

# **PROCESO DE SELECCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES EN LOS ÓRGANOS PÚBLICOS LOCALES Y CALIDAD DE LAS ELECCIONES SUB NACIONALES EN MÉXICO, 2015-2018**

## **Coordinadores**

Nicolás Loza, Profesor-Investigador Flacso México

Irma Méndez, Profesor-Investigador Flacso México

## **Investigadores asociados**

José Alfonso Correa Cabrera, Flacso México

Emiliano Barclay, Flacso México

Roberto Carlos Benítez, Flacso México

## *Introducción*

¿Qué relación existe entre la calidad de los órganos electorales y la calidad de las elecciones? Y en el caso de las elecciones locales en México ¿qué relación existe entre el proceso de selección de consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales (OPL) y la calidad de los comicios? ¿Qué tan profesional e imparcial es el proceso de selección de miembros de los OPL por parte del Consejo general (CG) del Instituto Nacional Electoral (INE)? ¿En qué medida órganos electorales locales integrados con consejeros mejor evaluados se relaciona con elecciones más íntegras, con mejor calidad? Estas son las preguntas de investigación que nos guiaron, partiendo de la presunción de que la calidad en la integración de los Consejos Generales de los OPL influye en la calidad de las elecciones locales.

La calidad de las elecciones es una preocupación compartida entre estudiosos de los procesos electorales, analistas y ciudadanos en general, pero su definición, ámbito de intervención y medición despierta diferencias. Hay autores como Elklit y Reynolds (2005) que proponen incorporar indicadores relativos a factores y aspectos muy específicos que abarcan la totalidad del proceso electoral para estudiar la calidad de una elección, mientras que Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) aseguran que la calidad de las elecciones depende sobre todo de la autonomía o independencia de los órganos electorales. Por su parte, Pippa Norris (2014) propone el nuevo paradigma de las elecciones con integridad y malas prácticas y produce un Índice de Integridad de las elecciones aplicado a nivel nacional y también sub nacional para varios países, entre ellos México. Desde esta perspectiva, la calidad o

integridad de las elecciones debe comprender indicadores para cada una de las 11 etapas del ciclo electoral y una que condense a todas las dimensiones.

En México la transición a la democracia significó pasar de elecciones sin garantías democráticas a elecciones libres, competitivas y transparentes, tanto a nivel federal como local. Ello fue así gracias, en gran medida, a un número importante de reformas electorales aprobadas entre 1990 y 2014. Pese a los grandes cambios políticos que dichas reformas han implicado, se conoce poco, en general, el impacto real de muchos de los cambios normativos introducidos, por lo que nos parece necesario realizar evaluaciones que permitan conocer qué calidad de elecciones locales hay en México y qué lo explica.

En el contexto de este estudio, partimos de que uno de los actores claves a la hora de velar por la calidad de las elecciones son los organismos de administración electoral, cuyo objetivo y responsabilidad legal es administrar todas o algunas de las tareas que resultan necesarias para la realización de elecciones o para poner en marcha instrumentos de democracia directa. Tal y como señala IDEA internacional (2014), estas tareas incluyen determinar quién puede votar, recibir y validar las candidaturas, conducir la jornada electoral, escrutar y contabilizar los votos, así como dar a conocer los resultados electorales. Los OPL y el INE constituyen ejemplos de órganos de gestión electoral.

La reforma electoral de 2014 alteró las competencias de los órganos de administración electoral federal y estatales. A la autoridad federal se le asignaron nuevas atribuciones, algunas en el terreno de la organización de elecciones locales, en tanto que a las autoridades en los estados se les limitaron. Uno de los cambios sustantivos fue sustraer de la soberanía de cada entidad de la República, el nombramiento de la máxima autoridad de los órganos de administración electoral local, es decir, la designación de los consejeros electorales de los Órganos Públicos Locales (OPL), misma que pasó a manos del Consejo general del Instituto Nacional Electoral (INE).

Con esta investigación, queremos demostrar que *la calidad de una elección sub nacional se asocia a la calidad en la integración del Consejo general del OPL de la entidad*. Por supuesto, lograr elecciones íntegras es producto de un mecanismo complejo en el que interactúan múltiples factores, tanto del sistema electoral como de su entorno. Podríamos enlistarlos y para ambas dimensiones identificar una gran cantidad de variables.

Fuera del sistema electoral, la pobreza, desigualdad, corrupción o criminalidad, entre otras, son realidades que desafían no sólo la celebración de elecciones aceptables, sino el funcionamiento mismo de las democracias. Dentro del sistema electoral, también inciden diferencialmente muchos factores, como el compromiso democrático de los partidos, la competitividad entre éstos o la participación de los electores, y existe consenso en la literatura especializada de que la naturaleza y calidad de la autoridad electoral es decisiva, por lo que nuestro argumento sólo es una especificación de esta propuesta para México, a nivel sub nacional y respecto a una dimensión de la autoridad electoral.

