

# Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México

## I. Introducción

Durante la década de los noventa del siglo pasado se afianzó en la ciencia política la convicción de que mediante un adecuado diseño institucional se aumentan (mas no se garantizan) las posibilidades de alcanzar objetivos políticos determinados. En un contexto en que el principal objetivo ya no era la transición, sino más bien la consolidación democrática, se buscó determinar las reglas institucionales que debían establecerse o modificarse para lograr este fin (Paramio, 1992; Alcántara y Crespo, 1995). En este ambiente académico-intelectual se insertan los estudios electorales en América Latina, debate al cual México se incorporó con unos años de retraso debido a que vivió una democratización tardía, en comparación con el resto de los países de la región.

Aunque se debate el concepto *democracia*, existe un buen grado de consenso sobre dos requisitos que deben cumplirse para que un sistema político sea considerado mínimamente democrático: *i*) que

A partir de un estudio de caso que examina el marco jurídico-electoral, el diseño de los órganos electorales y las condiciones de pluralidad política en el Estado de México, este artículo muestra qué condiciones favorables en el ámbito de la gobernanza electoral no necesariamente garantizan la confianza ciudadana en el desempeño de los mencionados órganos ni la credibilidad general de los resultados electorales. De manera inesperada, dados los hallazgos de la literatura especializada, esto podría afectar la legitimidad de las autoridades políticas electas. De ahí que se señale la necesidad de elaborar trabajos cualitativos que indaguen en las relaciones informales de los partidos para conocer por qué los incentivos que las normas y el diseño institucional electoral deberían generar no están produciendo los resultados buscados en términos de confianza del electorado en los procesos electorales.

**Palabras clave:** Gobernanza electoral, Estado de México, órganos electorales, confianza, elecciones.

♦ Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México  
mario.torrico@flacso.edu.mx



sus gobernantes sean nombrados a través de elecciones libres, abiertas y competidas, y *ii*) 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 persisten déficits 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.

En general, los estudios electorales han estado guiados por una preocupación central: cómo asegurar que los resultados de las elecciones no solo sean justos, sino que también sean percibidos como tales por todos los actores políticos involucrados y, por tanto, como legítima la autoridad que emerge de las mismas. El diseño de los sistemas electorales fue la principal preocupación de los estudios en materia electoral durante la década de los noventa, en el entendido de que estos tienen efectos en la orientación de la democracia, en su desempeño y en el comportamiento de los actores políticos (Nohlen, 1995; Cox, 1997). Posteriormente, a comienzos de este 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, 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 y concluye mucho después de este.

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 este proceso debido 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 puede ocasionar el rechazo de sus resultados y el desconocimiento de quienes hubieran resultado vencedores. El principal motivo para que esto suceda es el bajo nivel educativo no solo de la población, sino también del personal que integra la burocracia del Estado, lo que ocasiona que varias de las etapas del proceso electoral presenten deficiencias: desde el registro de electores, presentación de documentación de los candidatos, recuento de votos en las casillas, hasta la presentación correcta de quejas e impugnaciones (Pastor, 1999).

Estas consideraciones fueron lo bastante persuasivas como para que el *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 dentro del marco institucional en el cual el acto de votar y la competencia electoral tienen lugar (Mozaffar y Schedler, 2002). La gobernanza electoral incluye decisiones y acciones en torno a la fórmula electoral, el tamaño y límites de los distritos, la definición de los ciudadanos habilitados para votar, los mecanismos de regulación de campañas, el registro de candidatos y partidos, la capacitación a funcionarios de casilla, las tareas del día de la elección, la resolución de conflictos y la certificación de resultados. Adviértase que este planteamiento toma en cuenta el ámbito de la justicia electoral, lo que implica concebir que esta excede lo estrictamente jurisdiccional. En resumen, la noción de gobernanza electoral incluye el análisis de la administración y de la justicia electoral.

Para generar confianza en los procesos electorales y legitimidad en los candidatos que resultan ganadores, en América



Latina se han hecho esfuerzos por construir organismos independientes y autónomos para administrar elecciones y para dirimir conflictos electorales (en algunos países ambas tareas están encargadas a un solo órgano, en otros, como en México, a distintas organizaciones).<sup>1</sup> Por ello es importante analizar tanto el diseño institucional como la percepción sobre la imparcialidad de esta que tienen los electores. Para emprender tal examen, es necesario hacer notar que los estudios electorales han caído en el sesgo de analizar procesos a nivel nacional, y cada vez hay mayor evidencia de que en el ámbito local existen variantes interesantes que hasta el momento son poco conocidas (Aparicio y Ley, 2008). Por ejemplo, estos autores encuentran que, en México, una mayor competencia en elecciones para gobernador y para congresos estatales se relaciona con mayor independencia de los institutos electorales estatales, pero que este efecto es más alto cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se inserta en la competencia que cuando lo hace el Partido Acción Nacional (PAN). Es por ello que un estudio de caso como el que se presenta será una importante contribución al conocimiento de los fenómenos electorales locales.

En investigaciones recientes, Méndez (2013) y Torrico y Valderrama (2013) midieron la calidad del diseño institucional de los órganos electorales estatales mexicanos, tomando en cuenta factores tales como su independencia, transparencia, partidismo y profesionalismo. Con la medición realizada, ambos trabajos enlistaron a las entidades en función de la calidad del diseño de dichos órganos. El principal aspecto a resaltar de las conclusiones obtenidas en los dos estudios es que los estados con mejor diseño institucional en sus institutos y tribunales electorales habían expe-

---

1. Al respecto, la literatura sobre América Latina ha encontrado que la confianza de los electores es crucial para que las autoridades electorales gocen de legitimidad, y que la existencia de órganos electorales independientes y no partidizados contribuye positivamente a dicha confianza (Kerevel, 2009).

rimentado una alternancia del partido en la gubernatura, lo que coincide con los hallazgos de Aparicio y Ley (2008). Sin embargo, esta tendencia no aplica para un caso: el Estado de México. En esta entidad coexisten órganos electorales que cuentan con diseños institucionales de alta calidad con nula alternancia en la gubernatura. Al respecto, debe mencionarse que la alternancia de gobierno suele ser un indicador sobre el nivel de democracia existente, es decir, una situación de dominio político de un solo partido no suele ser compatible con el gobierno democrático (Przeworski *et al.*, 2000). Así, en el Estado de México coexisten instituciones electorales con diseño muy democrático con una situación de dominio que se asocia con poca democracia.

