

# Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad

## Electoral Integrity and Subnational Electoral Management Bodies in Mexico: The Role of Impartiality

Irma Méndez de Hoyos\*  <https://orcid.org/0000-0002-7280-0117>  
Max Grömping\*\*  <https://orcid.org/0000-0003-1488-4436>  
Ferran Martínez i Coma\*\*\*  <http://orcid.org/0000-0002-3486-6596>  
Nicolás Loza Otero\*\*\*\*  <http://orcid.org/0000-0003-2822-1553>

### Resumen

**Objetivo:** analizar la calidad de las elecciones para gobernador y diputados en México. ¿En qué medida éstas dependieron, en el periodo 2015-2018, del desempeño de los órganos electorales? **Metodología:** se utiliza la perspectiva de la integridad electoral. La fuente principal de datos proviene de una encuesta a más de seiscientos expertos electorales. **Resultados:** se confirma la hipótesis sobre la relevancia de los órganos de administración electoral para la integridad de las elecciones subnacionales, en particular, de uno de sus atributos: la imparcialidad o aplicación de la ley sin sesgos políticos. **Limitaciones:** los indicadores externos que se utilizaron para medir el desempeño de los órganos de administración electoral son aproximaciones imperfectas que tal vez no sean aplicables a otros contextos. **Valor:** recae en el estudio de las elecciones locales en México desde la perspectiva de la integridad electoral, usando datos originales y poniendo en el centro de atención el papel de los órganos electorales para lograr elevar la calidad de dichas elecciones. **Conclusiones:** dada la disparidad de los niveles de desarrollo democrático, es importante estudiar la calidad de las elecciones subnacionales en México, la cual depende, entre otros factores, de la imparcialidad de los órganos electorales. **Palabras clave:** elecciones subnacionales; integridad electoral; órganos de administración electoral; imparcialidad; profesionalismo.

**Cómo citar:** Méndez de Hoyos, I., Grömping, M., Martínez i Coma, F., y Loza Otero, N. (2021). Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad. *región y sociedad*, 33, e1485. doi: 10.22198/rys2021/33/1485

\* Autora para correspondencia. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Carretera al Ajusco Núm. 377, Colonia Héroes de Padierna, C. P. 14200. Tlalpan, Ciudad de México, México. Correo electrónico: imende@flacso.edu.mx

\*\* Griffith University, School of Government and International Relations, Brisbane, Queensland, Australia.  
Centre for Governance and Public Policy, Room-1.10, Glyn Davis Building (N72), Griffith University, 170 Kessels Road, Nathan QLD 4111.  
Correo electrónico: max.groemping@griffith.edu.au

\*\*\* Griffith University, School of Government and International Relations, Brisbane, Queensland, Australia.  
Centre for Governance and Public Policy, Glyn Davis Building (N72) -1.31, Griffith University, 170 Kessels Road, Nathan QLD 4111.  
Correo electrónico: f.martinezcoma@griffith.edu.au

\*\*\*\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Carretera al Ajusco Núm. 377, Colonia Héroes de Padierna, C. P. 14200. Tlalpan, Ciudad de México, México. Correo electrónico: loza@flacso.edu.mx

Recibido: 29 de abril de 2021  
Aceptado: 19 de agosto de 2021  
Liberado: 23 de septiembre de 2021



Esta obra está protegida bajo una Licencia  
Creative Commons Atribución-No Comercial  
4.0 Internacional.

## Introducción

¿Qué tanta calidad tienen las elecciones subnacionales de México? ¿Qué tanto influye en ésta el desempeño de los órganos electorales? ¿Cuál de sus atributos es más importante? La calidad de las elecciones, entendida como el grado en que unas elecciones cumplen con los estándares de libertad, equidad, transparencia y competitividad, puede abordarse desde distintos ángulos. Desde la perspectiva de la integridad electoral, los órganos de administración electoral (OAE) desempeñan un papel crucial (Elklit y Reynolds, 2002; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Norris, 2014). Según Mozzafar y Schedler (2002), dichos órganos tienen un papel crítico para asegurar la credibilidad y la legitimidad de unas elecciones democráticas. De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), la integridad electoral depende de que los OAE sean profesionales, imparciales y transparentes (IDEA, 2012).<sup>1</sup>

En México, la transición a la democracia descansó en la vía electoral, en una serie de reformas electorales que pusieron en el centro la construcción de órganos electorales independientes y profesionales como base para alcanzar la imparcialidad. La creación, primero, del Instituto Federal Electoral —ahora Instituto Nacional Electoral (INE)— y de los órganos públicos locales electorales (OPLE) después, ha permitido la celebración de comicios que cumplan con los requisitos básicos de elecciones democráticas. Pese a ello, existen diferencias o disparidades importantes en la calidad de las elecciones subnacionales de México.