Este trabajo se divide en tres partes además de esta introducción. En seguida, informamos del proceso de selección de consejeros electorales de los OPL, así como del indicador de calidad del mismo. Posteriormente, exhibimos nuestro diagnóstico de la integridad de las elecciones sub nacionales. En la parte central del texto, mostramos la relación entre la calidad de la selección de consejeros electorales y la integridad de las elecciones locales en México entre 2014 y 2018, añadiendo al final algunas conclusiones.

#### *Calidad de la selección de consejeros electorales OPL*

A partir de la reforma electoral de 2014, el Consejo general del INE lleva a cabo la designación de consejeros electorales en los estados. Desde entonces, se han efectuado múltiples convocatorias para la selección de consejeros que pueden distinguirse en procesos ordinarios, cuando se integra o renueva conforme a calendario el CG de un OPL, o procesos extraordinarios, cuando la convocatoria se hace por efecto de una renuncia, una defunción o una destitución. Hasta agosto de 2018, contabilizamos la participación de 7,487 aspirantes para integrar el Consejo general de un OPL en un total de 58 convocatorias.

Como era de esperarse, el número de aspirantes que se presentan a concurso por estado se relaciona con el tamaño de su población. Las dos entidades del país más grandes, la Ciudad de México y el Estado de México, son también en las que más aspirantes se registraron, con 312 y 344 respectivamente, en ambos casos en la primera convocatoria para la integración del CG en 2014. Sin embargo, la relación entre número de aspirantes y tamaño de la población no siempre es simétrica; hay estados de la República en los que, conforme a su tamaño poblacional se esperarían menos postulantes como Sonora, o más como Oaxaca.

Las entidades con menos aspirantes han sido Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit, por debajo de los 100 postulantes cada uno.

Las convocatorias para integrar el OPL recibieron mayor atención y contaron con más aspirantes que las de renovación parcial o sustituciones, lo que no sólo tienen la lógica de que las posiciones en juego son más en las primeras que en las segundas, sino que podría ilustrar una suerte de declive en la respuesta, asociada al aprendizaje de las probabilidades de éxito de quienes se perciben como posibles consejeros.

El procedimiento de evaluación que sigue el INE para la selección en cada estado se compone de fases cuyos participantes dependen del resultado de la etapa anterior. La postulación como aspirante es por auto selección: el postulante responde a una convocatoria porque se considera idóneo y en un primer paso, el INE certifica, en efecto, si cumple o no con los requisitos de la convocatoria. Los que pasan este primer filtro, se presentan a contestar un examen estandarizado, de donde se seleccionan alrededor de los 50 aspirantes con mejores notas en su estado, la mitad mujeres y la otra mitad hombres. Posteriormente, los aspirantes con las mejores notas, redactan un ensayo que de ser considerado idóneo implicará una nueva evaluación curricular; en esta etapa, se conocerán las posibles objeciones a su trayectoria. Los que superan esta fase, pasan a la etapa de entrevista, en donde una comisión de consejeros del INE los entrevista cara a cara. Finalmente, la comisión de consejeros federales acuerda una propuesta al Consejo general del INE de selección de consejeros en la entidad, especificando la duración del nombramiento y si se trata de consejero electoral o consejero presidente del OPL.

Este proceso ha experimentado ligeras variaciones en estos cuatro años. Del primero a los siguientes procesos, aumentó el número de lectores por ensayo, mejoró la información disponible respecto a los criterios de la calificación curricular y de la entrevista que los consejeros federales le hacen a los aspirantes. En estos cuatro años de selección de consejeros locales, si bien se han impugnado algunas calificaciones por parte de los aspirantes, no ha habido objeciones a la legalidad y ni indicios de anormalidad de los procesos, por lo que evaluarlos en su conjunto o fase por fase, implicó generar indicadores adicionales pues el simple cumplimiento de la regla siempre ocurrió.

A pesar de que la integración final de los CG de los OPL es paritaria por sexo, los varones que se presentan para ocupar el cargo casi duplican el número de aspirantes mujeres.

A su vez, las notas del examen estandarizado de los hombres, están un punto arriba del de las mujeres. Sin duda se trata de un asunto que debe entenderse a cabalidad y por ahora sólo nos limitamos a consignarlo sugiriendo que las diferencias en número y calificación pueden estar asociadas entre si, por un lado, y explicarse por pautas de género en particular. El testimonio al respecto de una aspirante que logró ser consejera resulta sugerente: el día anterior al examen estandarizado, la todavía aspirante tuvo que atender hijos y asuntos domésticos, en tanto que algunos de los consejeros varones con quienes posteriormente ha compartido responsabilidad, le dicen que ese día se dedicaron, exclusivamente, a estudiar.

Durante el periodo observado, 120 aspirantes solicitaron revisión a la calificación de su ensayo, por supuesto cuando éste fue considerado no idóneo: 39 lograron una reconsideración aprobatoria y en 81 casos no se modificó la nota. Los estados que registran el mayor número de solicitudes de revisión fueron Tlaxcala, Aguascalientes y Baja California y en donde menos solicitudes de revisión hubo fue en Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. En el periodo, once aspirantes que solicitaron revisión de su nota inicial en el ensayo, lograron la reconsideración y entraron a un CG.