En este trabajo se evalúan los procesos electorales en el Estado de México tomando en cuenta tres factores: *i*) el marco jurídico-electoral existente, *ii*) los órganos que administran elecciones y resuelven los conflictos que emergen de ellas, y *iii*) la percepción ciudadana sobre las condiciones en que se desarrollan las elecciones y la imparcialidad de los órganos mencionados.<sup>2</sup> A través de ellos se brinda una

2. Las misiones internacionales de observación electoral han elaborado listas de atributos que es deseable encontrar en los procesos electorales (Elklit y Reynolds, 2000). Sin embargo, los acontecimientos políticos nos han mostrado que es posible que elecciones de alta calidad, en relación al 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 un trasfondo político para favorecer a algún candidato (lo que es usual en contextos en que la polarización política es alta). Las mediciones sobre la calidad de las elecciones, no obstante intentar 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 en las autoridades electorales y la legitimidad de los resultados de elecciones. Este trabajo analiza el marco jurídico electoral y el diseño de los órganos electorales debido a que ambos 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), y es importante no descuidar ese aspecto. Sin embargo, se asume que el ámbito de las percepciones también es importante, por lo que se incluye el estudio de la opinión de encuestados en torno a los procesos electorales.

imagen tanto del diseño institucional electoral como de las percepciones sobre el desarrollo y resultados de las elecciones. Este abordaje permitirá tener un panorama amplio para explorar los motivos por los que en esa entidad se presenta la situación atípica señalada.<sup>3</sup>

## 2. Marco jurídico-electoral del Estado de México

Desde 1990 a la fecha, el Estado de México ha tenido tres grandes momentos de reforma institucional en su diseño electoral:<sup>4</sup> 1990, 1996 y 1998. Estas reformas se iniciaron por la influencia de los cambios constitucionales a nivel federal de 1986 y la por expedición del Código Electoral Federal de 1987. A continuación se explica de forma general estas reformas con el propósito de brindar antecedentes sobre el ámbito jurídico-electoral mexiquense.

Previamente a la reforma constitucional estatal de 1990, la administración del sistema jurisdiccional electoral era asumida por un órgano político, regulado hasta ese momento por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978. Por lo tanto, la tendencia para juzgar y calificar las elecciones era política.<sup>5</sup> A partir de esta reforma, y buscando eliminar la injerencia del poder ejecutivo local en la toma de decisiones contencioso-electorales, se estableció un tribunal electoral autónomo (el Tribunal Electoral del Estado de México, TEEM) encargado de resolver las impugnaciones que se presentaban en materia electoral.

---

3. Una evaluación exhaustiva incluiría el análisis del desempeño de los órganos electorales, considerando, por ejemplo, los tiempos de resolución de controversias, el sentido de las mismas, etc. Ello implicaría acceder a documentación que solo de forma muy limitada está abierta al público, lo que ocasiona que un estudio de este tipo esté, por el momento, más allá de nuestras posibilidades.

4. Información tomada principalmente de la página institucional del Instituto Electoral del Estado de México (<http://www.ieem.org.mx/acerca/historia.html>) y del Tribunal Electoral del Estado de México (<http://www.teemmx.org.mx/antecedentes.htm>)

5. Resulta por demás ilustrativo que el propio TEEM, en su página web, señala esto.

Con la posterior reforma integral que se hizo a la constitución estatal, que entró en vigor en 1996, se implementó un nuevo sistema de medios de impugnación en materia electoral y se creó un órgano de administración electoral especializado (el Instituto Electoral del Estado de México, IEEM), que vino a reemplazar a la Comisión Estatal Electoral, encargada de la organización de las elecciones estatales y sobre la que el gobierno tenía gran influencia, pues 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 de la entidad, entre los principales: 1) se aumentó la integración del poder legislativo, pasando de cuarenta a cuarenta y cinco distritos electorales (en cada uno de los cuales se elige a un legislador por voto directo) y de veintiséis a treinta diputados elegidos por representación proporcional, lo que significa que se aumentó el número de legisladores de sesenta y seis a setenta y cinco; y 2) 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, estando entre lo más relevante otorgar rango constitucional al IEEM y mencionar que se debe establecer un tope máximo en los gastos de campaña. Asimismo, el Instituto Electoral del Estado de México pasó de ser un órgano especializado a convertirse en una institución autónoma, con patrimonio propio, encargada de la organización de los comicios. Así también, se redujo el porcentaje para mantener el registro como partido político y el derecho al financiamiento a 1.5%, cuando anteriormente se exigía que fuera al 2%.

En este periodo de cambio, no todas fueron reformas constitucionales. Así, se debe mencionar que en 1996 se creó el



Código Electoral del Estado de México (actualmente vigente) que derogó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida en 1978. El actual código electoral ha experimentado, hasta 2014, dieciséis modificaciones, de las cuales 10 se realizaron en los últimos cinco años.

A lo largo de estos tres grandes momentos de reforma, el Estado de México hizo, al menos en cuanto al diseño institucional se refiere, importantes avances a nivel administrativo y jurisdiccional para lograr no solo 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). Es importante resaltar, que estas reformas locales se realizaron de forma casi simultánea con los cambios a nivel federal, ubicando así al Estado de México en la vanguardia de los cambios nacionales en materia electoral.

### Elecciones y partidos políticos

El Estado de México cuenta con un padrón electoral de 11 245 429 de personas, de las 80 771 044 registradas en el padrón de toda la República, lo que representa el 13.9% nacional.<sup>6</sup> La gubernatura estatal es 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 prevalecientes son equilibradas. No obstante, en las últimas dos décadas el

---

6. Datos tomados del portal institucional del Instituto Nacional Electoral ([http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral)) y del portal institucional del Instituto Electoral del Estado de México ([http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista\\_nominal.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html)), actualizados a septiembre y julio de 2014, respectivamente.

sistema de partidos en esta entidad, en lo que se refiere a elecciones legislativas y municipales, se ha caracterizado por su competitividad, puesto que las tres principales fuerzas políticas del país – PAN, PRI, PRD– tienen presencia significativa (Vera, 2003). Esto, en primera instancia, nos remite a un escenario político complejo, en el que coexiste una tendencia histórica hacia un mayor pluralismo político en el congreso y en los ayuntamientos con una falta de alternancia en el ejecutivo estatal.<sup>7</sup>

Pese a que el panorama político se ha pluralizado debido a la presencia de los tres principales partidos políticos del país en las contiendas dentro de la entidad, el PRI sigue siendo el de mayor peso, no solo porque su candidato siempre ha salido ganador en las elecciones para gobernador,<sup>8</sup> sino porque sus niveles de votación han ido en ascenso en los últimos años, revertiendo una tendencia decreciente previa.<sup>9</sup> A raíz de ello, en la legislatura LVII (2009-2012) y en la LVIII (2012-2015),<sup>10</sup> este partido logró obtener la mayoría absoluta de escaños, con treinta y nueve curules (52%). Actualmente la segunda fuerza en el congreso mexiquense es el PRD, con doce diputados, y en tercer lugar se ubica el PAN, con once. En las elecciones para ayuntamientos de 2009 y de 2012 se dio una situación similar,<sup>11</sup> ya que el PRI logró la victoria en noventa y siete (77%) y en noventa y cuatro municipios (75.2%), respectivamente (actualmente el PAN

7. Aunque, como se verá más adelante, a partir de 2009 el poder del PRI se ha acentuado producto de un cada vez mayor éxito electoral.

