



La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)

ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO*

Perfiles Latinoamericanos 33
Enero-junio 2009

7

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar un componente de los sistemas de gobernanza electoral en las entidades federativas mexicanas; esto es, las normas que regulan la conducción de elecciones libres y limpias. El análisis se realiza con base en el indicador de equidad electoral formal que evalúa la legislación electoral local del periodo 1996-2007. Mediante el empleo de un modelo de regresión para datos en forma de panel se encontró evidencia de que los procesos políticos locales importan para explicar las diferencias en las condiciones de equidad electoral formal. A partir del análisis de los resultados, el artículo concluye apuntando varias líneas de investigación que quedan abiertas para conocer mejor el desarrollo y el funcionamiento de la gobernanza electoral en el ámbito subnacional.

Abstract

The paper examines the formal rules of electoral governance in Mexico's federal states. For this purpose, an index of "formal electoral fairness" is developed. It shows how conditions for free and fair elections are established through improvements in the electoral laws at the sub-national level from 1996 to 2007. Using a regression model for Panel data, the analysis finds evidence that local politics do matter for explaining the quality of legal electoral fairness. The paper concludes by discussing a research agenda which aims at a better understanding of the development and functioning of the electoral governance at the sub-national level in Mexico.

Palabras clave: gobernanza electoral, legislación electoral, política subnacional, democratización, México.
Key words: electoral governance, electoral law, subnational politics, democratization, Mexico.

* Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente se desempeña como profesor investigador en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Introducción¹

O rganizar y llevar a cabo elecciones libres y limpias, en las que haya certidumbre acerca de la equidad de la contienda y transparencia en los resultados, son tareas que requieren ordenamientos normativos adecuados y considerables recursos institucionales. El proceso de construcción de las condiciones necesarias para realizar elecciones democráticas en México ha sido estudiando extensamente. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene el estudio de los procesos políticos subnacionales para entender mejor el cambio político y los alcances de la democratización (Beer, 2003; Cornelius, 1999; Snyder, 1999), se ha puesto poca atención en el desarrollo de la gobernanza electoral en los estados de este país.

Este trabajo pretende contribuir al mejor conocimiento de las condiciones en las que se llevan a cabo los procesos electorales en los estados de la federación mexicana. Con este propósito se ha desarrollado un indicador de *equidad electoral formal* (EEF) que evalúa, a partir de las legislaciones estatales, dos aspectos de la gobernanza electoral: el establecimiento de garantías mínimas de independencia y profesionalización en la administración electoral, y la existencia de condiciones de equidad e imparcialidad en las elecciones. El período de interés abarca desde 1996 hasta 2007 y está definido por las reformas constitucionales que se aprobaron en cada uno de esos años. La de 1996 sentó las bases de la democracia electoral en México, mientras que la de 2007 pretendió fortalecer diversos aspectos del sistema de gobernanza electoral establecido una década atrás.² El objetivo general del estudio es indagar en los determinantes políticos del desarrollo de la equidad electoral en el ámbito subnacional.

El artículo se divide en seis partes. En la primera se hace un breve repaso del papel que ha cumplido la construcción de un sistema de gobernanza electoral autónomo y profesionalizado en la democratización mexicana. Enseguida se analiza la estructura conceptual del indicador de EEF. En la tercera parte, empleando una base de datos compuesta por estadísticas electorales, normativas y socioeconómicas desde 1990 hasta el año 2007, se muestra que existe una variabilidad en los niveles de equidad electoral alcanzada por los estados, que amerita estudiarse con detenimiento. El artículo plantea, entonces, la hipótesis de que los niveles de EEF pueden ser explicados por factores políticos que se observan en cada estado, como el pluralismo político, la

¹ Agradezco los certeros comentarios de dos dictaminadores anónimos de este artículo. Sus observaciones han contribuido a mejorar este trabajo. Este estudio ha sido realizado con apoyo del Conacyt (Proyecto 45727).

² La reforma constitucional en materia electoral del año 2007 se promulgó el día 13 de noviembre. Las reformas al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales fueron publicadas el 14 de enero de 2008.

competitividad electoral o la alternancia en el gobierno, entre otros. Esta hipótesis se evalúa con un modelo de regresión longitudinal en la cuarta sección. En la quinta parte se revisan los resultados del análisis. El trabajo concluye con una reflexión general acerca de las hipótesis planteadas en el estudio, el modelo de análisis empleado, y algunas líneas de investigación que quedan abiertas.

1. Gobernanza electoral y democratización en México

La organización de elecciones libres, limpias y competitivas requiere ordenamientos normativos especiales y adecuadas capacidades institucionales. El concepto de gobernanza electoral designa las normas y los órganos público-estatales que cumplen con la función de organizar y llevar a cabo las elecciones. Dentro de este concepto figuran las normas para competir por los puestos de representación popular, las normas relativas a la organización y la conducción de las elecciones, así como las que se refieren a los procedimientos para la adjudicación de conflictos electorales (Mozzafar y Schedler, 2002). Dentro de esta noción se incluyen también las agencias administrativas y jurisdiccionales necesarias para instrumentarlas de manera imparcial y eficaz.

La importancia de las funciones de la gobernanza electoral en los procesos de democratización había pasado inadvertida hasta hace muy poco. Esto se debe, como señala Robert Pastor (1999), a que la limpieza y la imparcialidad de las elecciones no han sido propiamente tema de relevancia política en las democracias consolidadas. Los países que tienen una democracia sólida, por lo regular cuentan también con un aparato estatal administrativamente fuerte y eficaz. Por tanto, en esos sistemas políticos, la organización de elecciones libres y limpias no es un asunto inmerso en la incertidumbre. De presentarse irregularidades electorales, los tribunales suelen cumplir debidamente con sus funciones de adjudicación legal.

Sin embargo, es precisamente en los países inmersos en procesos de cambio y transición políticos donde las capacidades institucionales para garantizar la organización eficaz de los comicios suelen ser incipientes y débiles. La credibilidad y la certidumbre que le otorgan a éstos, la conducción transparente, limpia y eficiente de las elecciones, son decisivas para el rumbo que habrá de seguir el cambio político. Si la competencia electoral, la emisión del sufragio y el conteo de los votos se llevan a cabo conforme a un conjunto de reglas equitativas e imparciales, la incipiente democracia podrá afianzarse; de lo contrario, los conflictos electorales y el autoritarismo pueden prolongarse indefinidamente.

El caso mexicano es singularmente ilustrativo de la centralidad de la construcción de un sistema de gobernanza electoral imparcial y eficiente al promover la democratización

del régimen político.³ Durante el prolongado período de transición a la democracia en México (que para efectos prácticos puede fecharse desde 1977 hasta 1997), uno de los reclamos fundamentales de los partidos y actores políticos de oposición fue la limpieza de las elecciones. En México, desde el período posrevolucionario, nunca dejaron de realizarse elecciones en todos los niveles del gobierno y en todas las regiones del país. Las elecciones regulares servían para legitimar al régimen, disciplinar a las facciones dentro del partido hegemónico —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y sostener la regla de la sucesión presidencial cada sexenio (Magaloni, 2006). La función para la que no estaban diseñadas era para elegir representantes populares en procesos competitivos. Se trataba de un caso prototípico de autoritarismo electoral (Schedler, 2006).

La transición política en México se originó, fundamentalmente, en la necesidad que tuvo el PRI para sostener la cooperación de los partidos de oposición y mantener la legitimidad del régimen político. La estrategia que siguió este partido, desde principios de la década de 1960, fue instrumentar una apertura controlada del sistema político. Los partidos de oposición se adaptaron a la estrategia del partido hegemónico; sin embargo, al mismo tiempo, reclamaron mayor apertura y equidad en las elecciones. Los partidos de oposición contendieron en las elecciones al mismo tiempo que disputaron la creación y la aplicación de reglas más equitativas. El proceso de cambio político mexicano representa, así, el caso de una democratización como resultado de las elecciones (Schedler, 2004a). En este proceso, la arena electoral se convierte en el espacio donde los actores políticos juegan según las reglas del autoritarismo con el propósito de cambiarlas. En el centro está el reclamo de condiciones equitativas en la contienda electoral. En México esto se observa con mayor intensidad a partir de la reforma de 1977, durante los años ochenta y, particularmente, en los noventa. De hecho, las reivindicaciones por la equidad y la imparcialidad electoral no provenían solamente de los partidos de oposición, sino que eran un reclamo generalizado de la ciudadanía.

Como consecuencia de las estrategias políticas del PRI y de la oposición se consolidó el sistema de gobernanza electoral mexicano —las estrategias de los partidos de oposición, hay que señalarlo, no fueron siempre convergentes (Eisenstadt, 2004)—. La prolongada transición a la democracia en México concluye, de hecho, con la reforma constitucional de 1996 que establece condiciones institucionales apropiadas para

³ La literatura especializada que analiza y explica la democratización en México es muy extensa. En esta sección se busca proporcionar una descripción estilizada del proceso de cambio político en este país. Análisis detallados se encuentran, entre otros, en: Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Eisenstadt, 2004; Elizondo y Nacif, 2002; Green, 2007; Lujambio, 2000; Magaloni, 2005 y 2006; y Schedler 2004a.

garantizar elecciones libres y limpias. Esta reforma “definitiva” —como la anunció el presidente Zedillo— amplió las garantías en materia de competencia y representación política, le otorgó autonomía plena al Instituto Federal Electoral (IFE) y creó, a partir de un órgano jurisdiccional autónomo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Estos cambios institucionales son la base de los resultados de las elecciones federales intermedias de 1997 en las que el PRI pierde, por primera vez en su historia, la mayoría en la Cámara de Diputados, y también, como se ha señalado ampliamente, de la alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000.