De 2014 a 2018, hemos computado 54 procesos de selección que han producido consejos generales que condujeron o conducirán una elección. Por ahora omitimos pequeñas variaciones en la integración de consejos cuando entre una y otra, no hubo elección, pero la información está disponible en las bases de datos.

Nuestra evaluación de los procesos de selección de consejeros electorales en los estados ha consistido en la construcción de cuatro indicadores, dos a los que les hemos llamado de brecha, y dos más de excepciones. La brecha uno (B1) ocurrió cuando el promedio de los cincuenta aspirantes mejor evaluados fue más alto que el promedio del Consejo general. La brecha dos (B2) se dio cuando el promedio del Consejo general fue superior a la nota del Consejero presidente. La excepción uno (E1) ocurre cuando el ensayo de un aspirante integrado al Consejo general fue calificado en un primer momento como no idóneo, se solicitó reconsideración, y finalmente se aprobó. Y la segunda excepción (E2) es el caso de una variación entre la lista aprobada en Consejo general del INE y la lista presentada previamente por la comisión encargada.

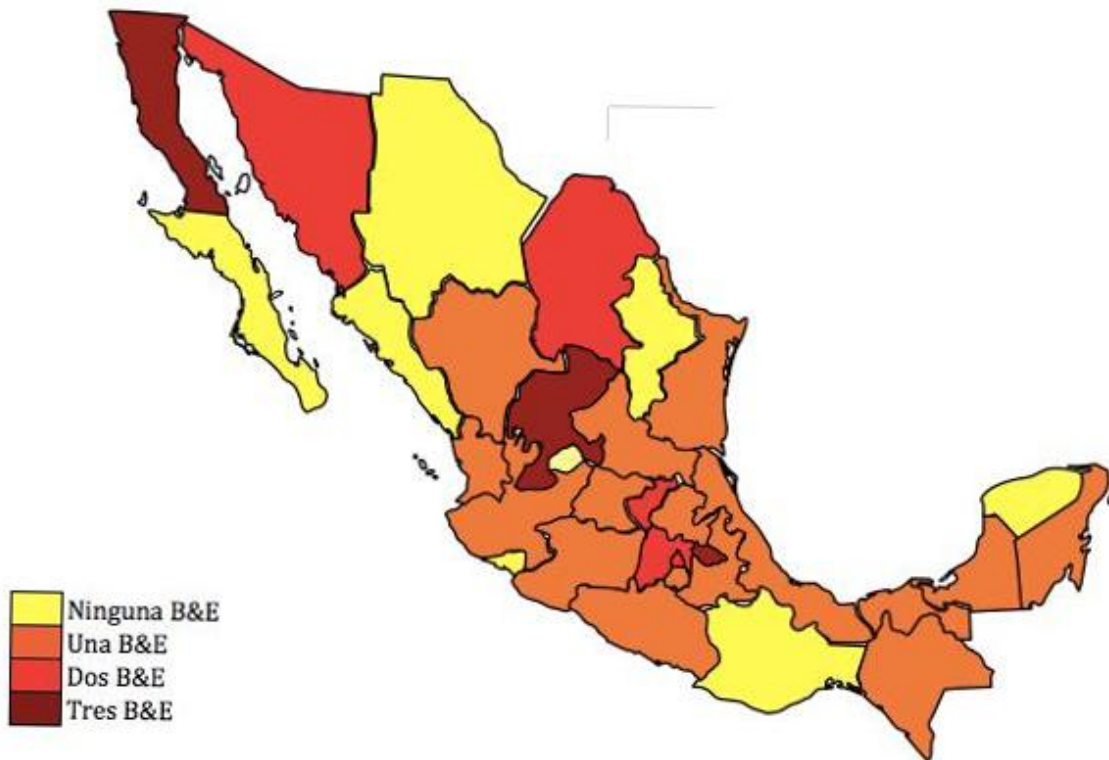
Del total de procesos considerados, en casi una tercera parte no ocurrió ninguna brecha ni excepción, en casi la mitad sólo una, en menos de una tercera parte dos excepciones

y en sólo cuatro, tres brechas y/o excepciones. Si sumamos aquellos estados/consejos sin brecha ni excepciones con los que sólo tuvieron una, son la gran mayoría lo que en general sugiere procesos limpios, no sólo desde el punto de vista legal, sino de nuestros criterios de variación. Por el contrario, si sumamos los procesos con dos o tres brechas y excepciones, tendremos menos de una tercera parte con variaciones, haciendo notar, incluso, que en ningún estado/consejo se llegó al valor máximo del indicador de brechas y excepciones que es cuatro.

Para 2018, sólo seis de los consejos generales de las 32 entidades de la República habían sido integrados sin acusar al menos una brecha o excepción. Con una brecha o excepción, había 17 consejos generales; con dos, cuatro: Ciudad de México, Coahuila, Querétaro y Sonora; con tres, tres: Baja California, Tlaxcala y Zacatecas, y el resto sin ninguna. Como en todo el ciclo bajo examen, en ninguna entidad el CG de un OPL se integró incurriendo en las dos brechas y las dos excepciones posibles (mapa 1).