8. Un interesante trabajo que plantea una explicación a la nula alternancia en el ejecutivo del Estado es elaborado por Arzuaga, Espinoza y Niño (2007).

9. 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.

10. Datos tomados del portal institucional del Poder Legislativo del Estado de México (<http://www.cddiputados.gob.mx>)

11. Datos tomados del portal institucional del Instituto Electoral del Estado de México (<http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>).



gobierna en dieciséis municipios y el PRD , en solitario o en coalición, en doce).<sup>12</sup>

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

La periodicidad y frecuencia de las elecciones en el estado han sido una constante. Por ejemplo, de 1990 a la fecha se han realizado de forma regular cuatro elecciones para gobernador, siete para la legislatura estatal y el mismo número para conformar los ayuntamientos<sup>13</sup>, como se muestra en Cuadro 1. Esto muestra que el dominio político priista, que ha prevalecido por tanto tiempo en el estado, particularmente en la gubernatura, no se sustentó en virtud de la no realización de elecciones.

*Cuadro 1. Elecciones en el Estado de México 1990-2012*

<i>Año</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Diputados</i>	<i>Ayuntamiento</i>
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		
2012		X	X

Fuente: elaboración propia con base en información del IEEM

12. Para evidenciar que la reversión de la tendencia abarca también a los ayuntamientos, tómesese en cuenta que Vera (2003) señalaba que ningún partido tenía el dominio a nivel municipal en el Estado.

13. Adicionalmente, se realizaron tres elecciones extraordinarias de ayuntamiento en el año 2003, en los municipios de Atenco, Chalco y Tepetzotlán.

### Medios de impugnación contencioso-electoral y derechos políticos

Los medios de impugnación en materia contencioso-electoral se encuentran descritos en el libro 6 del código electoral local. Allí están establecidos los recursos de *i)* revisión, *ii)* apelación y *iii)* juicio de inconformidad. El primero es de 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 solo en una etapa durante el proceso electoral, a saber, la de preparación de la elección. 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 y también entre procesos electorales. En Cuadro 2 se condensa la regulación de los medios de impugnación electoral, establecida en el Código Electoral del Estado de México.<sup>14</sup> Por lo anterior, puede sostenerse que los recursos judiciales dentro de los procesos electorales han sido diseñados para garantizar en especial los intereses de los partidos políticos, más que para facilitar la protección de los derechos electorales de los ciudadanos.

Los partidos políticos han usado en gran medida los medios de impugnación con que cuentan: si se observan los recursos resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de México para todas las elecciones que tuvieron lugar entre 2005 y 2012, el 63% fueron juicios de inconformidad que solo pueden ser presentados por partidos políticos o coaliciones, y el 37% restante fueron recursos de apelación que pueden ser presentados tanto por partidos como por ciudadanos y organizaciones interesadas en ser partidos políticos (ver

14. Según lo establecido en el artículo 302 y 302bis del Código Electoral del Estado. Disponible en <http://www.teemmx.org.mx/Transparencia/Archivos%20pdf/Legislacion%20Local/Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Mexico.pdf>



*Cuadro 2. Medios de impugnación electoral*

<i>Actor</i>	<i>Entre procesos electorales</i>		<i>Durante proceso electoral</i>	
			<i>Etapa de preparación</i>	<i>Etapa de resultados</i>
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.

Cuadro 3). De ello se puede concluir que no solo 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. Esto da mayores elementos para afirmar que en el Estado de México se ha apostado por un modelo democrático que cuente con el consentimiento de los partidos pero que no involucre en gran medida a los electores.

*Cuadro 3. Evolución de recursos contencioso-electorales*

	<i>Juicios de inconformidad</i>	<i>Recurso de apelación</i>
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 a partir de los datos disponibles en la página del TEEM <http://www.teemmx.org.mx/Sentencias/default.htm>

### 3. 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 que regula el juego, y las instituciones de administración y justicia electoral son las encargadas de que estas 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 hoy en día se asume que no es posible llevar a efecto elecciones de calidad sin que este tipo instituciones se desempeñen con un alto nivel de profesionalismo e imparcialidad. Para que ello ocurra, además, se requiere de un diseño que elimine o reduzca la posibilidad de que respondan a intereses particulares (Wall, 2006; Orozco-Henríquez, 2010). No obstante, ello no implica una garantía contra el desequilibrio en la competencia o contra las prácticas violatorias de las leyes electorales.

Con la reforma a la constitución local y la adopción del código electoral de 1996, además de la reforma introducida a nivel federal en mayo de 2014 mediante la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE), se cristalizaron las principales características de diseño institucional que actualmente regulan los aspectos electorales en el Estado de México. Siguiendo el modelo federal, en esta entidad la administración y organización de elecciones es atribución del Instituto Nacional Electoral (INE), órgano que tiene la facultad de delegar dichas tareas en el Instituto Electoral del Estado de México, y la impartición de justicia electoral es atribución del Tribunal Electoral del Estado de México. Ambas instituciones locales son analizadas a continuación.



### *Instituto Electoral del Estado de México*

Tras la reforma constitucional estatal de 1998, se elevó a rango constitucional la figura del Instituto Electoral del Estado de México, que había sido creado con el código electoral de 1996, fruto de la reforma constitucional de 1995, como una institución pública y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuyo cargo está, previa delegación expresa del Instituto Nacional Electoral, la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de gobernador, diputados a la legislatura del estado y miembros de ayuntamientos. Estas funciones, hasta 1996, estaban encargadas a la extinta Comisión Estatal Electoral, que desapareció en ese año. El órgano superior de dirección del IEEM es el Consejo General, que se integra por un consejero presidente y por seis consejeros electorales, electos por el Consejo General del INE por mayoría calificada (ocho de once votos).<sup>15</sup> Asimismo, se integra con un representante de cada partido político<sup>16</sup> y un secretario ejecutivo general, quienes asisten con voz pero sin voto.

Méndez (2013) construye un indicador agregado en el que mide la independencia, partidismo y profesionalismo de los Institutos Electorales Estatales en México. En esta medida el IEEM se ubica entre los que obtienen un puntaje más alto, solo superado por Durango, Nuevo León, Coahuila y el Distrito Federal. Ello indica que, en cuanto a diseño y personal, el Instituto Electoral del Estado de México muestra características cercanas a lo que se espera encontrar en

---

15. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente a partir de mayo de 2014, modificó el procedimiento anterior, que consistía en que el pleno de la legislatura del estado designaba a los consejeros electorales con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establecía la Junta de Coordinación Política de la propia legislatura.