Hay múltiples factores que pueden influir en que la integridad de las elecciones varíe entre unidades subnacionales. A los factores socioeconómicos, importantes en diferentes grados y formas —producto interno bruto (PIB) per cápita, educación e ingreso—, hay que sumar la distribución urbano/rural y la composición de la población (si es indígena, por ejemplo). También hay factores políticos, como la fortaleza de los partidos o las maquinarias políticas regionales (Panov y Ross, 2013) y las diferencias subnacionales en las fórmulas electorales (Lehoucq y Kolev, 2015). Entre los aspectos institucionales, destacan los OAE que, como se mencionó, son los encargados directos de la organización de las elecciones.

El proceso de integración de los OAE —convocatoria abierta y pública o cerrada—, el perfil de los candidatos y la selección de sus miembros —por órganos políticos o jurisdiccionales—, pueden determinar la integridad de las elecciones. A ello se suma el desempeño de dichos órganos, que puede valorarse a partir de diversos atributos. En un estudio sobre la calidad de las elecciones en América Latina, Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) señalan que ésta depende sobre todo de la independencia y de la imparcialidad de los OAE. IDEA, por su parte, reconoce el papel central de la imparcialidad, del profesionalismo y de la transparencia de esos órganos para lograr elecciones íntegras.

<sup>1</sup> IDEA define una elección íntegra como cualquier elección basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política reflejados en estándares y acuerdos internacionales, y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral.

Con base en los trabajos citados y otros,<sup>2</sup> en el presente artículo se analizan las elecciones subnacionales de México efectuadas entre 2015 y 2018, puesto que han sido poco estudiadas desde el ángulo de la integridad electoral. Aquí se argumenta que la calidad de las elecciones subnacionales depende del desempeño de los OAE.<sup>3</sup> Se pone énfasis en las tres dimensiones centrales de su práctica: *imparcialidad*, *profesionalismo* y *transparencia*. La primera se refiere a la independencia de facto de las autoridades electorales, es decir, a su capacidad y disposición para aplicar la ley sin favorecer a ninguno de los contendientes. El profesionalismo abarca la aplicación de las mejores prácticas administrativas y de los altos estándares de gestión. La transparencia es un requisito fundamental que permite a los ciudadanos y a las organizaciones civiles monitorear la administración interna de los OAE y su efectividad.

Con base en herramientas estadísticas, en la presente investigación se espera hallar una relación positiva entre los tres factores del desempeño de los OAE y la integridad general de las elecciones subnacionales de México para ejecutivos locales y diputados en el periodo 2015-2018. La ventaja de estudiar dichas elecciones es que permiten el control de múltiples factores externos que inciden sobre la variable dependiente al tratarse de un mismo país. Se trata, pues, de la misma Constitución federal, de leyes generales en materia electoral, de la misma lengua y la misma cultura, de un sistema de partidos nacionalizado y de reglas de organización estatal semejantes. Otro elemento esencial compartido tiene que ver con la independencia *de jure* de los OAE. La reforma electoral de 2014, promovida para enfrentar la desconfianza en las elecciones locales, y en particular en los OAE locales, aumentó la centralización de la función administrativa electoral en un organismo nacional (antes IFE y ahora Instituto Nacional Electoral) y homologó la estructura y las normas que regulan el funcionamiento general de los órganos electorales subnacionales.