**Mapa 1**

**OPL: brechas y excepciones en la integración de consejos generales para 2018**



### *Integridad de las elecciones sub nacionales*

Para medir la calidad de las elecciones locales en México usamos diversos indicadores siguiendo la literatura y los datos disponibles para todas las unidades subnacionales en el periodo en estudio. Se privilegiaron aquellos indicadores que pudieran dar cuenta de etapas o procedimientos clave del proceso electoral o del proceso en su conjunto, mismo que según IDEA Internacional comprende 11 etapas, a saber: leyes electorales, procedimientos electorales, distritación, registro de electores, registro de partidos y candidatos, medios de comunicación durante las campañas electorales, financiamiento de campañas, proceso de votación, conteo de votos, resultados y órganos electorales.

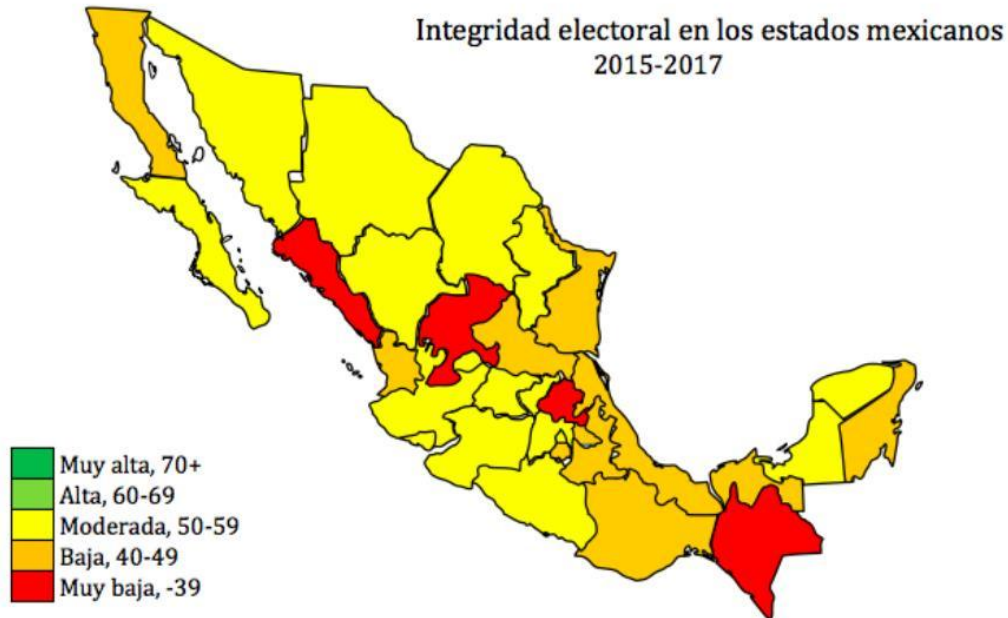
Los indicadores utilizados para evaluar la calidad de los proceso electorales locales entre 2015 y 2017 fueron dos:

- El índice sobre percepción de la integridad electoral (PEI por sus siglas en inglés). Este indicador condensa la valoración de los expertos sobre las 11 etapas del proceso electoral, por lo que es el más comprensivo de todos. Es parte del *Electoral Integrity Project* y proviene de la Encuesta a Expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral a nivel subnacional en México coordinada por Pippa Norris y Ferran Martínez i Coma desde la Universidad de Sidney y por Irma Méndez y Nicolas Loza desde la FLACSO sede México.
- La proporción de casillas anuladas o modificadas respecto al total de las casillas instaladas que pueden reflejar problemas de instalación (disponibilidad de materiales, integración de las mesas) y legalidad en el desarrollo de la jornada (libertad de votación, seguridad, integridad de paquetes electorales, etc.) que indican, de conjunto, niveles de calidad en la elección.

La percepción de integridad electoral a nivel subnacional en el periodo 2015-2017 es en general de moderada a baja, con heterogeneidad entre los estados y sin ningún caso de elecciones de alta o muy alta integridad. Entre las elecciones mejor y peor evaluadas, medió una distancia de 24 puntos en una escala de 100: la contienda de 2016 en Durango fue evaluada con 58.34 puntos (integridad moderada) en tanto que a las elecciones de Chiapas de 2015 se les evaluó con 34.77 puntos (integridad muy baja). El PEI permite identificar qué fases del ciclo electoral son mejor y peor evaluadas, en su conjunto y para cada estado, así como los casos específicos de buena o mala integridad en el ciclo entero.



Mapa 2



Las diferencias en la integridad electoral en los estados podría expresarse en distintos niveles de certeza sobre los resultados electorales. Tiene sentido esperar que ahí donde las elecciones son menos íntegras habrá una mayor inconformidad respecto a los resultados de las elecciones. Tal inconformidad se puede traducir en resultados impugnados y, eventualmente, en la anulación o la modificación de los resultados originales. A partir de la información proporcionada por el INE es posible conocer el número de casillas cuyos resultados fueron anulados o modificados en cada una de las elecciones estatales. Por tanto, además de la encuesta a expertos PEI, otro indicador para aproximarnos a la calidad o integridad de los procesos electorales sub nacionales es la proporción de casillas anuladas o modificadas respecto al total de las casillas instaladas.

