No disponibles en internet</i>
Distrito Federal, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán

Fuente: Elaboración propia.

Los informes anuales de los TEE son publicitados a través de internet en mucha mayor medida que los reportes de auditoría, lo cual contribuye a la transparencia y a la confianza. No obstante, en muchos estados esta práctica aun está ausente, lo que significa que en varios casos no sólo el destino de los recursos no es de conocimiento abierto para la población, sino también las propias actividades desarrolladas por estos órganos son desconocidas.

La descripción realizada sobre los incentivos a la transparencia que produce el diseño institucional de los TEE muestra que, en general, las entidades federativas tienen un buen camino por avanzar al respecto, y que es posible que las pocas condiciones de transparencia generen desconfianza sobre la imparcialidad de estos órganos. Es más, es posible que el problema no se reduzca solamente a la percepción de la ciudadanía o de determinados partidos políticos, ya que es probable que actores poderosos tomen ventaja de la poca transparencia e influyan en el desempeño de los tribunales, siendo beneficiados por ellos.

## Reconocimiento y protección de los derechos políticos en las entidades federativas

Se ha mencionado que la justicia electoral abarca no sólo la resolución de conflictos electorales, sino también la defensa de derechos políticos. Es por esta razón que se incluye una evaluación sobre el reconocimiento y protección de los derechos políticos en este estudio. El objetivo es identificar las tendencias y variaciones existentes al respecto en las entidades federativas a nivel constitucional-legal. Se parte del supuesto de que en los estados en que hay un mayor reconocimiento y protección de estos derechos, existen condiciones para que se lleven a cabo elecciones de calidad, en las que no se prive arbitrariamente a las personas de su derecho a elegir y ser elegido.

De las variables seleccionadas, únicamente se encontró diferencias en aquélla que da cuenta de si se reconocen en la Constitución estatal derechos políticos adicionales a los consignados en la Constitución Política federal. El detalle se expone a continuación.

**Cuadro 2.18. Reconocimiento de derechos políticos en las entidades federativas**

<i>Se reconocen derechos adicionales a lo que señala la Constitución federal</i>	<i>No se reconocen derechos adicionales a lo que señala la Constitución federal</i>
Baja California Sur, Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Zacatecas	Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de todas las entidades federativas mexicanas.

Conviene tener claro que los derechos políticos de las personas en México son reconocidos por la Constitución Política federal, y que si en determinadas constituciones estatales no se menciona nada al respecto, ello no significa que a los individuos en esos estados no se les reconozcan los derechos que a nivel federal se señalan. Sin embargo, un buen ejercicio de análisis consiste en conocer qué entidades federativas reconocen derechos humanos adicionales, pues ahí las personas tienen una capacidad mayor de incidir en las decisiones políticas. Esta situación se ha encontrado en siete estados, en donde existe la tendencia a reconocer a

los individuos la facultad de proponer leyes al Congreso o de solicitar la realización de consultas ciudadanas (no contempladas a nivel federal). En otras palabras, el reconocimiento adicional de derechos políticos está relacionado con la incorporación de mecanismos de democracia participativa, lo que suele ser demandado por diversos sectores de la sociedad.

En el resto de variables consideradas para consignar la protección de derechos políticos, no se encontró variación entre las distintas entidades federativas mexicanas. Así, *a)* los mecanismos de protección de estos derechos se incorporan en la legislación secundaria, y no así en las constituciones estatales (el supuesto de partida era que si existe protección constitucional, los incentivos a su violación son menores); *b)* se reconoce a los partidos y a los individuos la potestad de interponer quejas por violación de derechos políticos; *c)* un tercero no involucrado no puede presentar este tipo de quejas, y, *d)* salvo los casos de Guerrero y de Morelos, las comisiones estatales de derechos humanos sí pueden iniciar una investigación de oficio para indagar violaciones a derechos políticos. El supuesto para investigar sobre estas situaciones fue que, en la medida en que distintas instancias participen en la defensa jurídica de derechos políticos, existirán menores incentivos a violarlos.