La fuente principal de datos es la Encuesta a Expertos sobre Percepciones de la Integridad Electoral (en lo sucesivo, PEI por sus siglas en inglés) en México (PEI-México) realizada a más de setecientos expertos en temas electorales para monitorear la integridad de 62 elecciones subnacionales. Además, el desempeño de los OAE locales se midió a partir de datos que proporcionó el INE sobre las quejas por falta de imparcialidad que presentaron terceros contra los consejeros de los OAE locales, así como sobre la calificación que obtuvieron los consejeros en el proceso de selección para integrar el OAE. A ello se agregó el cumplimiento del órgano electoral de sus obligaciones en materia de transpa-

<sup>2</sup> Birch (2007), Clark (2017), Garnett (2017), Hartlyn, Mustillo y McCoy (2009), James (2019), Kerr (2014), Kerr y Lührmann (2017), Montjoy (2008), Opitz, Fjelde y Höglund (2013), Pal (2016), Pastor (1999), Ham y Garnett (2019) y Ham y Lindberg (2015).

<sup>3</sup> Según IDEA (2012), un órgano de gestión electoral "es una organización u organismo que tiene el único propósito y es legalmente responsable de administrar algunos o todos los elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones y los instrumentos de democracia directa, tales como referendos, iniciativas ciudadanas y revocatorias –si son parte del marco legal–. Estos elementos esenciales (o centrales) incluyen: determinar quién es elegible para votar; recibir y validar las nominaciones de los participantes electorales (para elecciones, partidos políticos y/o candidatos); realización de encuestas; y conteo de los votos" (p. 5). De acuerdo con James, Garnett, Loeber y Ham (2019), un OAE es una organización u organismo que tiene el único propósito de organizar, monitorear y certificar las elecciones, de lo que es responsable de forma legal.

rencia. Se obtuvieron datos adicionales a partir de los resultados electorales y de la información socioeconómica y política estatal.

Los resultados del análisis de la regresión lineal de efectos mixtos multinivel confirman la hipótesis sobre la importancia de la administración electoral para la integridad de las elecciones subnacionales en México. Se encontró que la imparcialidad de las autoridades electorales tiene un efecto significativo en la integridad de las elecciones locales. Sin embargo, los resultados sobre el profesionalismo y la transparencia son ambiguos: los indicadores perceptuales de éstos apuntan hacia la integridad, pero los indicadores externos (objetivos) no lo hacen.

La contribución de estos hallazgos es múltiple. En primer lugar, se presenta un mapa de la calidad de las elecciones locales desde la perspectiva de la integridad electoral, el cual va más allá de las propuestas alternativas para medirla. En este caso, la integridad contempla los componentes esenciales de once etapas del ciclo electoral. Se aporta evidencia sobre la relación entre los OAE y la integridad electoral, y sobre la importancia de la imparcialidad. En este sentido, se desentraña la lógica causal de esa relación descomponiendo el desempeño de los OEA en los atributos específicos de imparcialidad, profesionalismo y transparencia. Por lo demás, se añade información a los estudios de la democracia subnacional y la autocracia (Behrend y Whitehead, 2016; Gervasoni, 2010; Giraudy, 2013; Harbers e Ingram, 2014; McMann, 2018), mostrando cómo el diseño institucional influye en los resultados democráticos subnacionales.

El artículo está organizado de la siguiente forma. En el próximo apartado se presentan el marco conceptual y teórico y las principales hipótesis que conectan la administración electoral con la integridad electoral subnacional. En el tercer apartado se muestra la calidad heterogénea de las elecciones en México a partir de los datos de la PEI-México, vinculada al Electoral Integrity Project que coordina Norris. En el cuarto apartado se consignan los datos y resultados de los modelos estadísticos que se emplearon. El quinto está dedicado a las conclusiones.

## Teorías de la integridad electoral subnacional

Según Norris (2004), para garantizar la legitimidad democrática, las elecciones deben tener las siguientes condiciones esenciales: estar libres de violencia, intimidación, soborno, irregularidades, fraude sistemático y manipulación partidista deliberada. Los comicios están obligados a presentar una oferta sin restricciones de partidos y con candidatos competidores, sin represión a los partidos de oposición ni sesgos en la distribución de los recursos de campaña y con acceso a los medios de comunicación. La evidencia que han recopilado Álvarez y Boehmke (2008), Birch (2011), Kelley (2009) y Norris (2012) sugiere que las malas prácticas y, aunque en menor medida, el fraude electoral, siguen generalizándose en algunos países, lo cual compromete la integridad de las elecciones y su carácter democrático.