De acuerdo a este indicador, la calidad de los resultados electorales de las elecciones estatales en el periodo 2015-2017 fue también heterogénea. Mientras en algunas elecciones ninguna casilla fue anulada o modificada por los tribunales electorales, en las elecciones para gobernador del Estado de México los resultados muestran que un total de 646 casillas se encontraron en esta situación. Otro caso sobresaliente es Hidalgo, uno de los estados cuyas

elecciones han sido peor calificadas por los expertos, y que fue también la entidad donde se presentó una mayor proporción de casillas anuladas o modificadas en 2016.

Con el propósito de evaluar la calidad de los procesos electorales 2017-2018 en los estados de la República y dado que al momento de escribir este informe aún no se dispone de la información de la Encuesta a Expertos sobre Integridad Electoral a nivel sub nacional en México ni del total de casillas anuladas, seleccionamos algunos indicadores alternos que fueron: 1) participación electoral, 2) proporción de funcionarios de casilla sacados de la fila respecto al total de funcionarios, 3) porcentaje de actas de escrutinio y cómputo registradas en el PREP y 4) número de quejas presentadas ante el INE en contra de los consejeros electorales de los OPL.

En la jornada electoral de 2018 hubo notorias diferencias en participación electoral local. La participación sub nacional promedio fue de 57.81% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. El estado con más participación fue Yucatán, donde alcanzó 76.94% y las entidades con menos participación fueron Querétaro, Sinaloa, Chihuahua y Puebla, donde no llegó a 50%. Entre Yucatán y Puebla, los niveles de participación difieren por más de 32 puntos porcentuales y particularmente en esta última entidad, la participación fue notoriamente baja, con más de trece puntos porcentuales por abajo del promedio nacional.

El segundo indicador seleccionado para conocer la calidad de las elecciones estatales es el número de actas computadas por el PREP de cada entidad. Ofrecer resultados preliminares de manera oportuna contribuye a garantizar la transparencia y la credibilidad de los resultados electorales: el PREP más eficaz es aquél que ofrece resultados más completos. Aunque a partir de la reforma electoral de 2014 el funcionamiento de los PREP estatales está regulado por el INE, son los OPL los encargados de implementar y operar estos programas, razón por la cuál la eficacia de los PREP estatales nos parece indicador del trabajo realizado por los órganos electorales locales y en general de la calidad de la elección.

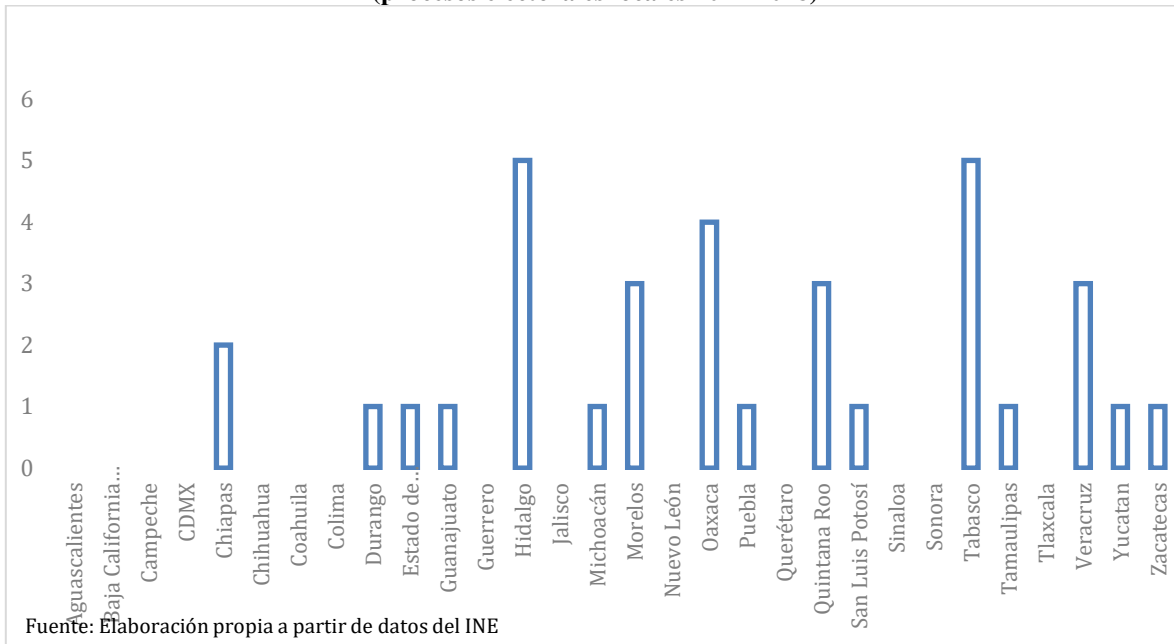
De acuerdo a la información que los mismos OPL ofrecen en materia de resultados electorales, se observó que en Chiapas y el Estado de México el porcentaje de actas computadas por el PREP fue de apenas arriba del 90%, mientras que en Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán fue de alrededor del 80%. El caso más crítico fue el de Sonora, en donde dicho porcentaje fue del 65%. En el resto de las entidades federativas el porcentaje fue de cerca del 98% o más.