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

democracias consolidadas, lo que hace altamente probable un desempeño imparcial apegado al marco legal mexiquense que no beneficie a algún partido en particular. Por ejemplo, hasta antes de las reformas electorales federales de 2014, la designación de consejeros seguía un procedimiento afín a la pluralidad que exige el acuerdo de una mayoría calificada en el congreso estatal. Esta pluralidad se refuerza con los cambios introducidos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que exige un acuerdo súper mayoritario en el Consejo General del INE para la designación de los consejeros locales. A lo anterior se puede añadir que en ninguno de los procedimientos descritos se dio al gobernador la atribución de vetar los nombramientos, y que el encargo en el IEEM es de siete años, tiempo más extenso que la duración de las autoridades políticas electas. De esta forma, se reduce la posibilidad de que un partido político monopolice, por sí solo, las decisiones sobre el nombramiento de los integrantes del Consejo General del Instituto, y también la capacidad del ejecutivo estatal de incidir en ellas. Todo ello brinda condiciones favorables, mas no la garantía, para un desempeño imparcial.<sup>17</sup>

Otros aspectos que abonan a que el instituto electoral tenga un diseño institucional afín con condiciones de pluralidad democrática, es que quienes aspiran a ser consejeros no pueden haber ejercido cargo alguno de elección ni haber sido postulados como candidatos en los últimos cuatro años anteriores a la designación (hasta antes de la reforma de 2014 el tiempo estipulado era de cinco años). Ello implica

17. Esta afirmación no desconoce que los partidos políticos intentan influir en los nombramientos de los consejeros electorales y que incluso muchos postulantes cercanos a ellos logran ser designados. Lo que se destaca es que incluso en una situación extrema en que todos los miembros del Consejo General respondan a diferentes partidos, es poco probable que alguno de ellos por sí solo pueda dominar esa instancia o manipular en su favor las reglas y los procedimientos electorales. Si llegara a hacerlo, tendría que contar con el consentimiento de los otros partidos, lo que implicaría que estos renuncien a la disputa por el poder.



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 se haga efectiva. Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estipula que un aspirante a consejero no pudo haber ejercido en los cuatro años previos la titularidad de alguna secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado, tanto del gobierno de la Federación como de las entidades federativas, lo que también reduce los incentivos a que los miembros de los partidos más activos en la política estatal o nacional (y, por tanto, más comprometidos en términos partidistas) busquen ser parte del Consejo General. En todo caso, quienes tuvieron cargos electos o compromisos partidistas previos deben construir una carrera extra política (y una reputación en ese espacio) para luego buscar integrarse al instituto electoral. Todo ello hace menos probable que lleguen a ser consejeros personajes que claramente tenderían a favorecer a un partido político específico.

La afinidad con la pluralidad para tomar decisiones también se observa en los procedimientos previstos para la remoción de consejeros electorales. Antes de 2014, el Código Electoral del Estado de México preveía que ante faltas consideradas graves el Consejo General del IEEM, por mayoría de votos, remitía al congreso estatal la posible destitución de alguno de sus miembros, y esta instancia definía el asunto por el voto de una mayoría calificada correspondiente a las dos terceras partes de sus miembros. En ello destaca la no intervención del ejecutivo y el necesario acuerdo que debía existir al respecto de una amplia mayoría de diputados, lo que hacía menos probable el revanchismo político hacia consejeros que hubieran perjudicado los intereses de algún partido. Actualmente, la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales señala que la remoción de consejeros es atribución del Consejo General del INE, instancia que toma una decisión al respecto por mayoría calificada (ocho de once votos). Esta disposición, al igual que la anterior que estuvo vigente en el Estado de México, reduce las posibilidades de revanchismo político contra los consejeros electorales estatales.

Un indicador de pluralidad en el nombramiento de los consejeros electorales es que quienes se encontraron en funciones en esos cargos hasta septiembre de 2014, fueron nombrados, en 2009, por consenso de todo el congreso estatal, lo que significa que los partidos de oposición al PRI los avalaron. Tan solo uno de los consejeros designados recibió algunos votos en contra (siete), pero la votación a su favor fue ampliamente mayoritaria (cincuenta y ocho, lo que implicó casi el 90% de los legisladores presentes en la sesión).<sup>18</sup> Estos consejeros serán relevados en su cargo por quienes fueron seleccionados, en septiembre de 2014, por el INE, luego de un proceso que involucró evaluación de antecedentes, de méritos y de conocimientos, y en el que tuvieron participación instituciones académicas, algo que anteriormente no ocurría y que incrementa la pluralidad de quienes participan en los nombramientos de las autoridades electorales locales.<sup>19</sup>

No obstante que el diseño del IEEM ha tendido a apearse a lo que normalmente se señala como deseable, democráticamente hablando, en organismos autónomos que organizan elecciones para que estas sean justas y equitativas,<sup>20</sup> es relevante preguntarse por qué en el Estado de México no se observa otro fenómeno con el que suele caracterizarse a

18. Según notas periodísticas de ese año, por ejemplo: <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1285846.htm>

19. Las siguientes notas periodísticas lo corroboran: <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/24/politica/012n1pol>; <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/24/972703>.

20. Véase Wall *et al.* (2006).



las democracias: la alternancia en el partido de gobierno. Si tomamos en cuenta que el diseño institucional existente hasta 2014 solo puede tener 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 adelante se indagará esta posibilidad para el Estado de México y si los cambios establecidos por la LGIPE podrían alterar el escenario político.

#### *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. Está conformado por cinco magistrados que, de acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ejercen su encargo por siete años sin posibilidad de ser reelectos (la legislación estatal anterior señalaba que la duración en el cargo era de seis años). Estos son nombrados, de acuerdo al artículo 106 de la LIPE, por una mayoría calificada de dos tercios del Senado de la República. El procedimiento vigente hasta antes de 2014 era similar, ya que estipulaba que los magistrados electorales eran designados por la legislatura estatal 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 de forma definitiva e *inacatable*,<sup>21</sup> las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones del instituto electoral a través de los medios establecidos en la ley de la materia, así como las determinaciones sobre

---

21. No obstante, es importante tomar en cuenta 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).

imposición de sanciones por parte del instituto electoral. También es de su competencia emitir fallos en juicios de inconformidad contra los resultados de una elección.

Torrico y Valderrama (2013) evaluaron dos aspectos de diseño institucional en los Tribunales Electorales Estatales (TEEs): independencia y transparencia. Ambos fueron medidos a partir de indicadores agregados que se construyeron tomando en cuenta 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 guio ese trabajo fue que mayor independencia y transparencia favorecen a un desempeño imparcial de los TEEs, 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 ubica en el quinto lugar a nivel nacional, y en el indicador final de diseño institucional obtiene, junto con el Distrito Federal, el segundo puntaje más elevado, solo por detrás de Michoacán.<sup>22</sup> 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. Es importante mencionar que las reformas introducidas por la LGIPE en el procedimiento de selección de magistrados electorales no alteran esta conclusión.

Los procedimientos de designación y de remoción de magistrados, así como la duración de su encargo, nos proporcionan información sobre sus incentivos para mantener un desempeño objetivo e imparcial en sus funciones en el TEEM.