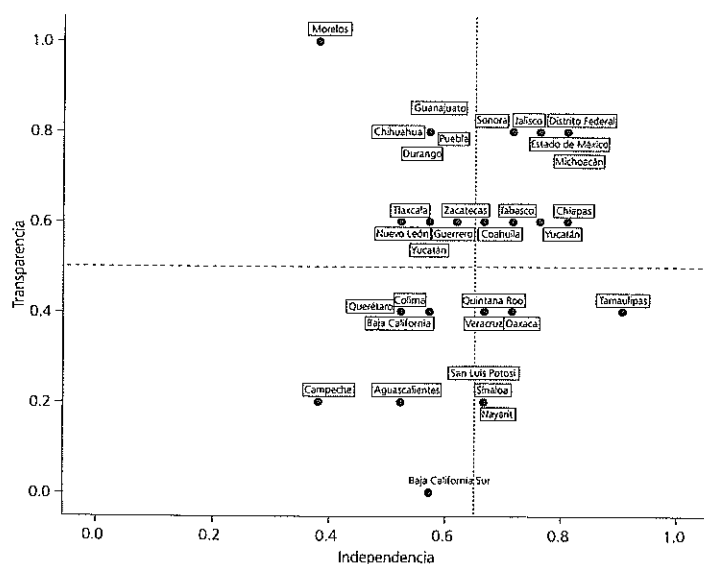
Al no encontrar variación importante en el reconocimiento y protección de derechos políticos a nivel estatal, se decidió no construir un indicador agregado, como sí fue el caso para los conceptos de independencia y transparencia. La razón es metodológica: las variaciones en calidad de las elecciones en las entidades federativas no se deben a las diferencias existentes entre estados respecto de los señalamientos constitucionales y legales sobre derechos políticos.

## Independencia y transparencia: un análisis integrado de la contribución de los tribunales electorales estatales a la calidad de las elecciones estatales

El estudio de la justicia electoral involucra tanto el análisis del diseño institucional de los organismos que la tienen a su cargo, como el examen de su desempeño. Aquí analizamos lo primero; lo segundo será parcialmente cubierto por los estudios de caso integrados en el quinto capítulo de este libro. Sin embargo, es necesario que a futuro se emprenda una

investigación sistemática en todas las entidades federativas sobre el desempeño de los TEE.

En este apartado se realiza un análisis integrado de los aspectos que señalamos que impactan en la calidad de las elecciones por vía de la impartición de justicia electoral: independencia y transparencia. El reconocimiento y protección de los derechos políticos no forma parte de este examen por los motivos ya señalados en el apartado precedente. En la gráfica 2.1 se observan los valores obtenidos por cada estado en los indicadores agregados de independencia y de transparencia.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2.1. Independencia y transparencia en las entidades federativas.

Se aprecia, como ya fue señalado arriba, que, en general, las entidades federativas presentan mejores condiciones en independencia que en transparencia de los TEE. El impacto visual es claro, pues los puntos

correspondientes a cada estado se concentran en el sector de la derecha de la gráfica. En lo que se refiere a transparencia, hay una mayor dispersión. Las líneas punteadas se fijaron en el valor de la media de cada indicador, y su intersección forma cuatro grupos. El del cuadrante superior derecho contiene las entidades que poseen diseños que más favorecen la imparcialidad de los tribunales electorales, lo que hace más probable una alta calidad en las elecciones.

En los estados del cuadrante inferior izquierdo se presenta una situación completamente opuesta, ya que allí el diseño institucional vuelve poco probable que los TEE tengan un desempeño que favorezca la limpieza de las elecciones y la confianza en sus resultados.

Los cuadrantes inferior derecho y superior izquierdo presentan situaciones mixtas, pues en esas entidades se combinan altos valores en independencia con bajos registros en transparencia y viceversa. El efecto que ello tendrá sobre la calidad de las elecciones es incierto y dependerá en mayor medida de factores contextuales.