Los estudios sobre la integridad electoral en México son limitados. En el presente artículo, a diferencia de otros que abordan de manera directa o indirecta el tema, el centro de atención aquí es el análisis y la descripción de su variación en el tiempo y en el espacio. Además, se ofrece una explicación a partir de la identificación de los factores que contribuyen a dicha variación. Otros estudios, como el de Sonnleitner (2016), Cruz (2013), Alvarado (2019) o el de Freidenberg (2017), tratan el tema de la integridad electoral, pero no es su objeto de estudio principal ni tienen el propósito de explicar su comportamiento. Freidenberg (2017) conceptualiza lo que debe entenderse como una *buena elección* en América Latina desde diversas perspectivas teóricas, entre las que destaca la de la integridad electoral. Sonnleitner (2016) analiza la desconfianza en las elecciones de México, y señala una paradoja: el crecimiento gradual de la integridad de las elecciones y la disminución de la confianza en ellas. En el texto de Alvarado (2019), la integridad electoral es una de las consecuencias de la democratización, aunque no ha podido detener la violencia política.

¿Qué explica la integridad electoral? Cada vez más se reconoce que lograr elecciones íntegras requiere una administración electoral profesional e imparcial. En uno de los primeros estudios sobre gestión electoral, Pastor (1999) afirma que suele ignorarse “la dimensión administrativa de las elecciones” (p. 76), a pesar de su papel crítico en asegurar la credibilidad y la legitimidad continua de las elecciones democráticas (Mozzafar y Schedler, 2002).

Aunque la gestión electoral abarca las tareas de organización, seguimiento y certificación de las elecciones por parte de un OAE (Garnett, 2017), los estudios más recientes se han concentrado en la independencia de esos órganos y sus efectos. Sin embargo, los resultados de los estudios empíricos relacionados con los efectos de la independencia de los OAE en la calidad de las elecciones no son concluyentes. Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) encuentran una influencia positiva en la independencia de los OAE, siempre que prevalezca el estado de derecho. En otro análisis, Birch (2007) señala que “un enfoque pluralista al designar miembros de la comisión electoral es más eficaz para lograr buena gobernanza electoral, que establecer un organismo formal independiente y profesional” (p. 9). Norris (2014), por su parte, señala que desafortunadamente no hay estándares internacionales sobre una “mala administración electoral” (p. 37) que permitan evaluar y comparar su desempeño. Subraya que, aunque IDEA asume que la independencia de los órganos de gestión electoral es relevante para lograr la imparcialidad, no hay evidencia conclusiva al respecto.

Se ha reconocido que la aplicación *imparcial* de las leyes y reglamentos a todos los competidores es una condición previa y decisiva para una contienda justa. Cuando las autoridades electorales son parciales, pueden tomar decisiones que den ventajas a alguno de los contendientes (Birch, 2007), con lo que se sesga la competencia. Para Ugues (2013), la imparcialidad se define “como la capacidad de operar sin ningún prejuicio o favoritismo político, incluido el posible trato preferencial a los funcionarios del gobierno, los partidos políticos, etc.” (p. 74), mientras que para de la Cruz (2013) está vinculada al proceso de designación de los miembros de los OAE —lo que denomina *imparcialidad de*

origen— y a las decisiones que toman, lo que llama *imparcialidad en el cumplimiento del cargo*.<sup>4</sup>

La visión de imparcialidad en el presente artículo es semejante a la de Ugues (2013), pero más integral. Aquí se la define como la aplicación de la ley por igual para todos los contendientes. Éste es el principio básico de una elección justa. Si las reglas se aplican de manera imparcial, los candidatos de todos los partidos pueden esperar el acceso a la competencia, a la financiación, a los medios de comunicación y a la resolución de disputas electorales. Esto conduce a la primera hipótesis:

*H1: Cuanto más apliquen de forma imparcial las reglas y regulaciones electorales las autoridades electorales, más integridad tendrá una elección.*

La segunda faceta importante del desempeño de un OAE es el *profesionalismo*. Kerr (2013) lo define como la “capacidad [...] que connota la habilidad de una institución para implementar su función de mandato constitucional de una manera efectiva y eficiente” (p. 821). En la presente investigación, el profesionalismo se refiere al grado que los funcionarios electorales tienen del conocimiento y las capacidades para realizar bien las principales tareas relacionadas con los procedimientos de los comicios. Por consiguiente, la segunda hipótesis puede expresarse así:

*H2: Cuanto mayor sea el nivel de profesionalismo de los funcionarios electorales, más integridad tendrá una elección.*

El tercer atributo de los OAE es la *transparencia*. Según IDEA Internacional (1997), la transparencia es uno de los principios éticos que forman la base de la administración electoral. Un OAE debe estar preparado para justificar sus decisiones, hacer que la información en la que se basa esté disponible y proporcionar al público el acceso a documentos e información relevantes. Así, aquí la transparencia es la medida en que un OAE cumple con, e incluso supera, sus obligaciones de publicidad de la información. Esto conduce al tercer postulado:

*H3: Cuanto más transparentes sean las autoridades electorales, más integridad tendrá una elección.*

## La calidad de las elecciones subnacionales mexicanas de 2015 a 2018

La calidad de las elecciones en México no fue un tema polémico por décadas, porque el debate en torno a ellas estaba centrado en su organización. De acuer-

<sup>4</sup> Según de la Cruz (2013), la imparcialidad en el cumplimiento del cargo puede analizarse a partir del número de impugnaciones que los partidos políticos realizan a las decisiones del Consejo General y al número de intervenciones de los tribunales locales y del tribunal federal para dar solución a las inconformidades.

do con un consenso generalizado, la transición de México a la democracia se dio por la vía electoral, en un doble proceso de cambio simultáneo: se realizaron modificaciones radicales en la competencia política y en el sistema de partidos que aumentaron la competitividad, con lo cual se consolidó una oposición fuerte; por otro lado, se llevaron a cabo reformas electorales que, en principio, movieron el sistema electoral de la posibilidad de manipular resultados, a elecciones libres, justas, competitivas y transparentes a través de la creación de instituciones independientes del gobierno encargadas de la organización de los comicios (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Eisenstadt, 2003; Méndez de Hoyo, 2006; Merino, 2003; Salazar, 1998).

La reforma fundacional más importante fue la aprobación de un organismo federal de administración electoral en 1990 que seguía el paradigma de las comisiones electorales independientes. La creación del IFE, estructurado en torno a un Consejo General, integrado por consejeros profesionales e independientes que designaba la Cámara de Diputados, dio a luz un nuevo modelo de OAE en el país. En 1996 todos los estados habían construido sus propias instituciones electorales independientes, responsables de organizar elecciones locales, siguiendo el modelo federal (Méndez de Hoyos, 2006). Sin embargo, la mayoría de los OAE locales permanecieron lejos de ser en verdad independientes, porque los gobernadores y su partido contaban con posibilidades de controlar el proceso de designación de los miembros de sus consejos generales (Loza y Méndez de Hoyos, 2016; Méndez de Hoyos y Loza, 2013). Por consiguiente, México tenía un OAE federal reconocido en la esfera internacional, pero quedaban dudas sobre la independencia, la imparcialidad y el carácter profesional de los OAE locales.

A diferencia de las reformas anteriores, la de 2014 tuvo el objetivo de elevar la calidad de las elecciones locales. Para lograrlo, se homologó el diseño de los OAE locales y se trasladó al órgano nacional la designación de los consejeros electorales locales, por lo que los congresos locales —el componente político— quedaron excluidos. El nuevo modelo vincula al INE los organismos estatales de administración electoral (llamados Organismos Públicos Locales [OPL])<sup>5</sup> y distribuye las competencias del proceso electoral.