22. Ordenando a los estados, de mejor a peor, en función de la calidad del diseño de sus TEEs, se obtiene el siguiente listado: Michoacán, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Sonora, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Puebla, Yucatán, Tabasco, Tamaulipas, Coahuila, Guerrero, Zacatecas, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz, Quintana Roo, Baja California, Colima, Querétaro, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche (fuente: Torrico y Valderrama, 2013).



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 profesional son muy importantes en un órgano como este), el mecanismo de toma de decisiones políticamente plurales se mantiene, dado que el Senado debe reunir una mayoría calificada para nombrar a cada uno de los magistrados que integrará el tribunal (el procedimiento anterior también era plural, ya que exigía el acuerdo de una mayoría calificada de la legislatura estatal). De esta manera, se reducen las posibilidades de que la impartición de justicia electoral tenga un sesgo a beneficiar a un partido político en específico.

De acuerdo al artículo 106 de la LGIPE, los magistrados duran en sus cargos siete años, sin posibilidad de ser reelectos. Este periodo de tiempo es mayor a la duración del encargo de las autoridades políticas electas de la entidad, lo que reduce la posibilidad de que quienes resulten seleccionados en el TEEM sean influenciados en sus fallos por quienes estuvieran en funciones al momento de su designación (anteriormente la duración del cargo era de seis años, tiempo más extenso que el de los legisladores que los nombraban). 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, en los últimos meses de sus encargos, a buscar otros ámbitos laborales donde desenvolverse. No obstante, esto último ocurriría de todas formas si pudieran reelegirse (en los últimos meses de su segunda gestión). Un aspecto favorable es que el periodo de los magistrados es mayor a la duración del encargo del gobernador del Estado, lo que aumenta las posibilidades de un accionar independiente de su parte.

Adicionalmente a los requisitos que se requieren para ser consejero en el IEEM, los postulantes al cargo de magistrado electoral deben poseer título profesional de abogado, lo que

obedece a la naturaleza jurisdiccional del TEEM. Esto significa, al igual que se mencionó en la sección 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, dada la duración del tiempo que deben estar alejados de la actividad política. Una vez más, es necesario para ser magistrado construir una carrera y una reputación extra política, lo que hace menos probable que sean nombrados en dichos cargos personajes que estén dispuestos a jugarse esto para beneficiar abiertamente a algún partido por encima de los demás. Y, de presentarse esta situación en algún caso, es aun menos probable que ocurra en la designación de tres magistrados (con los cuáles se tendría mayoría en las resoluciones del tribunal).

La remoción de magistrados electorales sigue el mismo procedimiento previsto para altas autoridades de la República (contenido en el título cuarto de la Constitución). Por mayoría de sus miembros, la Cámara de Diputados procede a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, misma que, erigida en jurado de sentencia, resuelve el caso por mayoría calificada de dos tercios. 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 reduce las posibilidades de revanchismo político. En consecuencia, la pluralidad en la toma de decisiones sobre quiénes nombrar al frente del Tribunal Electoral se mantiene cuando se trata de su posible remoción (el procedimiento anterior también cuidaba una decisión plural).<sup>23</sup>

Un indicador de la pluralidad en el nombramiento de magistrados electorales es que la composición del TEEM

23. Dicho procedimiento era similar al que existía para la remoción de los consejeros del IEEM: por mayoría de votos al interior del TEEM se remitía al congreso estatal el dictamen de quien se consideraba había incurrido en faltas graves. Esa instancia se constituía en Gran Jurado de Sentencia, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes para proceder a la destitución.

vigente hasta septiembre de 2014, de forma similar a lo ocurrido con el instituto electoral, fue acordada por unanimidad en el congreso mexiquense.<sup>24</sup> Así, también los nuevos magistrados electorales fueron acordados en el Senado el 2 de octubre de 2014 por una amplia mayoría superior al 95% de sus miembros.<sup>25</sup> Ello comprueba que la integración del TEEM no ha sido del control de ningún partido en solitario, lo que brinda condiciones favorables para un desempeño imparcial.

Al igual que sucedió cuando se analizó el diseño del IEEM, resulta un tanto sorprendente la coexistencia, hasta antes del 2014 y luego de la reforma introducida por la LGIPE, de un diseño institucional en el TEEM muy acorde a situaciones democráticas –congruentes con la pluralidad política en la toma de decisiones– y de una situación política en que no ha habido alternancia en el partido de gobierno en el Estado. Aunque en las democracias el poder no se concentra únicamente en el ejecutivo, la alternancia del partido al frente de este suele ser tomada, como se mencionó anteriormente, como indicador de cuán democrático es el régimen, por lo que una situación de dominio político de un partido siempre será vista con suspicacia. No obstante, también es necesario considerar el equilibrio de fuerzas en el congreso estatal, ya que ello nos señalará si las condiciones de pluralidad política en esa instancia hacían más o menos probable que el diseño anterior a 2014 pudiera tener los resultados esperados, a saber, que una sola fuerza política no monopolice las decisiones sobre nombramiento y remoción de funcionarios electorales y oriente a favor suyo el desempeño.

---

24. Según notas periodísticas, por ejemplo: <http://elinformantemexico.com/content/view/7415/47/>

25. Al respecto, véase las siguientes notas periodísticas: [http://www.milenio.com/politica/magistrados\\_electorales\\_locales-elecciones\\_2015-senado\\_y\\_magistrados\\_0\\_383361932.html](http://www.milenio.com/politica/magistrados_electorales_locales-elecciones_2015-senado_y_magistrados_0_383361932.html); <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/02/984852>

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

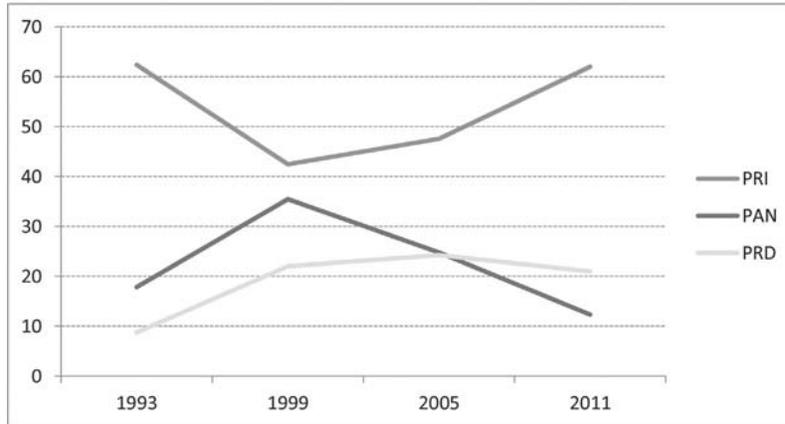
Dado que la pluralidad en la distribución del poder es una condición para que el diseño institucional del IEEM y del TEEM tenga los efectos deseados de imparcialidad en la administración de elecciones y en la impartición de justicia electoral, en este apartado se analizará tanto la votación que obtuvieron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

En Gráfico 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 pasado se presentó una situación de mayor competencia política, ya que su nivel de votación disminuyó de manera importante y la de los partidos opositores subió. Aunque esto no derivó en una alternancia, sin duda implicó un mayor peso del PAN y del PRD en el Estado de México, lo que significa que el partido gobernante al menos debía aparentar formas democráticas en su proceder. Sin embargo, las elecciones de 2005 y, en especial, de 2011 le devolvieron al PRI el apoyo del electorado mexiquense a tal nivel que en esta última se observa prácticamente la misma situación que en 1993, con la única diferencia de que el orden entre el PAN y el PRD se invirtió. Es decir, hoy la alternancia se ve tan lejana como en ese año.