Durante la década siguiente, de 1996 a 2006, las instituciones del nuevo sistema de gobernanza electoral se convirtieron en protagonistas principales de la institucionalidad democrática. El IFE se volvió una de las instituciones con mayor credibilidad en la esfera pública mexicana; credibilidad basada en el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza electoral que alcanzó en pocos años. Pero, sobre todo, tenía su origen en el hecho de que hizo un ejercicio amplio y efectivo de su condición de organismo público autónomo (Ackerman, 2006; Alonso y Aziz, 2005). La legitimidad que obtiene el IFE se sustenta en hechos como los siguientes: por un lado, organiza y da certidumbre a las elecciones presidenciales de 2000; por otro, sanciona con elevadas multas al PRI y al PAN por graves irregularidades en el manejo de su financiamiento durante las elecciones federales de ese año. Por otra parte, el TEPJF, al fungir como instancia última de resolución de conflictos e impugnaciones electorales, también asumió una posición garantista en materia de justicia electoral. Desde su primera época sobresalen las sentencias que anularon elecciones fraudulentas, así como otras que sentaron importantes precedentes jurisprudenciales (Berruecos, 2003; Nieto, 2003).

El diseño del sistema de gobernanza electoral, con todo, había dejado cuestiones pendientes. A la vuelta de una década fueron evidentes diversas debilidades del marco regulatorio vigente, tales como el monto excesivo de financiamiento público a los partidos políticos, la prolongada duración de las campañas electorales, la falta de regulación de las precampañas electorales, las limitadas facultades de fiscalización de los recursos privados y los gastos de campaña de los partidos, entre otras. A esto debe sumarse el proceso electoral federal del año 2006 que culminó con una crisis política originada por la conducción de las elecciones presidenciales de ese año. Esa crisis dio origen a una nueva reforma constitucional en materia electoral en el año 2007, que se tradujo en modificaciones sustantivas al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), promulgadas en enero de 2008. Las reformas aprobadas en 2007 y 2008 dejan constancia de que, a más de una década de la reforma constitucional de 1996, la calidad de las normas, las agencias y los procesos implicados en la conducción de elecciones libres y limpias constituyen un tema candente de la vida pública de México.

La reforma de 1996 estableció criterios básicos de equidad electoral para las legislaciones locales con el fin de evitar que los estados se rigieran por leyes en las que podían no estar contempladas las garantías introducidas por la reforma de ese año. Las legislaciones estatales, a su vez, prácticamente trasladaron la legislación federal al ámbito local. Con todo, a pesar del alto grado de uniformidad que hay entre las leyes electorales en los estados, persiste una amplia variedad de matices (Merino, 2002).

Este estudio está motivado por el propósito de saber si las diferencias en la legislación electoral estatal promulgada entre 1996 y 2007 son relevantes en términos de las condiciones mínimas de equidad que establecen para las elecciones. Si la variabilidad en la legislación no se traduce en diferencias sustantivas en las condiciones de equidad electoral podría pensarse, entonces, que carece de consecuencias relevantes para la calidad de las elecciones. Por el contrario, si las legislaciones presentan diferencias relevantes, se podría anticipar que la calidad de las elecciones locales está asociada con esas diferencias. Suponiendo que existen diferencias sistemáticas entre las leyes, cabe preguntarse qué es lo que las explica. La hipótesis general que guía este trabajo es que la variabilidad en la legislación electoral está asociada con las dinámicas políticas estatales, lo que implica que la EEF en los estados no depende exclusivamente de las disposiciones federales sino también de los intereses y estrategias de los actores políticos locales. Si esto es así, entonces se podría entender mejor la evolución de la EEF luego de la reforma de 1996; a la vez que permitiría anticipar los efectos que pudiera tener la reforma de 2007 en los estados de la federación.

2. Observar las condiciones de equidad en las elecciones: un indicador a partir de la legislación electoral

La evaluación de las condiciones que favorecen la transparencia, la imparcialidad y la competitividad en las elecciones es una cuestión claramente relevante, pero igualmente compleja. Si existe algún consenso en torno a los ejes y dimensiones analíticos que deben ser estudiados, no va más allá de reconocer que son múltiples y difíciles de asir mediante los indicadores disponibles. Las estrategias adoptadas por los analistas suelen ser de dos tipos: algunos optan por una solución comprensiva, otros recurren a definiciones minimalistas. La propuesta de Elkit y Reynolds (2005) es de las del primer tipo. Estos autores han desarrollado un instrumento que contempla once dimensiones, desde el marco legal hasta procedimientos postelectorales, pasando por distritación, educación cívica, padrón electoral, diseño de las boletas, encuestas, medios de

impugnación, y regulación de campañas. De esta índole es también la propuesta de Goodwin-Gill (2006) para evaluar “elecciones libres y justas”. Por el contrario, una estrategia minimalista es la de Schedler (2004b), pues se concentra en medir la independencia formal de los órganos de administración electoral.

Aquí pretendo acercarme al desarrollo de los sistemas de gobernanza electoral en las entidades federativas de México por medio de uno de sus atributos: las normas jurídicas. Abordar la dimensión legal con propósitos de análisis comparado supone enfrentar varios desafíos analíticos. Desde una perspectiva distinta a la jurídica, por ejemplo, cabría cuestionar la utilidad de un análisis de esta índole. Como se sabe, lo que dice la norma no es lo que se hace en la práctica. No es raro que las leyes se promulguen y no se cumplan cabalmente. Incluso, cuando existe la voluntad de hacer cumplir las leyes, la falta de capacidades administrativas y organizacionales puede debilitar su eficacia. La existencia de problemas de incentivos y de capacidad institucional en el campo de las instituciones electorales mexicanas ha sido señalada por Eisendstadt (2002, 2004) quien, al analizar el desarrollo del sistema jurisdiccional electoral en el ámbito subnacional en México, muestra que las instituciones formales de adjudicación, durante gran parte de la década de los noventa, estaban lejos de cumplir con su función.

El análisis de la eficacia empírica de las normas jurídicas, por ende, más que una condición dada es un fenómeno que hay que explicar. Para ello sirve, como primer paso, conocer la estructura normativa relevante para determinado propósito. Como mínimo, los contenidos y alcances de la norma jurídica sirven para conocer el parámetro regulativo del comportamiento de los actores políticos. Por este motivo es comprensible que el análisis de la legislación electoral en las entidades federativas haya llamado la atención de diversos polítólogos. Poco antes de la reforma constitucional de 1996, Crespo (1996) elaboró uno de los estudios comparativos más detallados de legislación electoral en las entidades (véase también Becerra *et al.*, 1996). En un trabajo de factura más contemporánea, Méndez (2006) demuestra la importancia que ha tenido la elaboración de leyes electorales “justas” (*fair*), para abrir la competencia electoral en el ámbito local en México. Su análisis abarca el período que va de 1979 hasta 2003 y emplea un índice aditivo de diecinueve criterios que condicionan el desarrollo de elecciones libres y justas. Otro estudio reciente es el que hace Ley (2007), en el que revisa los determinantes de la independencia formal de los órganos de administración electoral estatales. El indicador que emplea se origina en el análisis de la normatividad electoral de las entidades federativas de 1990 a 2004. En conjunto, estos trabajos muestran que la construcción de indicadores con base en las leyes electorales aporta información valiosa para entender los procesos locales de apertura y democratización.

Equidad electoral formal: un indicador

Analizaré comparativamente el desarrollo de las condiciones institucionales en las que se llevan a cabo las elecciones en las entidades federativas mexicanas, con base en la legislación electoral producida en cada una de estas entidades desde principios de los años noventa hasta el año 2007. Para hacer el análisis de estas legislaciones utilizaré el indicador de EEF. El término *equidad*, en este contexto, alude a los atributos de la legislación que “nivelen el terreno de juego” —se trata de una traducción del término *fairness*—. Por tanto, la EEF se define como el conjunto de preceptos normativos que establecen garantías mínimas para que las elecciones sean libres, limpias y competitivas.

La EEF se compone de dos dimensiones: por un lado están las normas que regulan la organización, la conducción y la validación de las elecciones; y, por otro, las que definen las condiciones de libertad y equidad en la competencia electoral. La primera dimensión se compone propiamente de las funciones de la gobernanza electoral: normas para la conducción de las elecciones y normas que definen cómo se adjudican administrativa o judicialmente los conflictos electorales. La segunda dimensión se refiere a las condiciones en las que se realiza la contienda electoral. El indicador global de EEF asume valores entre 0 y 1.

Para observar las normas de organización, conducción y validación de las elecciones me enfocaré en las características y atribuciones de las agencias encargadas de cumplir con esta función. Es ésta una manera indirecta de acceder a la forma en que se define la función de organizar y conducir las elecciones; sin embargo, en el contexto mexicano, la función que han desempeñado los órganos de gobernanza electoral (OGE) ha sido particularmente relevante. En México, la construcción de certidumbre institucional en torno a las elecciones ha estado relacionada con la construcción de órganos profesionalizados, independientes y capaces. Adicionalmente, analizar las facultades de las agencias de gobernanza electoral tiene la ventaja de que proporciona una medida más eficiente que la observación, por separado, de un conjunto amplio de funciones: delimitación de los distritos electorales, elaboración del padrón de votantes, organización de la jornada electoral, procedimientos de conteo de votos, etc. De tal forma, una manera a la vez eficiente y analíticamente relevante de observar las normas de gobernanza electoral es observar el *desarrollo formal de los órganos de gobernanza electoral* (DOGE). Al igual que el indicador de EEF, el de DOGE tiene un rango de valores que va del 0 al 1.