Otro de los indicadores utilizados en el presente trabajo fue el porcentaje de funcionarios sacados de la fila. En México, en aquellas casillas donde los funcionarios insaculados y capacitados no asisten a cumplir con su responsabilidad, las tareas de los funcionarios son cubiertas por ciudadanos formados en esa casilla para ejercer el voto. El hecho de que sean individuos no capacitados quienes fungen como funcionarios de casilla puede afectar el desarrollo de la jornada electoral y, sin duda, afecta la calidad de los comicios, al tiempo que la no presentación en la casilla de los ciudadanos capacitados y con nombramiento, indicaría la presencia de otras anomalías, o bien en el reclutamiento y capacitación por parte de la autoridad, o bien en la conducta de los partidos que pueden intentar reclutarlos como sus representantes o inhibir su presencia, o bien de la confianza de los ciudadanos en el proceso o alguno de sus componentes.

En el proceso electoral de este año, hubo una variación considerable en cuanto al porcentaje de funcionarios sacados de fila. Mientras en Chihuahua fue de menos de 3%, en Campeche y Quintana Roo los funcionarios no capacitados constituyeron más de 13% del total de funcionarios de casilla. Es decir, entre los primeros y los segundos hay una distancia de más de diez puntos porcentuales. Ello permite sugerir que es entre los últimos donde el proceso de designación y capacitación fue más deficiente y por tanto la calidad de la elección pudo ser más baja.

Finalmente, nuestro último indicador para evaluar la calidad de las elecciones sub nacionales en México son las quejas presentadas en contra de los consejeros electorales de los OPL. Estas quejas se interponen ante el INE y puedan dar lugar a un proceso de remoción de consejeros. Entre los actores que las presentan se encuentran los partidos políticos, aspirantes a candidaturas independientes, autoridades jurisdiccionales como los tribunales estatales electorales e, inclusive, el propio INE. Las quejas pueden estar motivadas por alguna de las siguientes razones: conducción partidista del proceso electoral, actuación indolente de parte de los consejeros u omisiones en el cumplimiento de sus deberes. Un alto número de quejas sería sintomático de un desempeño deficiente por parte de los OPL (gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Quejas ante el INE contra consejeros electorales (OPL)**  
**(procesos electorales locales 2017-2018)**



De las 34 quejas que recibió el INE en contra de los consejeros de los OPL, en catorce estados no se registró ninguna, en nueve se interpuso sólo una, en una entidad se interpusieron dos, en tres estados tres, en uno más se interpusieron cuatro y en dos más se presentaron cinco. Destacan los casos de Hidalgo y Tabasco que recibieron el mayor número de quejas a nivel nacional. Si nuestras premisas son verdaderas, podemos esperar que la calidad de las elecciones en estas entidades estará mermada (gráfica 1).

Ahora bien, ¿cómo se relaciona la integridad o calidad de las elecciones con la calidad del proceso de selección de consejeros electorales de los órganos electorales locales? ¿La integración de los consejos generales de los OPL se relaciona con la integridad de las elecciones? ¿En qué medida hay una relación entre mejor integración de los OPL (sin excepciones y brechas) y elecciones más íntegras en las entidades federativas? Estas son las preguntas que se intentan responder en el siguiente apartado.

*Consejos generales de los OPL y elecciones sub nacionales en México, 2015-2018*

Nuestro argumento central es que la calidad de las elecciones sub nacionales de 2015 a 2018 en México será mayor en la medida en que haya menos brechas y excepciones en la aplicación de un procedimiento profesional e imparcial que privilegie los méritos en la selección de consejeros electorales en los estados; de forma inversa, un proceso de selección con brechas en calificaciones y excepciones en procedimiento podría no favorecer a los mejores perfiles y traducirse en una menor integridad electoral.

Existe una correlación positiva y significativa entre la percepción de integridad de los OPL y la brecha dos, que es la diferencia entre la calificación del consejero presidente y el promedio de calificación del Consejo General: donde fue designado como consejero presidente quien ha obtenido una calificación mejor que el resto de consejeros puede esperarse un mejor desempeño del organismo que donde ocurrió lo contrario. Hay también una correlación positiva significativa entre el porcentaje de actas computadas por el PREP y la brecha uno, que es la diferencia entre la calificación promedio del consejo general del OPL y el resto de los aspirantes: el PREP tiende a computar un mayor número de actas en aquellos estados donde el OPL lo conforman las personas que obtuvieron una mejor calificación en el examen estandarizado.