Combinando los dos indicadores construidos, obtenemos una medida del diseño institucional de los TEE, cuyos valores también oscilan entre 0 (mínimas condiciones para elecciones de calidad) y 1 (condiciones óptimas para elecciones de calidad). El cuadro 2.19 expone este indicador.

Cuadro 2.19. Estadísticos descriptivos de diseño institucional de los TEE

Estadístico	Valor
Media	0.591
Mediana	0.621
Moda	0.686
Desv. Estándar	0.141
Mínimo	0.286
Máximo	0.805

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que la mayoría de los estados presenta condiciones relativamente favorables para la realización de elecciones de calidad, dado el diseño de sus tribunales electorales. Sólo nueve entidades muestran registros menores a 0.5, el punto medio de posibles valores en el indicador

construido sobre diseño institucional. Además, el *ranking* de estados del cuadro 2.20 guarda relación con lo observado en la gráfica 2.1, pues las entidades con mejor puntaje son también las que se ubican en el cuadrante superior derecho de la representación bidimensional. Lo mismo ocurre, pero en sentido opuesto, en los casos con menores valores.

**Cuadro 2.20. Diseño institucional de los tribunales electorales estatales por entidad federativa**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Diseño institucional</i>
Michoacán	0.80
Distrito Federal	0.78
Estado de México	0.78
Jalisco	0.76
Sonora	0.76
Chiapas	0.70
Chihuahua	0.69
Durango	0.69
Guanajuato	0.69
Morelos	0.69
Puebla	0.69
Yucatán	0.68
Tabasco	0.66
Tamaulipas	0.65
Coahuila	0.63
Guerrero	0.63
Zacatecas	0.61
Hidalgo	0.59
Nuevo León	0.59
Oaxaca	0.56
Tlaxcala	0.56
Veracruz	0.56
Quintana Roo	0.53
Baja California	0.49
Colima	0.46
Querétaro	0.46
Nayarit	0.43
San Luis Potosí	0.43
Sinaloa	0.43
Aguascalientes	0.36
Baja California Sur	0.29
Campeche	0.29

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones del capítulo

Este capítulo analiza las condiciones institucionales de los tribunales electorales estatales bajo el supuesto de que impactan en la calidad de las elecciones y en la confianza sobre sus resultados. Sin embargo, para establecer la importancia de la justicia electoral, previamente se ha tenido que hacer una revisión de la evolución de los estudios electorales en la ciencia política, lo que ha mostrado que la resolución de conflictos electorales y de controversias por violaciones de derechos políticos es un componente muy importante del proceso electoral, por lo cual no puede ser obviado. Es más, se ha mencionado que las investigaciones arrojan cada vez más luz acerca de que, en determinadas circunstancias, incluso una administración electoral de alta calidad no sería suficiente para generar confianza en los resultados de una elección. En estas coyunturas, que suelen ser relativamente comunes en países en transición democrática o con polarización política, es que debe prestarse mayor atención a la forma en que se desarrolla la justicia electoral.

El análisis empírico de los tribunales electorales en las entidades federativas mexicanas ha evidenciado que su diseño institucional favorece su independencia y, en menor medida, su transparencia. Esto significa que entre ambos atributos no existe necesariamente una relación positiva, incluso en muchos casos se combinan situaciones de alta independencia con poca transparencia, y a la inversa. La combinación de los indicadores construidos para dar cuenta de ambos aspectos muestra que, en términos generales, en los estados del país existen diseños de órganos electorales que vuelven probable un desempeño imparcial que abone a que las elecciones de autoridades y representantes estatales y locales sean de calidad. No obstante, esta posibilidad resulta seriamente afectada en los casos en que un mismo partido o actor político domina los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto significa que se procurará la pluralidad política en las entidades federativas y la fragmentación del poder para que el diseño de los tribunales pueda, efectivamente, contribuir a la calidad de las elecciones, a la confianza de sus resultados, a la legitimidad de quienes resultan electos y a la consolidación de la democracia.