El componente que evalúa el desarrollo formal de los OGE, a su vez, se desagrega en dos partes. De un lado están las garantías de que este órgano es independiente y autónomo; del otro, las garantías de que es profesional y competente. Para obser-

var estos componentes se examina en la legislación quién designa a los integrantes del órgano directivo del OGE. En las entidades federativas existen entidades públicas muy similares al IFE, integradas también por un consejo de representantes de la ciudadanía. El indicador obtiene puntuaciones más altas en la medida en que la designación de los miembros de este órgano central queda desligada de la voluntad del poder ejecutivo y de los partidos políticos; y también cuando los partidos políticos que tienen representación en el órgano directivo del OGE carecen de voto en la toma de decisiones; cuando los miembros ciudadanos del órgano directivo del OGE ocupan su cargo por más de cuatro años; y cuando los miembros de ese órgano puede designar también a quien será su presidente. Por otra parte, la profesionalización del OGE se mide en función del número de comisiones y direcciones generales que integran el organigrama y que están definidas en la ley. El supuesto es que, conforme se desarrolla un OGE, la legislación debe especificar en la estructura organizacional las funciones especializadas que se deben cumplir. A esto se suma el hecho de que la ley disponga de manera detallada la organización de un servicio profesional electoral.

La segunda dimensión de la EEF se compone del conjunto de normas que regulan las condiciones en las que se lleva a cabo la competencia electoral. La idea de fondo es que los contendientes (*i.e.*, los partidos políticos) deben contar con oportunidades equivalentes para recibir los votos de los electores y ocupar los puestos de elección popular si resultan ganadores según las reglas establecidas. A este componente del indicador lo denomino *equidad en las condiciones de competencia electoral* (ECOM). Este indicador también asume valores entre 0 y 1. Cabe hacer una aclaración: en este componente no estoy incluyendo una evaluación de las normas que regulan la representación política y las libertades políticas. En este sentido, el análisis no contempla una revisión de las reglas que transforman los votos en escaños. Por otro, tampoco estoy evaluando otro atributo de las libertades políticas: las condiciones que le permiten a los electores ser votados.

El componente ECOM se desagrega, también, en dos dimensiones. En primer lugar está una dimensión que mide, propiamente, las condiciones en las que se realiza la competencia electoral. Se busca con ello determinar si existen condiciones mínimas de equidad: si existe una adecuada regulación del financiamiento público que reciben los partidos políticos, si se regulan las campañas y precampañas electorales, si se definen los términos del acceso a los medios de comunicación que tienen los partidos políticos, y si existen instrumentos mínimos para fiscalizar el uso que hacen los partidos de los recursos que reciben. Todas estas cuestiones fueron reguladas en la reforma electoral federal de 1996. El punto está en saber en qué medida fueron adoptadas en la legislación estatal.



Tabla 1
Estructura conceptual del indicador de equidad electoral formal (EEF)

I. Desarrollo del órgano de gobernanza electoral	<p>1. Independencia formal del órgano de gobernanza electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Procedimiento para el nombramiento de los integrantes del consejo directivo del OGE. b) Duración en el cargo de los integrantes del consejo directivo del OGE. c) La renovación de los integrantes del consejo directivo del OGE es escalonada o no. d) Órgano que designa al presidente del consejo del OGE. e) Voz y voto en las decisiones del órgano directivo. <p>2. Profesionalización de la administración electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Estructura ejecutiva del OGE: número de comisiones y direcciones ejecutivas definidas en la ley. b) Prescripción legal y regulación de un sistema de servicio profesional.
	<p>1. Condiciones de competencia electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Regulación de las condiciones de financiamiento público y privado de los partidos políticos. b) Definición legal de las condiciones de acceso a los medios masivos de comunicación por parte de los partidos políticos. c) Regulación de la fiscalización de los recursos financieros que reciben los partidos políticos. d) Regulación de campañas y precampañas electorales. <p>2. Garantías de imparcialidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Regulación de las funciones de la observación electoral. b) Designación de los funcionarios de las casillas electorales. c) Ponderación equitativa de los votos: eliminación de criterios que crean “mayorías artificiales” (“cláusula de gobernabilidad”). d) Autoridad pública que califica y otorga validez a la elección del poder ejecutivo local.

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, el ECOM contempla también la evaluación de un conjunto mínimo de “garantías de imparcialidad”. Esta noción designa el tipo de condiciones que existen para tener certeza de que los votos se emiten y se cuentan de manera que no haya distorsiones que beneficien a uno de los partidos contendientes. Por este motivo se incluyen medidas de la regulación de la función de la observación electoral y del procedimiento de designación de los funcionarios de casilla. También se mide si la legislación suprime o no los mecanismos diseñados para “premiar” con una mayoría legislativa al partido más votado —un mecanismo conocido como *cláusula de*

gobernabilidad. La persistencia de normas de este tipo es indicativa de que, aunque los votos se emitan en condiciones de equidad, independientemente de las fórmulas de representación política, existe una distorsión que beneficia al partido más grande. Por último, se contempla también si la calificación de la elección del poder ejecutivo está en manos de la legislatura o de una autoridad electoral independiente. Se considera que existen condiciones más equitativas cuando la función de calificar la elección de gobernador, así sea en última instancia, ha sido removida del poder legislativo.

Para una visión de conjunto, véase la tabla 1, que contiene la desagregación conceptual de los componentes de la equidad electoral formal.

3. La equidad electoral formal en los estados

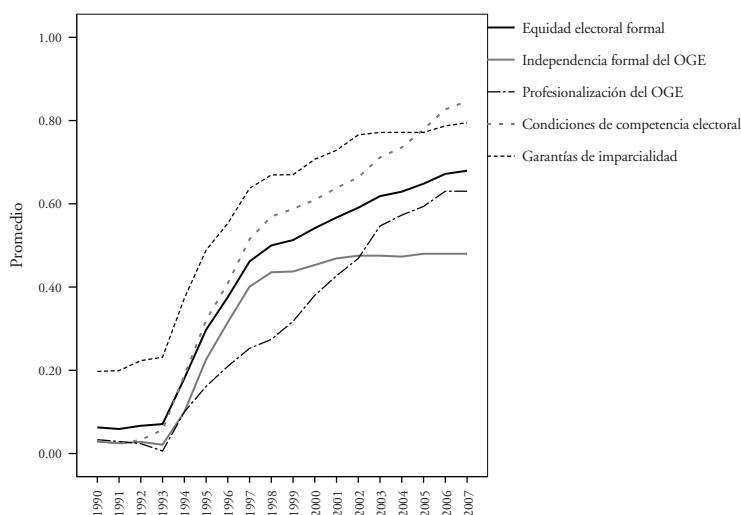
A partir de la información que proporciona el indicador de EEF, en esta sección mostraré un primer dato relevante con respecto a la evolución de la legislación electoral en las entidades federativas en México: existen diferencias entre los estados en el grado en que las normas garantizan un mínimo de equidad en elecciones. Como se verá, a pesar de tratarse de una estimación cualitativa, la variabilidad registrada sugiere que las diferencias entre las condiciones normativas que regulan la conducción de las elecciones en los estados son sistemáticas.

El gráfico 1 proporciona una primera descripción de la tendencia que ha seguido el desarrollo normativo en materia electoral en los estados de la federación. Reporta, asimismo, el valor promedio del indicador de equidad electoral y de sus cuatro componentes desagregados. La tendencia general que se observa, con el paso del tiempo, es que se fortalecen las condiciones de equidad en la competencia electoral y se crean normas que profesionalizan las funciones de gobernanza electoral.

Las dos líneas punteadas que aparecen por encima de la línea continua que representa la evolución del indicador de EEF muestran que, en el plano temporal, hay un desarrollo inicial de garantías de imparcialidad en las legislaciones electorales locales. En paralelo, las condiciones de equidad en la competencia electoral van incrementándose paulatinamente, hasta que sobrepasan, en años recientes, el indicador de garantías de imparcialidad. Esta tendencia registra la instrumentación, en algunas entidades, de una regulación más estricta tanto de las finanzas de los partidos políticos como del acceso a los medios masivos de comunicación por parte de los mismos partidos. Asimismo, las dos líneas punteadas que aparecen en la parte inferior del gráfico proporcionan una imagen de la evolución del desarrollo formal de la gobernanza electoral. Como puede apreciarse, la independencia formal de los órganos de administración electoral se va incrementando aceleradamente, hasta que se estabiliza

tras la reforma federal de 1996; a partir de esa fecha, los valores de este indicador se estabilizan. En cambio, pasado el año 2000, el indicador refleja la prescripción legal de los sistemas de servicio profesional en los órganos de administración electoral y la creación de nuevas funciones dentro de estos órganos.