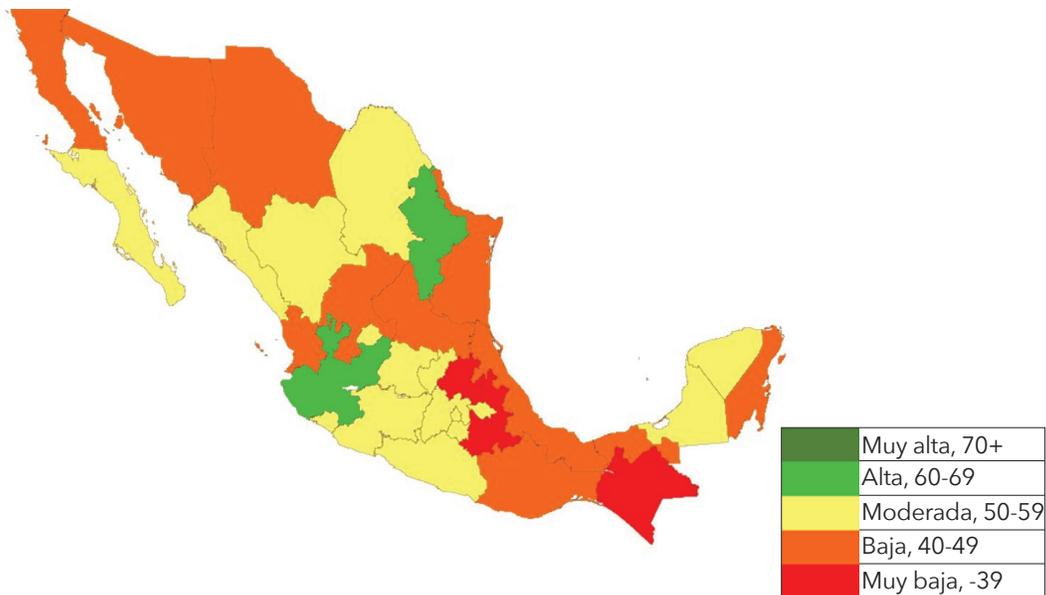
¿Cómo saber qué tan íntegra es una elección? Desde la perspectiva de la integridad electoral, los niveles de cumplimiento del sistema de normas y acuerdos internacionales en una elección nacional o subnacional ofrecen un diagnóstico inicial de la calidad del proceso. A ello se añade la detección de las malas prácticas. Según Norris (2014), cuando las elecciones son defectuosas o fallan debido a malas prácticas electorales, se generan problemas instrumentales importantes, como la falta de legitimidad de los candidatos electos y, en general, la falta de confianza de los ciudadanos en los procesos electorales, la erosión de la participación electoral y hasta la falta de satisfacción con la democracia.

<sup>5</sup> La designación legal para estos OAE estatales es Organismo Público Local (OPL).

Desde 2012, las universidades de Harvard y Sydney, bajo el liderazgo de Norris, han identificado a los expertos en procesos electorales y someten a escrutinio la integridad de las leyes electorales y las prácticas de partidos, candidatos, gobiernos, autoridades electorales y votantes. La selección de los expertos es rigurosa y atiende a criterios académicos. Para cada país, cuarenta es el número mínimo de expertos entrevistados. La encuesta, que tiene el nombre de Encuesta a Expertos de Percepciones de Integridad Electoral, se hace con un cuestionario estandarizado mediante una plataforma en internet. Contiene 49 indicadores, agrupados en 11 categorías, correspondientes a las etapas del ciclo electoral.

Desde 2015, algunos investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México (FLACSO), en convenio con el proyecto de integridad electoral de las universidades de Harvard y Sydney, evalúan las elecciones de las entidades federativas con este enfoque, el cual consiste en aplicar el mismo cuestionario que se utiliza a escala internacional para los expertos en política subnacional de cada entidad. Con respecto a 2018, se cuenta con datos de integridad de las elecciones estatales de los 32 estados gracias a la participación de 748 expertos.

Figura 1. Integridad electoral a escala subnacional en México, 2015-2018



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la PEI-México (s. f.).

En la figura 1 se aprecia el nivel de integridad electoral de las elecciones a gobernador y a diputados federales entre 2015 y 2018. Los datos provienen de la PEI subnacional en México (PEI-México, s. f.). Los niveles de integridad que se muestran se obtuvieron del índice aditivo de los 49 componentes de la encuesta individual, cuyos valores van de 0 a 100. A éste se lo denomina índice PEI-i.

Los resultados revelan, en primer lugar, una gran disparidad en los niveles de integridad electoral a escala subnacional, sin patrones regionales definidos en las diversas categorías de integridad. Esto contrasta con algunos datos alternativos sobre el desarrollo democrático en México, que identifican patrones definidos: en el norte del país, instituciones democráticas consolidadas; en el centro del país, un fuerte desarrollo democrático, pero menor al del norte; y en el sur, índices de desarrollo democrático siempre bajos (Martí, Ortega, So-muano y Wright, 2014).