A su vez, la percepción de integridad electoral en los estados según los expertos y la brecha dos, es decir, la diferencia entre la calificación del presidente y el resto de los consejeros para el periodo 2015-2017, ocurre de la forma esperada. Destacan en particular Jalisco, Durango y Aguascalientes donde la relación es fuerte, con alta calidad de sus elecciones de gobernador y un órgano electoral encabezado por un presidente con mejor calificación que el resto de su Consejo que podría contribuir a un liderazgo indiscutible. Chiapas, Zacatecas, Hidalgo y Veracruz son entidades donde sucede lo opuesto, es decir, con baja calidad de de sus elecciones y altos valores negativos en la brecha dos.

Para los procesos electorales locales de 2018 la calidad se midió con las quejas presentadas contra los OPL en el INE. Entre éste indicador y la brecha dos, que insistimos es la diferencia entre la calificación del presidente del Consejo General del OPL y el resto de los consejeros, también constatamos presencia de la relación esperada. Cuando la diferencia fue negativa, o sea, el consejero presidente tuvo una nota debajo del promedio de su consejo general, el número de quejas fue mayor.

Para tener una visión del periodo en su conjunto observamos la relación de la percepción de integridad electoral en los estados 2015-2017 con la diferencia entre la calificación del presidente y del resto de los consejeros para el proceso 2018, es decir, la magnitud de la brecha dos, que conforme a nuestras pruebas es el indicador más robusto de la calidad del proceso de selección de consejeros de los OPL. La evidencia muestra que la percepción de integridad electoral crece en la medida en que la diferencia en calificaciones aumenta, lo que a su vez indica mayor calidad en la integración de los consejos generales de los órganos electorales locales.

Finalmente, con el propósito de estimar el impacto del proceso de selección de consejeros de los OPL en la calidad de las elecciones locales para todas las elecciones sub nacionales del periodo 2015-2018 presentamos un modelo de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios con tres modelos, en donde ponemos a prueba nuestra variable explicativa de interés –la calidad del proceso de selección- frente a otras variables socioeconómicas y políticas que han sido propuestas en la literatura para explicar la calidad de las elecciones en México, América Latina y el Mundo (Norris, 2014, 2015; Birch, 2011; Loza & Méndez 2016a).

**Cuadro 1**  
**Integridad de las elecciones locales en México, 2015-2017: factores explicativos**

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
Participación electoral	0.021 (.075)	0.0435704 (.066)	-0.024 (.075)
Brecha 1 (B1)	-0.8958608 (1.877)		
Brecha 2 (B2)	-4.036095*** (1.362)		
Excepción 1 (E1)	1.316093 (1.634)		
Excepción 2 (E2)	-0.8468455 (2.349)		
Magnitud de B2 (calificación presidente y CG)		0.4796151*** (.098)	
Índice de brechas y excepciones (IB&E)			-1.598* (.846)
Margen de victoria	-0.1038361 (.0766)	-0.1316885** (.064)	-0.112 (.075)
Índice de desarrollo humano (IDH)	93.90861*** (20.292)	97.24138*** (17.928)	101.508*** (20.630)
Constante	-18.76548	-23.70538	-21.92097
N	65	65	65
R <sup>2</sup>	0.453	0.535	0.3854

Modelos de regresión lineal. Variable dependiente: integridad de las elecciones locales 2015- 2018. El valor de la integridad de las elecciones en 2018 se asignó con el de la elección inmediata anterior.  
Coeficientes de regresión. Entre paréntesis, error estándar. \*\*\* $p \leq 0.01$ , \*\*  $p \leq 0.05$ , \*  $p \leq 0.1$

Los tres modelos utilizados consideran como variable dependiente la integridad de las elecciones sub nacionales mexicanas de 2015-2018. Para operacionalizar esta variable se utilizó el índice PEI. Nuestra variable de interés, en este caso, variable independiente de interés, es la integración de los OPL y en concreto la presencia o no, de brechas y excepciones en el proceso de selección de consejeros.

Para valorar con mayor precisión la importancia de cada uno de los indicadores, se ofrecen resultados de tres modelos diferentes. En todos los casos incluimos variables de control que sabemos que inciden sobre la calidad de los procesos electorales: el IDH porque la prosperidad de una entidad importa y el margen de victoria y la participación porque sabemos que competitividad entre partidos y concurrencia a las urnas inciden sobre integridad.

En el primer caso (modelo 1), incluimos como variables independientes cada una de las cuatro brechas y excepciones descritas en la segunda sección del texto. Tres de ellas se comportan en el sentido esperado: cuando se incurre en brechas y excepciones en el proceso de integración del OPL, la percepción sobre la integridad electoral es menor, pero solo una de las cuatro es estadísticamente significativa. Éste es el caso de la segunda brecha, es decir, cuando el consejero presidente recibió una calificación menor que la calificación promedio del Consejo General. Esta relación, además de tener el signo esperado ( $b = -4.0361$ ), es estadísticamente significativa ( $p \leq 0.01$ ). Un resultado similar se obtiene en el segundo modelo. En este caso, la brecha se expresa en la magnitud de la diferencia entre la calificación del consejero presidente y la del resto del Consejo General del OPL. También en este caso encontramos evidencia consonante con nuestras expectativas: el coeficiente de regresión ( $b = 0.4796$ ) es del signo esperado y estadísticamente significativo ( $p \leq 0.01$ ). De los tres modelos propuestos, éste es el que explica una mayor proporción de la variación de la variable dependiente ( $r^2 = 0.535$ ). Finalmente, el tercer modelo utiliza nuestro índice de brechas y excepciones como variable independiente. Al igual que los modelos anteriores, los resultados sustentan nuestras previsiones: la calidad de las elecciones es menor ahí donde

tienen lugar más brechas y excepciones. El coeficiente de regresión es del signo anticipado ( $b = -1.598$ ) y es estadísticamente significativo ( $p \leq 0.1$ ).