Gráfico 1
Evolución de los componentes de la equidad electoral formal en las entidades federativas en México (1990-2006)*

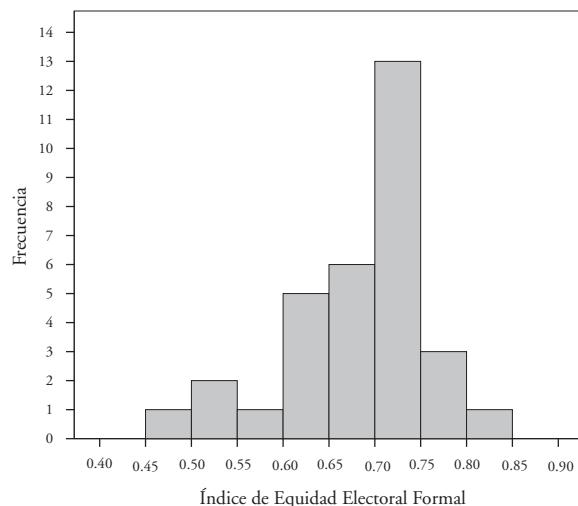


*Las líneas representan el promedio de los valores que asumen las 31 entidades federativas y el Distrito Federal en los indicadores señalados en los años seleccionados.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la legislación electoral de las entidades federativas.

El gráfico 2, que describe los valores que asume el indicador EEF en las entidades mediante un histograma de frecuencias, ilustra la existencia de una variación relevante en la EEF de los estados. Cabe señalar que 19 entidades se ubican en el rango de 0.65 a 0.75 puntos del indicador, cuyo valor máximo es 1. Hay además nueve estados con un puntaje inferior a 0.65 y cuatro que alcanzan más de 0.75 puntos. El rango de la distribución es de 37 puntos: la diferencia entre el estado de Yucatán, con 0.83, y Oaxaca, con 0.46. Cercanos a Oaxaca están Nayarit, Tamaulipas y Morelos. Con más de 0.75 puntos y cercanos a Yucatán, están Coahuila, Puebla e Hidalgo.

Gráfico 2
Histograma de los valores del índice EEF (2007)

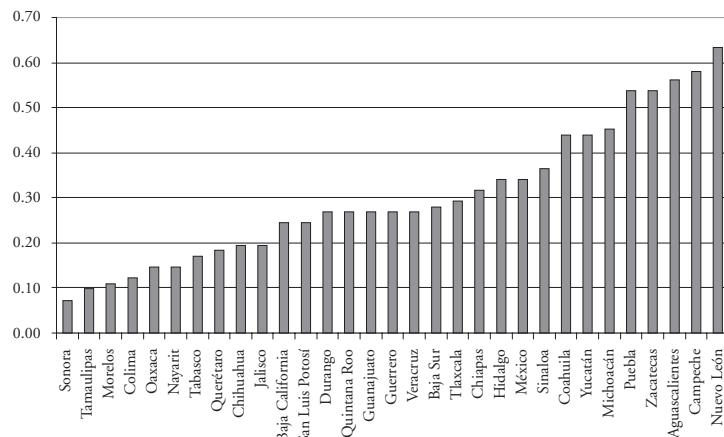


Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la legislación electoral de las entidades federativas.

El gráfico 2 proporciona una visión general de los valores que obtiene el indicador de EEF en cada entidad federativa en el año 2007. Sin embargo, no permite contemplar qué tanto se ha incrementado la equidad electoral en cada estado a lo largo del tiempo. Por esto mismo es importante conocer la magnitud del cambio que ha tenido lugar en cada entidad, entre los años de 1996 y 2007. El gráfico 3 contiene un indicador del “tamaño del cambio en la equidad electoral formal” en los estados; las barras representan el resultado de restar el valor que cada entidad obtuvo en el indicador de EEF en 1996 del que obtuvo en 2007. Como puede verse, en algunos casos la diferencia es mínima —lo que implica que el desarrollo normativo es relativamente reducido, tal es el caso de entidades como Tamaulipas, Oaxaca, Morelos, Sonora y Colima—. En otros estados, el cambio tiene una magnitud significativamente más amplia, como en Campeche, Nuevo León, Aguascalientes, Zacatecas y Puebla, entre otros. Esto sin considerar que los puntos de partida y de llegada son distintos para el conjunto de estados. Lo que se observa, a grandes rasgos, es que la construcción de condiciones de equidad electoral durante la década posterior a la reforma electoral de 1996 ha seguido distintos ritmos. Se podría decir que la EEF se desarrolla en mayor o menor medida de acuerdo con las circunstancias particulares que prevalecen en cada estado, aspecto que será explorado más adelante.

Gráfico 3
Cambios en la equidad electoral formal por entidad federativa

■ EEF = (2007-1996)



Notas: EEF = (2007-1996) es el resultado de restar al valor que obtiene el indicador de EEF en 2007, el valor del indicador de EEF en 1996.

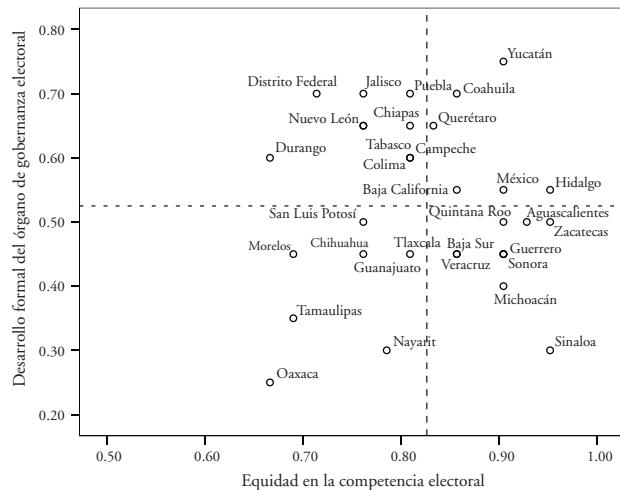
Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la legislación electoral de las entidades federativas.

Adicionalmente, el gráfico 4 ofrece una visión desagregada de las condiciones de equidad electoral en el año 2007 para el conjunto de las entidades federativas. Presenta, en el eje de las abscisas, los valores obtenidos por las entidades en el indicador de equidad en las condiciones de competencia electoral (ECC). En las ordenadas aparece el indicador de DOGE. Las líneas punteadas que dividen el gráfico en cuatro planos se originan en el valor promedio que obtiene cada dimensión.

La dispersión que se puede observar de los casos en este gráfico ilustra las distintas condiciones de EEF que prevalecen en los estados de México en el año 2007. En la parte superior derecha del plano, por ejemplo, aparecen los estados que tienen condiciones de equidad electoral más robustas; empero, puede verse que, a pesar de que hay varios casos en este plano, Yucatán es la entidad que se ubica más claramente en dicho cuadrante. En contraste, casos como los de San Luis Potosí, Chihuahua, Tlaxcala, Morelos, Nayarit, Tamaulipas y, especialmente, Oaxaca, son los que aparecen en el plano en el que las condiciones de EEF son, relativamente, más débiles (más adelante se tratarán con mayor detalle casos específicos). El plano que se ubica en la parte superior muestra los casos en los que los OGE están más fortalecidos; en cambio, el plano de la parte inferior

derecha, indica los casos en los que los órganos electorales son menos fuertes, pero en los que hay condiciones más amplias de equidad en la competencia electoral.

Gráfico 4
Componentes de la equidad electoral formal (2007)



Fuente: elaboración propia con base en el análisis de la legislación electoral en las entidades federativas.

4. Determinantes de la equidad electoral formal

Las condiciones de EEF en las entidades de la república, a pesar de ser semejantes en lo general, presentan variaciones relevantes. En consecuencia, la pregunta que hay que plantear es si existen factores políticos sistemáticos que puedan explicar estos resultados. De manera intuitiva, sería plausible que el poder de los partidos de oposición, la fortaleza del PRI en la escala local, las preferencias de los votantes u otros factores como el nivel de desarrollo económico o el carácter urbano o rural de la población de los estados, entre otros, pudieran ser factores que influyen de una u otra forma en las condiciones de equidad electoral. Para abordar esta pregunta, en primera instancia, es necesario aclarar la cuestión que está en el trasfondo. La pregunta por los determinantes de los niveles de EEF en los estados mexicanos es equivalente a lo que, en un plano abstracto, es la pregunta por las circunstancias que establecen normas y reglas que limitan el poder de los políticos: ¿por qué un partido político con la capacidad de manipular las elecciones en su favor habría de aceptar normas, procedimientos e instituciones que limitaran esta capacidad?



Una explicación elegante y estilizada de por qué los gobernantes pueden conducirse con apego a leyes imparciales la proporciona Holmes (2003). De acuerdo con su argumento, cuando los gobernantes son previsores aceptarán leyes que limitan su poder de actuar discrecionalmente, siempre y cuando necesiten la cooperación de los actores que se beneficiarán de la certidumbre legal. Este autor argumenta que sólo cuando existe un balance de poder tal que los gobernantes requieran incluir en sus cálculos los intereses de otros actores poderosos, habrá posibilidades de que la legalidad funcione como un freno para la arbitrariedad política. El surgimiento de sistemas de gobernanza electoral autónomos e independientes se puede explicar con base en este razonamiento. Un partido hegemónico, como lo fue el PRI, se verá obligado a acatar las normas electorales cuando, para alcanzar sus fines (impulsar las reformas económicas de la agenda salinista o asegurar la estabilidad política, luego de las crisis de 1994, por ejemplo), requiera la colaboración de sus opositores.