En Gráfico 2 se muestran los resultados de elecciones para el Congreso del Estado de México. Ahí se ve una tendencia similar de votación a la observada en elecciones para gobernador: a inicios de los noventa se tenía un PRI muy fuerte que vio disminuir su apoyo electoral al punto de que en 2000 fue rebasado por el PAN (lo que seguramente auguraba una ulterior alternancia en el gobierno estatal); no



Gráfico 1. Resultados en elecciones para gobernador del Estado de México (en porcentaje)\*



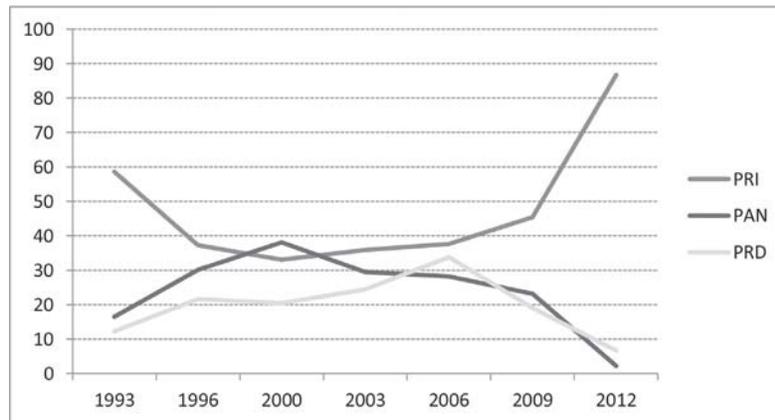
\* Se reporta la votación de los tres partidos más importantes, con independencia de que se hayan presentado o no en coalición con partidos más pequeños.

Fuente: elaboración propia con base en datos disponibles en el sitio web del IEEM: [http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)

obstante, posteriormente recuperó terreno en los electores y desde 2003 no ha dejado de ser el partido más votado en elecciones legislativas. En 2009 este aumento fue más marcado, y en 2012 el triunfo fue incluso superior al de 1993. Con los datos de ambos gráficos, se puede afirmar que en el Estado de México el PRI es actualmente más fuerte que en la década del noventa.

A pesar del dominio del PRI en los últimos años, la composición del congreso estatal muestra una distribución más plural entre los tres partidos principales que la observada en la distribución del voto en elecciones de gobernador y de diputados de mayoría relativa. Gracias a los curules correspondientes a la fórmula de representación proporcional (40%

*Gráfico 2. Resultados de elecciones para el Congreso del Estado de México (se incluye solo la votación por el principio de mayoría relativa) (en porcentaje)\**



\* Se reporta la votación de los tres partidos más importantes, con independencia de que se hayan presentado o no en coalición con partidos más pequeños.

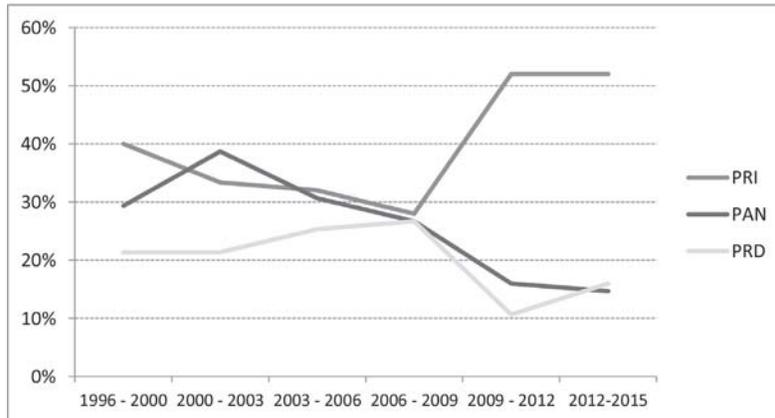
Fuente: elaboración propia con base en datos disponibles en el sitio web del IEEM: <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>

de los diputados de la entidad), los partidos opositores han tenido en las últimas legislaturas una representación que les impedía ser irrelevantes en el nombramiento o remoción de las autoridades electorales del IEEM y del TEEM, como se ve en Gráfico 3.

La legislatura mexiquense se ha caracterizado, hasta antes de 2009, por una conformación muy plural. En ella, ninguno de los partidos políticos tuvo mayoría absoluta, por lo que el dominio del PRI en el ejecutivo no se trasladaba al congreso. Incluso se puede destacar que entre 2000 y 2003 el PAN fue el que contó con la mayor bancada de diputados, y en los seis años posteriores los contingentes de los tres partidos principales fueron muy similares en número.



Gráfico 3. Integración del Congreso del Estado de México (en porcentaje)\*



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

Fuente: elaboración propia con base en Pérez (2006) y datos disponibles en el sitio web del Poder Legislativo del Estado de México: <http://cddiputados.gob.mx>

Además, no se puede dejar de mencionar que fue precisamente 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 últimas elecciones para gobernador y para diputados, en las que el PRI recuperó notoriamente su fuerza electoral. Los magistrados del TEEM fueron designados por la siguiente legislatura, misma que, aunque contaba con mayoría priista, pudo alcanzar unanimidad al respecto.

Lo anterior nos 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 electoral genere los efectos de imparcialidad que se esperaría encontrar, lo que debería provocar (o al menos

esa sería la consecuencia esperada) que las elecciones sean consideradas justas y transparentes. Es más, no debería haber ningún motivo a nivel institucional para que en las elecciones legislativas de 2009 ambos órganos no hubieran tenido un desempeño imparcial que redunde en la legitimidad del resultado electoral. Para las de gobernador de 2011 la situación era diferente, ya que en ese año el congreso era dominado por el PRI, que poseía mayoría absoluta de diputados, lo que podía aumentar las posibilidades de presión sobre consejeros y magistrados. No obstante, debido a que el mencionado partido no poseía dos tercios de la legislatura, era poco probable que estos funcionarios se sintieran amenazados en sus cargos.

En síntesis, los apartados III y IV muestran diseños institucionales electorales acorde 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 (el único aspecto aún pendiente es que se produzca una alternancia en el partido gobernante). Todo ello debería provocar que las elecciones sean consideradas justas, que sus resultados sean acatados y que los ganadores sean reconocidos por todas las fuerzas políticas. ¿Se cumplió esto último?