En resumen, los modelos propuestos muestran que existe una correlación negativa entre la presencia de brechas o excepciones en la integración de consejos generales en los OPL y la calidad de las elecciones. Esta correlación es estadísticamente significativa incluso cuando se controla por factores socioeconómicos como el IDH o políticos como la participación electoral y el margen de victoria.

Los resultados nos muestran que los organismos de gestión electoral, en particular la forma en que el INE integra el Consejo general de los OPL, no son irrelevantes para la calidad de las elecciones. En aquellos estados en donde hay menos brechas y excepciones en la aplicación de un procedimiento profesional e imparcial que privilegia los méritos en la selección de consejeros electorales en los estados, hay elecciones locales más íntegras.

### *Conclusiones*

Consolidar elecciones democráticas en México sigue teniendo como pilar a los órganos de administración electoral tanto federal como locales. Su integración y funcionamiento son relevantes en la organización profesional y transparente de elecciones de calidad, sobre las que tienen una influencia privilegiada.

En este estudio mostramos que existe una relación positiva entre la calidad de la integración de los consejos generales de los OPL y la integridad de las elecciones locales: cuando en la selección de consejeros electorales locales ocurrieron brechas y excepciones la calidad de las elecciones fue menor.

Si bien la integración de los OPL siempre ha seguido reglas, en pocos casos, en algunos más que en otros, acuso brechas y excepciones, que luego gravitaron sobre la integridad de las contiendas locales.

Estos hallazgos consolidan evidencia precedente (Loza & Méndez, 2016b) y abren un conjunto de nuevas interrogantes y necesidades de investigación.



## REFERENCIAS

- Birch, Sarah. 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford, Oxford University Press.
- Elklit, Jørgen y Andrew Reynolds. 2005. "Judging elections and election management quality by process." *Representation* 41(3): 189-207.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo. 2009. "Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in Latin America." *America Latina Hoy* 51: 15-40.
- IDEA Internacional. 2014. *Electoral management design*. Stockholm, International IDEA.
- Loza, Nicolás e Irma Méndez. 2016a. *Poderes y democracias: la política subnacional en México*, México, FLACSO México – IEDF
- Loza, Nicolás e Irma Méndez. 2016b. "Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. No. 4. UNAM/IIJ.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge: Cambridge University Press.

## SITIOS INSTITUCIONALES CONSULTADOS

- Instituto Estatal Electoral Aguascalientes: <http://www.ieeags.org.mx/>
- Instituto Estatal Electoral Baja California: <http://www.ieebc.mx/>
- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur: <https://www.ieebcs.org.mx/>
- Instituto Electoral del Estado de Campeche: <http://www.ieec.org.mx/>
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/>
- Instituto Estatal Electoral Chihuahua: <http://www.ieechihuahua.org.mx/>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México: <http://www.iecm.mx/>
- Instituto Electoral de Coahuila: <http://www.iec.org.mx/v2/>
- Instituto Electoral del Estado de Colima: <http://ieecolima.org.mx/>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango:  
<https://www.iepcdurango.mx/x/instituto-electoral-de-durango>
- Instituto Electoral del Estado de México: <http://www.ieem.org.mx/>
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato: <https://ieeg.mx/>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero: <http://iepcgro.mx/>

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo: <http://www.ieehidalgo.org.mx/>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco: <http://www.iepcjalisco.org.mx/>

Instituto Electoral de Michoacán: <http://www.iem.org.mx/>

Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana: <http://impepac.mx/>

Instituto Estatal Electoral de Nayarit: <http://ieenayarit.org/index.php>

Comisión Estatal Electoral Nuevo León: <https://www.ceenl.mx/>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca: <http://www.ieepco.org.mx/>

Instituto Electoral del Estado Puebla: <https://www.ieepuebla.org.mx/>

Instituto Electoral del Estado de Querétaro: <http://www.ieeq.mx/>

Instituto Electoral de Quintana Roo: <http://ieqroo.org.mx/>

Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí:  
<https://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/>

Instituto Electoral del Estado de Sinaloa: <https://www.ieesinaloa.mx/>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Sonora: <http://www.ieesonora.org.mx/>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco: <http://iepct.mx/>

Instituto Electoral de Tamaulipas: <http://ietam.org.mx/portal/>

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones: <https://www.itetlax.org.mx/index.html>

Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz: <http://www.oplever.org.mx/>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán: <http://www.iepac.mx/>

Instituto Electoral del Estado de Zacatecas <http://www.ieez.org.mx/>