Una formulación semejante de esta misma idea la proporciona Lehoucq (2002) al abordar, precisamente, el desarrollo de las instituciones de gobernanza electoral. Lehoucq explica que, en los sistemas de división de poderes, los actores políticos reconocen estratégicamente que un esquema en el que el poder ejecutivo organiza las elecciones y en el que el legislativo las califica, puede dar lugar, en situaciones de gobiernos divididos, a severas crisis políticas. Por ello, una solución previsora es crear un órgano despolitizado y autónomo que se haga responsable de conducir y calificar las elecciones. De manera concreta y con argumento similar, Magaloni (2005) explica el proceso de autonomización del IFE en México. Magaloni muestra que, a mediados de la década de los años noventa, el PRI se enfrentó a una situación donde resultaba más beneficioso ceder autonomía al IFE, que obtener un triunfo electoral en el ámbito federal sin una instancia que le diera credibilidad y legitimidad.

Con el fin de redondear el argumento, se puede decir que los actores políticos se ven obligados a acatar normas que limitan su poder cuando, por diversas circunstancias, necesitan la cooperación de otros actores políticos. Concretamente, la coalición que detenta el poder se verá obligada a aceptar reglas electorales equitativas e inclusivas cuando requiera legitimar sus acciones o promover políticas que precisen la cooperación de los opositores. Para probar empíricamente esta idea se puede acudir a los indicadores de pluralismo político y competitividad electoral en los estados. La idea es que un incremento en el número de partidos competidores, obtengan o no triunfos electorales, refleja tanto la voluntad de los electores como de la oposición de que el gobierno tenga una composición plural. Lo mismo puede decirse de la competitividad electoral. Cuando se incrementa la competitividad en las elecciones, obtenga o no triunfos la oposición, el partido gobernante se percatará de que una buena proporción de los votantes está apoyando a las fuerzas opositoras. Una negativa de

ceder el espacio que la oposición va ganando se puede traducir en crisis de legitimidad y gobernabilidad o en la dificultad de impulsar ciertas agendas de gobierno. De este conjunto de ideas se desprenden las hipótesis que a continuación planteo.

Hipótesis 1. Al incrementarse el pluralismo político y la competitividad electoral en el ámbito estatal, habrá modificaciones normativas orientadas a hacer más equitativas las elecciones. Para evaluar esta hipótesis recurriré a dos grupos de indicadores del pluralismo político y la competitividad electoral. El primero es el que mide el número efectivo de partidos electorales en elecciones legislativas y el número efectivo de partidos en la legislatura (empleando para ello el índice de Laakso y Taagepera, 1979). El segundo es una medida de la competitividad electoral en elecciones de gobernador y en elecciones de legislativos. El indicador empleado es el de Margen de Victoria, que resta de 1 la diferencia entre el partido que obtuvo más votos y el que quedó en segundo lugar. Esto permite que los valores del indicador sean más comprensibles, pues van del 0 al 1; además, conforme se acerca a 1, se infiere que hay mayor competitividad. Adicionalmente, incluyo una variable que pretende controlar el efecto de la competitividad electoral en el nivel municipal. Para esto empleo como indicador la proporción de votos que obtiene el PRI en elecciones municipales. Este indicador simple puede mostrar si la votación del PRI aumenta o disminuye en relación con los votos obtenidos por los otros partidos contendientes.

Ahora bien, es necesario considerar lo que sucede cuando la oposición llega al gobierno. En el ámbito local, los procesos de democratización, todavía hasta bien avanzada la década de los noventa, estaban vinculados a la posibilidad de que el PRI perdiera las elecciones. Nada menos. No es hasta la elección presidencial del año 2000 que los demócratas mexicanos pudieron respirar con alivio: el sistema de gobernanza electoral había permitido tener certidumbre en el proceso y un cambio pacífico en el poder ejecutivo. Por este motivo es importante considerar que si un partido de oposición gana la gobernatura de alguno de los estados, habiendo tenido o no condiciones equitativas durante la contienda electoral, buscará hacer los ajustes necesarios en las instituciones electorales para garantizar una mejor competencia. ¿Por qué habría de hacerlo si, estando en el gobierno, puede beneficiarse de que el desnivel del terreno lo favorece? Por un lado, puede resultarle costoso en términos de legitimidad; por el otro, nada le asegura que el PRI no logre recuperarse y regresar al poder. Si el partido opositor ya ganó una vez en condiciones relativas de equidad electoral, puede calcular que podrá volver a ganar si las reglas son más equitativas. Por este motivo, planteo una segunda hipótesis.

Hipótesis 2. Si un partido de oposición gana la gobernatura de una entidad federativa, impulsará reformas legislativas para hacer más equitativas las elecciones.

Para probar esta hipótesis emplearé una variable que permite evaluar el efecto de que el PRI ocupe la gobernatura de una entidad de la federación en los valores que adquiere el indicador EEF —en este caso, si el PRI está en el poder, la variable tiene valor 1; si no, es igual a 0—. El supuesto es que si hay una alternancia en los poderes ejecutivos locales, sería de esperarse un incremento en las condiciones de EEF. Ahora bien, puede suceder que, como acontece en Baja California o el Distrito Federal, una vez que un partido de oposición llega al poder ejecutivo de la entidad, permanezca ahí por todo el período que abarca el análisis. En este caso se estaría en presencia de un nuevo partido dominante que tiene pocos incentivos para equilibrar las reglas del juego.⁴ Para controlar los efectos del predominio de un partido distinto al PRI en la variable dependiente, introduzco una que adquiere el valor de 1 si el partido que ocupa la gobernatura es distinto al que la ocupaba en el período anterior, y de 0 si el partido que está en el poder es el mismo que estaba en el poder el sexenio anterior.

Por último, se agregan otras cuatro variables de control. La primera es un indicador de la participación electoral en las elecciones de gobernador. Ésta pretende controlar el efecto que puede tener el electorado en la promoción del cambio institucional. Una participación muy baja puede representar un motivo para que los gobernantes traten de recuperar popularidad impulsando leyes que cuentan con el respaldo de la ciudadanía. A la par, una participación muy alta puede reflejar el apoyo popular con que cuenta un gobierno para impulsar reformas de largo alcance. Otra variable de control es el Índice de Marginación, desarrollado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) que pretende controlar los efectos que pueden alterar los grados relativos de marginación social que existen en los estados en la equidad electoral. Las condiciones de pobreza y marginación pueden considerarse como aspectos que harían difícil el desarrollo de las condiciones de EEF. En cambio, el desarrollo económico podría estar asociado con mejores condiciones de gobernanza electoral. Para controlar este efecto se añade el valor del Producto Interno Bruto (PIB) anual de cada entidad (a precios de 1993). La última variable de control es el tamaño de la población estatal.

Análisis de los datos

El análisis se realiza a partir de una base de datos por mí desarrollada expresamente para este estudio. Esta base de datos incluye información para las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, desde 1990 hasta 2007. La estructura de la base de datos

⁴ Agradezco a uno de los dictaminadores que llamara la atención sobre esta explicación alternativa.

contempla diecisiete observaciones temporales, una por cada año, para cada unidad de observación, dando lugar a un total de 576 observaciones. La información para construir el indicador de EEF proviene de una revisión de la legislación electoral promulgada en cada estado desde 1990 —la base contiene casos para los que no hay información en los primeros años de la década de los noventa—. La documentación de la que proviene esta información fue recopilada del acervo del IFE y de los portales de la Internet de los institutos electorales locales. Por otra parte, la base se compone de estadísticas electorales obtenidas de dos fuentes principales. Por un lado está la compilación desarrollada por el Centro de Formación y Desarrollo del IFE y la del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM-Iztapalapa: *Elecciones 1990-2000: Estadísticas electorales locales y federales de México* (2001). Por otro, las *Bases de datos de elecciones locales 1980-2007* sistematizadas por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (www.cidac.org). Las variables socioeconómicas tienen las siguientes fuentes: el Índice de Marginación es generado por el Consejo Nacional de Población —la base incluye los índices obtenidos para los años 1990, 1995, 2000, 2005—. Los indicadores de población por estado provienen de los censos generales (1990, 2000) y conteos poblacionales (1995, 2005) del INEGI. Las estadísticas del PIB (1993-2004) por entidad federativa se obtuvieron del *Sistema de Cuentas Nacionales*, también del INEGI, en el vínculo: www.inegi.org.mx/Banco de información económica/ Producto interno bruto por entidad federativa.

Para el análisis, la base de datos asume la forma de un panel. Esto significa que las observaciones de la variable dependiente —la equidad electoral formal—, y de las variables independientes, corresponden a cada una de las unidades i de observación —esto es, las entidades federativas—, en un tiempo t dado. Como se mencionó antes, hay 32 unidades de observación, cada una con diecisiete momentos temporales que corresponden a los años de 1990 a 2007. Debido a que existen valores perdidos tanto en la variable dependiente como en las independientes, se trata de un panel incompleto. El análisis se realiza mediante un modelo de regresión longitudinal de efectos fijos que resulta más apropiado que el modelo de regresión lineal basado en el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En casos como éste, el MCO viola el supuesto de la independencia de las observaciones; es decir, asume que el valor que tiene cada caso en cada una de las variables del modelo es independiente de los otros valores que asumen otros casos. Sin embargo, esto no es así debido a que los valores de los casos están asociados, precisamente, con la unidad de observación a la que pertenecen —los estados—, y con la secuencia temporal en la que se insertan.