## 5. Percepción ciudadana en torno a las elecciones en el Estado de México

La encuesta de FLACSO México-PNUD (2011) sobre percepción de procesos electorales, levantada por Parametría, es la base para evaluar cómo los ciudadanos mexiquenses creen que funcionan sus instituciones electorales y qué tan confiables 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 de los encuestados sobre las condiciones de competencia electoral (véase Cuadro 4) muestra que 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 obtiene en los procesos electorales algún beneficio adicional al voto de los electores, el cual le supone un rédito político (lo que sin duda atañe a las competencias del IEEM). Sin embargo, existe un porcentaje nada despreciable de individuos que tiene la percepción contraria, es decir, que las condiciones de la competencia electoral son justas. Esto muestra una situación de 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.<sup>26</sup>

*Cuadro 4. Opinión sobre la frase: “las elecciones en el estado son libres y equitativas”*

<i>Respuesta</i>	<i>Porcentaje</i>
De acuerdo	37.8
En desacuerdo	47.3
Otros	14.9

La categoría “otros” es la suma de las respuestas “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, “no sabe” y “no contesta”

La percepción predominante sobre los integrantes del IEEM (ver Cuadro 5) es que ellos no tienen un desempeño imparcial, sino que tienden a favorecer a un partido político. Al respecto, es preciso resaltar que la confianza en los

26. 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.

organismos que administran elecciones favorece a que los resultados electorales sean reconocidos y a que la autoridad que emerja de ellos tenga legitimidad. No obstante, a pesar de los datos mencionados, en el Estado de México no podríamos señalar categóricamente que las elecciones arrojan resultados que sean rechazados por la mayor parte de los ciudadanos, ya que un buen porcentaje de encuestados cree que los consejeros del instituto electoral son imparciales. Es más, la mayoría absoluta de los consultados no se adhiere a la percepción de que el IEEM está sesgado para favorecer a un partido. Nuevamente estamos ante una polarización de opiniones, por lo que existe la posibilidad de que el trabajo del instituto no esté libre de cuestionamientos permanentemente. Como se puede apreciar, los datos de Cuadro 4 y Cuadro 5 guardan cierta semejanza en cuanto a las cifras presentadas, lo que podría significar 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.

*Cuadro 5. Opinión sobre la integración del Instituto Electoral del Estado de México*

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

La encuesta de Parametría también indagó sobre qué partido piensan los encuestados se ve favorecido por el IEEM. Lamentablemente un gran porcentaje no respondió a esa pregunta (58.5%), por lo que no se podría hacer afirmaciones concluyentes al respecto. Sin embargo, entre los que dieron



una respuesta explícita 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 es influida por la percepción que se tiene sobre el IEEM. Sin embargo, dada la polarización política que los datos anteriores muestran, es posible que sobre esta última variable tenga incidencia la preferencia política de los electores. Si este 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 con el 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 podría no alcanzar para generar confianza en el proceso electoral.

En Cuadro 6 se confirma que la identidad partidista influye sobre la opinión que se tiene de los consejeros electorales (lo que alude la imparcialidad del IEEM) y que, a su vez, esta variable incide en la percepción que se tiene sobre las condiciones de la competencia política. Por ejemplo, podemos ver que quienes se identifican con el PRI tienen un 73% menos de probabilidad de opinar que los consejeros favorecen a un partido. En tanto, aquellos que señalan que en el instituto electoral 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 los que manifiestan que en el mencionado instituto los consejeros benefician a un partido. Todo esto significa

que el clivaje PRI/anti 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.

*Cuadro 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*</i>		<i>Opinión sobre la integración del IEEM y percepción sobre la competencia política*</i>	
Constante	3.14*** (0.31)	Constante	1.92*** (0.18)
Identidad partidista	0.27*** (0.34)	Opinión del IEEM	0.16*** (0.26)
R <sup>2</sup>	0.09	R <sup>2</sup>	0.23
* Significancia al 10%		* Significancia al 10%	
** Significancia al 5%		** Significancia al 5%	
*** Significancia al 1%		*** Significancia al 1%	
+ La variable dependiente (opinión sobre la integración del IEEM) es dicotómica. Sus valores son: 1 (está integrado por consejeros que favorecen a un partido) y 0 (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 regresión logística binaria.		+ La variable dependiente (percepción sobre la competencia política) es dicotómica. Sus valores son: 1 (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 regresión logística binaria	

Más allá de las condiciones para la competencia política, es importante conocer la impresión de los encuestados en relación a la confiabilidad de los resultados electorales. En Cuadro 7 se muestra que el único aspecto en el que existe una opinión mayoritaria entre los electores mexiquenses es



que los ganadores de elecciones son aquellos que 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 Calderón de 2006, no está muy arraigada en el Estado de México y alcanza solo 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 del proceso electoral, aquellas en las que su regulación es competencia del IEEM (financiamiento privado a partidos, uso de recursos públicos, cobertura de medios, etc.).

*Cuadro 7. ¿Usted cree que el candidato declarado ganador en las últimas elecciones fue el que obtuvo la mayor cantidad de votos?*

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

En resumen, el panorama electoral que nos 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 esperaría encontrar en contextos democráticos; 2) condiciones de pluralidad política en el congreso que, al menos teóricamente, debían 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 debería afectar esto por las razones mencionadas en el apartado anterior); 3) consenso partidista en el nombramiento de las autoridades electorales en funciones hasta hace poco tiempo (lo que debía

hacer aún más probable un desempeño imparcial del IEEM y del TEEM) y una decisión muy plural en la designación de los nuevos consejeros y magistrados en septiembre y octubre de 2014 (que mantiene los incentivos a favor de la imparcialidad en esos órganos); 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 que se tiene sobre los resultados finales de las elecciones. El último de estos puntos no es una consecuencia lógica de los anteriores, es decir, dado lo señalado en los tres primeros no se esperaría 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 se mencionó, un buen diseño institucional puede no garantizar un adecuado desempeño de las organizaciones electorales cuando existe dominio político (lo que, en sentido estricto, no ocurre en el Estado de México, ya que el congreso ha tendido a ser plural). Otra alternativa para que ello ocurra es que los incentivos que promueve no están permeando el ámbito de las relaciones informales de poder, es decir, que 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. Finalmente, existe la posibilidad de que, con independencia de si corresponde o no con el verdadero accionar de los órganos electorales, la polarización política lleve a que buena parte de los electores perciba un desempeño parcializado de los mismos hacia algún partido, a pesar de que cuenten con un diseño institucional de alta calidad y de que las instancias de decisión política sean plurales. Los estudios futuros deberían abordar los dos últimos escenarios, preferentemente a través de trabajos cualitativos

que recaben los testimonios de diversos actores políticos y sociales mexiquenses.

## 6. Conclusiones

Este artículo ha mostrado que en el Estado de México existen desde hace más de una década condiciones normativas (en lo referente a previsiones legales y constitucionales), institucionales (en relación al diseño de los órganos de administración y justicia electoral) y de pluralidad política (en torno a la composición del congreso) favorables para que los procesos electorales sean de alta calidad, exista confianza en torno a ellos y sus resultados sean reconocidos. No obstante, la información empírica sobre percepciones de los electores exhibe una polarización en torno a la imparcialidad de las autoridades electorales y, en consecuencia, alrededor de la legitimidad de los resultados finales. Esta polarización se ubica en torno a la dicotomía PRI/anti PRI. Así, los ciudadanos que se identifican con el Partido Revolucionario Institucional tienden a confiar en el IEEM y en el carácter libre y equitativo de la competencia política. Por otro lado, quienes señalan su preferencia por otros partidos desconfían de las autoridades a cargo de las elecciones y afirman que la competencia electoral está desequilibrada. Esto significa que la atención a la gobernanza electoral no garantiza una credibilidad general en los resultados electorales y una legitimidad absoluta de los representantes electos.

Con la evidencia recolectada es imposible afirmar categóricamente si los órganos electorales favorecen o no al PRI. Sin embargo, es de destacar que en el estado se descarta la existencia de fraude electoral, lo que es un avance notable, dada la historia política mexicana. Lo que sí se puede señalar es que la construcción de confianza en torno a las etapas previas a la emisión del voto es indispensable si se quiere avanzar en la profundización de la democracia mexiquense,

puesto que no hay democracia estable sin elecciones que otorguen legitimidad al vencedor, y esto solo se puede lograr si los electores confían en que en el proceso electoral no se favorece a algún partido en particular y que se respeta el marco jurídico. Al respecto, es posible que la reforma de 2014 introducida por la LGIPE influya favorablemente sobre la confianza en los procesos electorales locales, ya que los nombramientos de las autoridades electorales estatales ahora son realizados por instancias nacionales (es decir, se saca de la política local un aspecto que parece ser muy sensible para cierto sector del electorado). También es importante no tomar a la ligera el hallazgo de que los ciudadanos tienen muy pocas posibilidades de defender sus derechos políticos. La justicia electoral en el Estado de México ha sido diseñada para ser de utilidad casi exclusiva de los partidos, lo que puede también estar afectando la percepción negativa sobre las autoridades electorales y sobre las elecciones.

El panorama para generar confianza en el electorado no es alentador. Por ejemplo, son usuales las denuncias de compra de votos en que incurren todos los partidos políticos y las que señalan el rebase de topes en gastos de campaña sin que exista sanción de las autoridades electorales (esto explicaría la minoritaria percepción de imparcialidad en los consejeros electorales). Una situación de este tipo es, en palabras de teoría económica, *un equilibrio estable*, ya que ningún partido tiene incentivos de alterar su comportamiento. Este tipo de equilibrios solo son alterados por un shock externo, que bien puede ser el empoderamiento de la sociedad civil o la intervención cada vez más determinante de órganos federales, lo cual en la actualidad es más probable dada la reforma de 2014.

Cuando los infractores al marco normativo son muchos o todos los partidos, las autoridades electorales no suelen tener incentivos para emitir sanciones. De haber optado el IEEM y el TEEM por este camino (dadas las numerosas denun-

cias contra las prácticas ilegales de los partidos en épocas de elecciones) se hubieran puesto en una situación vulnerable (todos los partidos en el congreso podrían haberse puesto de acuerdo en tomar represalias contra los consejeros y magistrados que los sancionaron). Esta situación cambia a partir de la reforma introducida por la LGIPE, ya que los nuevos consejeros y magistrados solo pueden ser castigados y removidos por instancias nacionales, lo que brinda mejores condiciones (mas ninguna garantía) para un estricto control de las actividades partidistas. De cualquier forma, a futuro resulta imprescindible realizar investigaciones de índole cualitativa, en las que se indague de qué manera los comportamientos informales de los actores políticos podrían entorpecer los incentivos que se supone que el diseño institucional debería impulsar. Esto permitiría vislumbrar rediseños normativos e institucionales que logren aumentar la confianza ciudadana en los procesos y en las autoridades electorales. ☰

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2013

Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2014

- Bibliografía**
- Alcántara, Manuel e Ismael Crespo (eds.) (1995). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. España: Universidad de Salamanca.
  - Aparicio, Javier y Sandra Ley (2008). "Electoral institutions and democratic consolidation in the Mexican states, 1990-2004". *Documento de Trabajo*. México: CIDE.
  - Arzuaga Magnoni, Javier, Orlando Espinosa Santiago, y José Javier Niño Martínez (2007). "Élites, Alternancia y Partidos Políticos en el Estado de México: Entre la Pluralidad, la Búsqueda del Voto y el Debilitamiento Institucional", *Economía, Sociedad y Territorio*, VII(25), pp. 129-156.

- Berruecos, Susana (2003). "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism", *Journal of Latin American Studies*, 35(4), pp. 801-825
- Cox, Gary (1997). *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. (2000). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Elklit, Jorgen y Andrew Reynolds (2000). "The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda". *Working Paper #281*. Indiana, USA: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Emmerich, Gustavo, y Javier Arzuaga (1999). "Estado de México: pírrica victoria del PRI", en Manuel Larrosa, y Ricardo Espinoza (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*. México: CEDE / UAM-I.
- FLACSO México-PNUD (2011). *La calidad de las elecciones subnacionales en México 1996-2011* (base de datos coordinada por Nicolás Loza e Irma Méndez). México: FLACSO / PNUD.
- Kerevel, Yann P. (2009). *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.
- Méndez, Irma (2013). "Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales", en Irma Méndez, y Nicolás Loza (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: FLACSO, pp. 27-58.
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler (2002). "The comparative study of electoral governance – Introduction", *International Political Science Review*, 23(1), pp. 5-27.

## Bibliografía



- Bibliografía**
- Nohlen, Dieter (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Santiago de Chile: FCE.
- Orozco-Henríquez, Jesús (ed.) (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pastor, Robert A. (1999). "The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research", *Democratization*, 6(4), pp. 1-27.
- Paramio, Ludolfo (1992). *Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Pérez, Moisés (2006). *El control parlamentario a nivel subnacional en México* (tesis de Doctorado en Ciencia Política). México: FLACSO.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub, y Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Torrico, Mario y Cesar Valderrama (2013). "Justicia electoral y calidad de las elecciones en los estados de la República Mexicana: un análisis del diseño de los Tribunales Electorales Estatales", en Irma Méndez y Nicolás Loza (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: FLACSO, pp. 59-91.
- Vera, Rosalba (2003). "Tripartidismo en el sistema electoral municipal del Estado de México", en Álvaro Arreola (ed.), *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*. México: Instituto de Estudios Legislativos / IEEM.
- Wall, Alan et al. (2006). *Electoral Management Design: The International Idea Handbook*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.