El método de regresión longitudinal de efectos fijos, en cambio, permite evaluar la medida en que las variables independientes producen el resultado de interés al considerar la estructura agrupada y temporal de los datos. El análisis compara cada obser-



vación dentro de la unidad que las agrupa, teniendo en cuenta la secuencia temporal en la que se ubica aquélla. En otras palabras, para identificar los determinantes de la EEF, el análisis compara lo que sucede en cada entidad en un momento dado, con lo que ha sucedido en cada una de esas entidades en otro momento (Petersen, 2004).⁵

Para contrastar empíricamente las hipótesis enunciadas, he desarrollado tres modelos estadísticos que se presentan en la tabla 2. En estos modelos, las variables independientes y de control de carácter político son introducidas con retrasos temporales. Por ejemplo, para evaluar los determinantes políticos de la equidad electoral en el estado i , en el año t , los valores de las variables que miden el número efectivo de partidos, la competitividad electoral, la participación electoral y el partido que ocupa el poder ejecutivo estatal corresponden al momento $(t - e)$ donde e representa el número de años que han pasado desde las elecciones inmediatamente anteriores. Los valores de e pueden variar entre 1 y 6, dependiendo de si las elecciones anteriores son legislativas, municipales o de gobernador. Esto permite estimar la influencia que tienen los factores políticos antecedentes sobre el valor de la EEF en un momento dado.

La diferencia que hay entre los modelos de la tabla 2 es su alcance temporal. El modelo 1 evalúa las hipótesis en el período de 1994 a 2007; el modelo 2 hace lo propio en el período de 1996 a 2007; y el tercero abarca el lapso entre el año 2000 y el 2007. Los cortes temporales corresponden a momentos relevantes del desarrollo de la democracia mexicana. La legislación electoral de 1994 introduce garantías más amplias en la conducción de las elecciones federales, que las que habían prevalecido hasta ese momento. En 1996 tiene lugar la reforma que estableció las bases institucionales de la democracia electoral y el 2000 es el año en que el PRI deja el poder ejecutivo federal tras perder las elecciones.

⁵ El modelo de regresión múltiple que emplea el método de los Mínimos Cuadrados Ordinarios adopta la forma siguiente:

$$(1) \quad Y_i = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{x}_i + \beta_2 \mathbf{c}_i + \varepsilon$$

Donde Y es la variable dependiente, “equidad electoral formal”, \mathbf{x} y \mathbf{c} son dos vectores de variables independientes y de variables control, respectivamente, y las β son los coeficientes de las variables. De acuerdo con Petersen (2004), el modelo de efectos fijos se define de la siguiente manera:

$$(2) \quad Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{x}_{it} + \beta_2 \mathbf{c}_{it} + \alpha_{it} + \varepsilon_{it}$$

En el modelo (2), los subíndices i y t indican los valores que asumen la variable dependiente Y , y las variables independientes \mathbf{x} y las variables de control \mathbf{c} , para cada individuo i en el tiempo t . En este caso, el subíndice i corresponde a cada entidad federativa y el subíndice t a cada año contemplado en el análisis. El modelo de efectos fijos, además, incluye un término α_{it} que mide los efectos por separado de cada entidad federativa en la variable dependiente; el término ε designa al término de error.

Tabla 2
Determinantes de la equidad electoral formal

	Modelo 1 1994-2007	Modelo 2 1996-2007 (EF)	Modelo 3 2000-2007 (EA)
Constante	-3.48*** (1.133)	-1.951 (0.21)	-3.31** (1.53)
Número efectivo de partidos electorales	-0.015 (0.015)	0.001 (0.013)	0.001 (0.012)
Número efectivo de partidos legislativos	-0.002 (0.012)	0.005 (0.010)	-0.007 (0.01)
Competitividad: elección de gobernador	-0.009 (0.032)	-0.016 (0.031)	-0.067 (0.074)
Competitividad: elecciones legislativas	-0.003 (0.058)	-0.106 * (0.057)	-0.005 (0.067)
Competitividad municipal: % voto del PRI	-0.068 (0.093)	0.088 (0.087)	-0.069 (0.13)
Participación electoral en elección de gobernador	0.007 (0.074)	0.098 (0.071)	0.235*** (0.097)
PRI en el Poder Ejecutivo	-0.043** (0.02)	-0.066*** (0.018)	-0.069*** (0.022)
Gobierno de alternancia	0.011 (0.018)	-0.001 (0.016)	-0.001 (0.016)
Índice de Marginación	-0.066 (0.052)	-0.097** (0.049)	-0.00 (0.075)
Población estatal (log)	0.003 (0.087)	-0.115 (0.094)	-0.034 (0.122)
PIB estatal (log)	0.222*** (0.015)	0.23*** (0.017)	0.237*** (0.030)
<i>Prob. > F =</i>	0.000	0.000	0.000
<i>R</i> ² =	0.24	0.22	0.09
<i>R</i> ² entre estados =	0.12	0.18	0.07
<i>R</i> ² al interior de cada estado =	0.71	0.63	0.46
<i>N</i> =	419	372	255

Nota: los análisis se realizaron en el programa Stata 8.0., con el comando *xtreg*.

Errores estándar entre paréntesis.

*p≤ 0.1, **p≤ 0.05, ***p<= 0.01

En la tabla 2 puede apreciarse que, conforme es más amplio el alcance temporal del análisis, el ajuste del modelo es mejor. La *R*², al igual que en los modelos de

regresión lineal ordinarios, proporciona información acerca de la proporción de la varianza explicada. En los tres modelos presentados el ajuste es reducido: 24 por ciento para el período 1994-2007; 22 por ciento para el período 1996-2007; y 9 por ciento para el 2000-2007. El ajuste general de los modelos puede explicarse con base en lo siguiente: a partir de 1996, como se mostró en el gráfico 1, el indicador de equidad electoral formal sigue una tendencia incremental menos acusada que en años anteriores. Al reducirse la variabilidad del indicador, el modelo alcanza menor ajuste. Esta tendencia se observa también en el nivel de ajuste de los modelos en los estados. Sin embargo, en este análisis el modelo es mucho más robusto. Por ejemplo, en el período 1994-2007 el ajuste es de 71 por ciento, y en el 1996-2007, de 63 por ciento. Es decir, los modelos empleados explican una proporción considerable de la variación en la EEF que tiene lugar, a lo largo del tiempo, en cada estado.

Un primer hallazgo relevante del análisis es que la variabilidad en la EEF está asociada con la manera en que se presentan, a lo largo del tiempo, las variables del modelo en cada estado. Esto significa, por así decir, que los factores locales sí importan. El análisis confirma, principalmente, una de las hipótesis: el cambio en el poder ejecutivo es decisivo para promover la EEF.⁶ Por lo que se observa, la salida del PRI del poder ejecutivo estatal es fundamental para que existan cambios en la EEF; factor clave en mayor medida a partir de 1996. Según lo que se muestra en la tabla 2, el pluralismo político y la competitividad electoral no desempeñan de manera terminante un papel sistemático en el impulso de mejores condiciones en las elecciones. De entre las variables empleadas, el número efectivo de partidos electorales y legislativos, así como la competitividad electoral en las elecciones para gobernador, no tienen efectos significativos. Tampoco la proporción de votos que obtiene el PRI en elecciones municipales es un factor determinante. Solamente en el período que va de 1996 a 2007, la competitividad en las elecciones legislativas tiene una relación sistemática con la equidad electoral formal.

También cabe destacar que a partir del año 2000 la participación electoral en las elecciones para gobernador parece ser un factor que influye en la EEF. Esta variable no tiene relevancia sistemática en los modelos de mayor alcance temporal; la que tiene un peso decisivo en todos los modelos, por otra parte, es la del PIB estatal. Esto implica que, considerando constante todo lo demás, el desarrollo económico de los estados está asociado con mayores condiciones de equidad electoral formal. Los estados en los que mejora el desempeño económico son aquellos en los que también hay cambios favorables en la legislación electoral. En el período de 1996-2007, además, hay que considerar

⁶ Este hallazgo es similar a lo que encuentra Ley (2007) al analizar los determinantes de la independencia formal de los órganos de administración electoral.

el efecto del Índice de Marginación. En éste, los valores positivos los tienen los estados con mayor marginación. El signo negativo del coeficiente indica, entonces, que en los estados con menor marginación se presentan valores más altos del indicador de EEF. Este dato es consistente con la relación positiva entre el PIB estatal y la EEF. En ambos casos se presenta una asociación positiva entre condiciones favorables de desarrollo socioeconómico con mejores condiciones de equidad electoral formal.

5. ¿Cómo se explica la equidad electoral formal en los estados?

El análisis ha mostrado que el desarrollo de condiciones formales de equidad electoral en las entidades federativas está asociado con factores endógenos. La estructura normativa del sistema de gobernanza electoral federal es, sin lugar a dudas, un factor determinante de las características que asume la legislación electoral en los estados. Pero los alcances y atributos de las normas que regulan las elecciones locales están definidos también por las condiciones estructurales y las dinámicas políticas particulares que se observan en cada estado.

Los modelos desarrollados proporcionan evidencia de que las condiciones socioeconómicas de las entidades tienen influencia decisiva en la EEF. En particular, en el análisis destaca el rol del desarrollo económico —medido a través del PIB estatal—. Esto sugiere que, en la escala subnacional, puede observarse una suerte de efecto modernizador: al mejorar las condiciones económicas se generan presiones para que existan mayores garantías democráticas. Desde luego, ésta es una generalización que amerita un estudio más concienzudo.

Los factores determinantes de la EEF que tienen mayor interés para este estudio, por otra parte, son los de tipo político, entre ellos, la competencia electoral para obtener representación legislativa en el período 1996-2007. Este dato es indicativo de que, como se planteó en una de las hipótesis, el pluralismo y la competencia política, en escenarios en los que el terreno de juego favorece todavía a uno de los contendientes, contribuyen a promover cambios en la legislación electoral. Asimismo, a partir del año 2000 una variable que adquiere presencia es la participación electoral. Éste puede ser un factor coyuntural, pero también puede ser indicativo de una especie de respuesta de los gobiernos ante electorados cada vez más exigentes.

Empero, el elemento del modelo que resulta decisivo a todo lo largo del período de estudio es el hecho de que el PRI ocupe o no la gobernatura de un estado. Hay que considerar que esta variable es significativa, incluso cuando se ha controlado el hecho de que existan gobiernos de alternancia que se convierten, a su vez, en sistemas de partido dominante. Este dato sugiere que la alternancia en los gobiernos estatales es



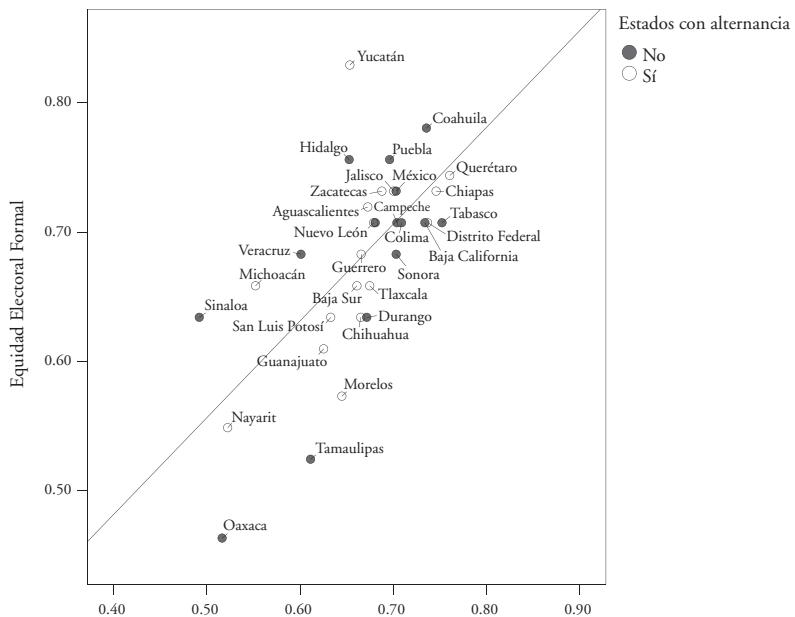
aprovechada por los partidos de oposición —una vez que han llegado al poder— para establecer normas de gobernanza electoral más equitativas. Por otra parte, sería prudente no descartar del todo la hipótesis de que la permanencia durante dos sexenios o más de un mismo partido, distinto al PRI, en el poder ejecutivo local, puede verse asociada con menores esfuerzos para mejorar las condiciones de equidad electoral. En el análisis realizado, el número de casos que estaría en esta situación son pocos —Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, entre otros—, por lo que el efecto de este factor pudiera haber sido subestimado.

Estos resultados proporcionan apoyo a los supuestos de fondo del análisis que establecen que ciertas circunstancias políticas generan incentivos para que los partidos establezcan normas que niveleen el terreno en el que se llevan a cabo los procesos electorales. Concretamente, la competencia partidista y, de manera decisiva, la alternancia en el poder ejecutivo estatal, son esas condiciones que inducen, al menos hasta cierto punto, a los partidos a “amarrarse las manos” para garantizar mejores condiciones de equidad electoral formal. Sin embargo, la evidencia proporcionada por el análisis es todavía insuficiente para proporcionar una explicación satisfactoria de las condiciones de equidad electoral que se observan en los estados. Esto puede verse con mayor claridad en el gráfico 5.

El gráfico 5 presenta la distribución de las 31 entidades y el Distrito Federal en función de dos variables. En el eje de las abscisas se presentan los valores predichos en el indicador de equidad electoral según el modelo 2, que abarca de 1996 a 2007. En el eje de las ordenadas están los valores observados para cada una de las entidades. Se grafican solamente los valores que asumen los estados en el año 2007. Como puede verse, hay cierto número de estados que se agrupan en torno a la línea de regresión predicha por el modelo 2 de la tabla 2. No obstante, también se presentan casos que se ubican a distancia considerable del valor predicho por el modelo. Éstos ameritan ser tratados con mayor detenimiento.

Por un lado están aquellos cuyos valores observados están muy por debajo de los esperados. El caso de Oaxaca es el más claro, pero también Tamaulipas está en una posición semejante. Ambos casos comparten una característica que, conforme el modelo, es decisiva: ningún partido distinto al PRI ha asumido el poder ejecutivo de esos estados. El estado de Oaxaca, en particular, es ilustrativo del funcionamiento de las variables contempladas por el modelo. Se trata de una de las entidades en las que las condiciones de pobreza y marginación son de las más agudas en el país. Además, ahí el PRI no solamente no ha perdido la gobernatura sino que el poder ejecutivo es ejercido con amplia discrecionalidad —véase, por ejemplo, la gestión Ulises Ruiz (2004-2010), en la que tuvo lugar la crisis de gobernabilidad que vivió el estado en 2006—. En este contexto, no es sorprendente que la última reforma electoral de Oaxaca, en el momento del análisis, haya tenido lugar en 1998.

Gráfico 5
Valores observados y predichos del indicador de equidad electoral formal (2007)



Fuente: elaboración propia con base en el modelo 2 de la tabla 2.

En contraste, entre los estados en los que la EEF observada es mayor a la esperada destaca Yucatán, estado del sureste mexicano que, al igual que Campeche o Tabasco, había sido bastión del PRI. La diferencia está en que el PRI yucateco perdió la gobernatura al inicio de la década de 2000 —para volverla a recuperar en el sexenio siguiente—. El arribo de los partidos de oposición tiene lugar luego de una crisis política en la que estuvieron en el centro de la disputa las instituciones electorales. Entre los años 2000 y 2001, a instancias de los partidos políticos de la entidad, el TEPJF intervino para evitar que el gobernador en turno, Víctor Cervera Pacheco, manipulara las instituciones electorales en favor del PRI en los comicios que estaban por venir. Luego de un período de varios meses de tensión se establecieron condiciones para llevar a cabo las elecciones. El triunfador fue el candidato de la coalición opositora, Patricio Patrón Laviada. Durante su sexenio se impulsaron cambios sustantivos a la legislación electoral.

En el mismo sentido, y en contraste con el caso oaxaqueño puede citarse, incluso, al estado de Chiapas. En el gráfico 5 se aprecia que la equidad electoral observada en Chiapas aparece muy cerca de su valor esperado. Esta entidad es, al igual que Oaxaca y Guerrero, una de las que muestra mayores niveles de pobreza y marginación. Hasta ese momento, había sido un fuerte enclave priista. Inclusive después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en 1994, el PRI obtiene la gobernatura en las elecciones inmediatamente posteriores al conflicto. No es sino hasta el año 2000 en que, apoyado por una coalición entre el PRD, el PAN y otros partidos, Pablo Salazar Mendiguchía asume el poder ejecutivo estatal. Durante su período en el gobierno se observan significativas reformas electorales.

Los casos discutidos se pueden comprender con base en el modelo desarrollado. Sin embargo, existen otros en los que esta lógica no aplica. Por ejemplo, los estados de Morelos y Guanajuato son entidades en las que ha tenido lugar un cambio en el partido que gobierna, pero en ambos la equidad electoral observada es menor a la esperada. De forma simétrica, Hidalgo, Puebla, Coahuila y Sinaloa, son estados en los que el PRI no ha perdido alguna elección de gobernador; empero, en ellos se observan condiciones de EEF superiores a las predichas por el modelo. ¿Cómo explicarlo?

Para responder esta pregunta es necesario remitirse a las hipótesis planteadas y al modelo estadístico desarrollado. Las hipótesis que se sometieron a prueba empírica fueron derivadas de un modelo heurístico más general que establece que los actores políticos tenderán a establecer y aceptar normas imparciales en la medida en que ello sea compatible con sus intereses y preferencias. Se pueden especificar diversas circunstancias en las que eso puede suceder. Sin embargo, probar empíricamente las hipótesis que se derivan de tal modelo heurístico implica desafíos metodológicos. El modelo estadístico desarrollado en este análisis ha servido para identificar diversas variables que tienen un efecto sistemático sobre la EEF, si bien no alcanza a evaluar procesos políticos más finos.

Los resultados del análisis, por tanto, sugieren también que es necesario instrumentar nuevas pruebas empíricas del modelo heurístico formulado. En este sentido, se podría, en primera instancia, revisar el modelo estadístico y afinarlo incorporando nuevas variables. Otra alternativa es realizar estudios cualitativos. Por ejemplo, por medio de estudios de caso, cabría analizar si los incentivos que encuentran los gobernadores del PRI, en ciertas circunstancias los inducen a promover o aceptar ampliaciones garantistas en la legislación electoral. De la misma manera, sería necesario indagar si los incentivos que encuentran otros partidos y actores políticos cuando llegan al poder los inducen a mantener el *statu quo* o a ampliar la normatividad electoral. El estudio con mayor profundidad de ciertos casos podría servir para explorar éstas y otras hipótesis con más precisión.

6. Consideraciones finales

En este trabajo he destacado la relevancia de conocer el desarrollo de las instituciones electorales en las entidades federativas mexicanas. Con ese propósito he realizado un análisis del desarrollo de la legislación electoral en los estados mexicanos a partir del índice de EEF. El indicador EEF analiza en qué medida la normatividad garantiza, por un lado, que la contienda electoral se lleve a cabo en un terreno que proporciona oportunidades semejantes a los contendientes; y que existan, por el otro, OGE independientes y profesionalizados.

En este trabajo se muestra que los niveles de EEF en las entidades federativas, si bien son semejantes en lo general, han seguido ritmos distintos de desarrollo, y tienen diferencias entre sí que ameritan explicarse. El análisis que aquí se expone revela que uno de los principales determinantes de la evolución de la equidad electoral en los estados es el desarrollo socioeconómico. De la misma manera, se encuentra evidencia de que existen dinámicas políticas en los estados que influyen en los niveles de EEF que han alcanzado. De manera concreta, un factor que resulta decisivo es si una entidad federativa ha experimentado alternancia en el poder ejecutivo. Si el PRI ha dejado de gobernar un estado, es probable que mejoren las condiciones de EEF. Sin embargo, este dato no alcanza a explicar por completo el hecho de que haya entidades en las que el PRI haya gobernando desde los años noventa y hasta la fecha, y en las que la legislación electoral ha evolucionado notablemente. En contraparte, tampoco explica del todo por qué existen estados gobernados por el PAN, el PRD o coaliciones partidistas formadas *ex profeso*, en los que el desarrollo normativo es menor a lo esperado.

Dicho en forma breve, los resultados de este análisis sugieren que se deben realizar estudios que examinen con mayor detenimiento las dinámicas políticas involucradas en la equidad electoral en los estados. Para concluir, señalaré algunos puntos que deben contemplarse en la investigación de la gobernanza electoral en el nivel subnacional en México.

En primer lugar, es necesario estudiar con mayor detalle los procesos en los que interactúan “preferencias y situaciones” (Katzenelson y Weingast, 2005) en la construcción de los sistemas de gobernanza electoral, en general, y de EEF, en particular. Esto significa que se pueden realizar estudios cualitativos que indaguen en las circunstancias concretas en las que se impulsan reformas y cambios en la legislación electoral. El objetivo sería establecer en qué medida la calidad de las reglas electorales está asociada con las estrategias que instrumentan los actores y partidos políticos para mantener o ampliar sus posibilidades de obtener triunfos electorales, impulsar ciertas políticas públicas o simplemente mantener el control del aparato público.



Un segundo tema relevante es el estudio de los sistemas de gobernanza electoral locales y su desempeño. Además de conocer con mayor detalle las similitudes y diferencias de la legislación electoral en los estados, se requiere saber cómo funcionan sus instituciones electorales. Un eje de comparación debería ser el conjunto de facultades y capacidades formales con que cuentan los órganos de administración electoral y los órganos de adjudicación. De la misma forma, es necesario conocer con mayor detalle el desarrollo institucional que han tenido y su desempeño efectivo. Por ejemplo, es necesario conocer el grado de profesionalización que han adquirido los órganos de administración y adjudicación electoral locales. También se requiere analizar el financiamiento que reciben los órganos electorales, el ejercicio del gasto que realizan y la medida en que han instrumentado exitosamente esquemas de desarrollo institucional internos. Estos aspectos tendrían que ir acompañados de una evaluación de la eficacia de estos órganos. ¿Han sido capaces de organizar y conducir de manera adecuada las elecciones locales, los órganos de administración electoral?; ¿tienen la capacidad de procesar las impugnaciones y dar certeza jurídica a los comicios, los tribunales electorales?

Finalmente, está también la evaluación de la calidad de las elecciones locales. Esto supone, entre otros aspectos, el análisis de la normatividad, el desempeño y la institucionalización del sistema de gobernanza electoral, así como la manera en que se organizan y se llevan a cabo los procesos electorales concretos. La evaluación de la calidad de las elecciones es un tema que no es sencillo abordar —Hartlyn y McCoy (2006) han destacado que la observación de la calidad de los comicios está sujeta a varias tensiones y paradojas—. Sin embargo, de manera reciente se han desarrollado diversos instrumentos para este propósito, y el interés que reviste es creciente (Elkit y Reynolds, 2005; Hartlyn y McCoy, 2001; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003). Adicionalmente, las entidades federativas en México, por su número y sus peculiaridades propias, ofrecen posibilidades reales de desarrollar estrategias de comparación que se beneficien de un estudio detallado de los casos.

Por último, cabe señalar que las recientes reformas constitucionales y del Cofipe proporcionan una razón más para estudiar los sistemas de gobernanza electoral estatales. Es necesario conocer con qué ritmo y con qué resultados las entidades se adaptan y ejecutan las disposiciones federales. Cabe preguntarse, por ejemplo, si con la nueva normatividad la gobernanza electoral local puede fortalecerse y cumplir su función de manera más eficaz —y cuáles son los factores que intervienen en ello—. En cualquier caso, hay que poner atención a las estrategias que instrumentan los actores políticos concretos frente a este nuevo ordenamiento institucional.



Referencias

- Ackerman, John, 2006, "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa/Universidad Veracruzana/CIESAS/Cámara de Diputados, pp. 293-322.
- Alonso, Jorge y Alberto Aziz Nassif, 2005, "Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo general del IFE (1996-2005)", *Cuadernos para la democratización 1*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Becerra, Ricardo *et al.*, 2000, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Becerra, Ricardo *et al.*, 1996, *Así se vota en la República. Legislaciones electorales en los estados: un análisis comparado*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Beer, Caroline C., 2003, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Berruecos, Susana, 2003, "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism", *Journal of Latin American Studies*, 35, pp. 801-821.
- Cornelius, Wayne A., 1999, "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System", en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (ed.), *Subnational Politics and Democratization*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 3-18.
- Crespo, José Antonio, 1996, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Porrúa/CIDE/Fundación Friedrich Naumann.
- Eisenstadt, Todd A., 2004, *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eisenstadt, Todd A., 2002, "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, pp. 47-68.
- Goodwin-Gill, Guy S., 2006, *Elecciones libres y justas*, Suiza, Unión Interparlamentaria
- Green, Kenneth, 2007, *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif (eds.), 2002, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE/FCE.
- Elklyt, Jorgen y Andrew Reynolds, 2005, "A Framework for the Systematic Study of Election Quality", *Democratization*, vol. 12, núm. 2, pp. 147-162.
- Hartlyn, Jonathan y Jennifer McCoy, 2006, "Observer Paradoxes: How to Assess Electoral Manipulation", en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder Co., Lynne Reiner, pp. 41-56.

- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, Thomas J. Mustillo, 2003, "The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation", *XXIV Congreso International de LASA*, Dallas, Texas.
- Hartlyn, Jonathan y Jennifer McCoy, 2001, "Elections with 'Adjectives' in Contemporary Latin America: A Comparative Analysis", *XXIII Congreso Internacional de LASA*, Washington, D.C.
- Holmes, Stephen, 2003, "Lineages of the Rule of Law", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-61.
- Katznelson, Ira y Barry R. Weingast (eds.), 2005, *Preferences and Situations*, Nueva York, Sage.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.
- Lehoucq, Fabrice E., 2002, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, pp. 29-46.
- Ley, Sandra J., 2007, "Descentralización e independencia electoral. Determinantes de la independencia de los institutos electorales en los estados mexicanos, 1990-2004", Tesis de licenciatura, México, CIDE.
- Lujambio, Alonso, 2000, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Magaloni, Beatriz, 2006, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz, 2005, "The Demise of Mexico's One-Party Dominant Regime: Elite Choices and the Masses in the establishment of Democracy", en Scott Mainwaring y Frances Hagopian (eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Méndez de Hoyos, Irma, 2006, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Flacso México/Fontamara.
- Merino, Mauricio, 2002, "Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano", en Hugo Concha Cantú (ed.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, IIJ-UNAM, pp. 453-474.
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler, 2002, "The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, pp. 5-27.
- Nieto, Santiago, 2003, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, México, IIJ-UNAM.
- Pastor, Robert A., 1999, "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", *Democratization*, vol. 6, núm. 4, pp. 1-27.
- Petersen, Trond, 2004, "Analyzing Panel Data: Fixed and Random-Effects Models", en Melissa Hardy y Alan Bryman (eds.), *Handbook of Data Analysis*, Londres, Sage, pp. 332-346.



Schedler, Andreas, 2006, "The Logic of Electoral Authoritarianism", en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder Co., Lynne Rienner, pp. 1-26.

Schedler, Andreas, 2004a, "From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation", en Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett (eds.), *Mexico's Democracy at Work: Political and Economic Dynamics*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, pp. 9-39.

Schedler, Andreas, 2004b, "Measuring the Formal Independence of Electoral Governance", *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 164, México, 2004.

Snyder, Richard, 1999, "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, pp. 93-110.

Recibido el 05 de noviembre de 2007.

Aceptado el 27 de mayo de 2008.