La figura muestra, además, que no hay entidades federativas que obtengan porcentajes altos de integridad electoral (color verde oscuro). Esto cuestiona la efectividad de las reformas electorales que han tratado de incentivar estándares nacionales de calidad a lo largo del proceso de organización de las elecciones locales. Pero no se han realizado esfuerzos de evaluación de la reforma de 2014 en materia de calidad de las elecciones subnacionales mediante el cual se pudiera sugerir en qué entidades hubo mayor efecto positivo. En la misma figura se destaca que hay una concentración significativa de estados con integridad electoral moderada y baja, y se registran algunas entidades con integridad electoral muy baja, que son las que se muestran en color rojo.

La variación de la integridad electoral constituye la variable dependiente. Se decidió utilizar la evaluación general de la elección, también realizada por los evaluadores, y no el índice aditivo, porque usando el índice de integridad electoral como la variable dependiente, no se podría hacer uso de sus partes constituyentes como predictores. En cambio, utilizando la evaluación general de la elección, era posible emplear indicadores de imparcialidad, profesionalismo y transparencia de la PEI subnacional México.

## Datos y resultados

### Datos

Para probar las hipótesis desarrolladas en el segundo apartado, se utilizó la PEI subnacional que, como se mencionó, sigue el modelo de la PEI internacional (Norris, Frank y Martínez i Coma, 2014). La PEI-México solicita a los expertos evaluar la integridad de las elecciones estatales. Para los fines de esa encuesta, un experto se define como un politólogo o científico social en derecho, sociología, economía, antropología o periodismo, que haya publicado en libros, revistas académicas o documentos de seminarios y conferencias artículos sobre los procesos electorales de un estado en particular, que pertenezca a una red profesional o a una asociación especializada y que trabaje en una universidad o centro de investigación o posgrado. En promedio, se contactó a cuarenta

expertos por estado para cada elección (véase tabla 1) que provinieron de una variedad de fuentes.<sup>6</sup>

Tabla 1. Cobertura de la encuesta a expertos sobre la PEI-México, 2015-2018

Elección	Estado	Año	Expertos contactados	Respuesta	Tasa de respuesta (porcentaje)	Promedio (1-10)
AGU_05062016_G1	Aguascalientes	2016	32	12	38	6.83
AGU_01072018_D1	Aguascalientes	2018	29	7	24	7
BCN_05062016_D1	Baja California	2016	36	5	14	7
BCS_07062015_G1	Baja California Sur	2015	41	15	37	7.33
BCS_01072018_D1	Baja California Sur	2018	30	6	20	7.67
CAM_07062015_G1	Campeche	2015	40	14	35	6
CAM_01072018_D1	Campeche	2018	28	8	29	7.13
CHH_17072015_D1	Chiapas	2015	40	5	13	3
CHP_01072018_D1	Chiapas	2018	36	5	14	6.4
CHH_05062016_G1	Chihuahua	2016	40	17	43	7.59
CHH_01072018_D1	Chihuahua	2018	30	7	23	6.43
DIF_01072018_D1	Ciudad de México	2018	53	18	34	7.44
COA_04062017_G1	Coahuila	2017	39	19	49	5.95
COL_07062015_G1	Colima	2015	40	13	33	6.23
COL_01072018_D1	Colima	2018	30	4	13	8.75
DIF_07062015_D1	DF	2015	92	61	66	6.88
DIF_05062016_D1	DF	2016	110	39	35	7.13
DUR_05062016_G1	Durango	2016	38	8	21	7.13
DUR_01072018_D1	Durango	2018	30	5	17	8
MEX_07062015_D1	Estado de México	2015	40	16	40	6.13
MEX_04062017_G1	Estado de México	2017	42	20	48	5.35
MEX_01072018_D1	Estado de México	2018	32	7	22	6.71
GUA_07062015_D1	Guanajuato	2015	40	18	45	7.24
GUA_01072018_G1	Guanajuato	2018	30	8	27	7.75
GRO_07062015_G1	Guerrero	2015	40	16	40	7
GRO_01072018_D1	Guerrero	2018	30	5	17	7.6

<sup>6</sup> Las fuentes para identificar a los expertos fueron las siguientes: el directorio generado por la FLAC-SO México para el proyecto Encuesta a Expertos en Política Estatal en México, 2001-2012; la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP, s. f.), que registró 863 miembros entre 2012 y 2015. Dado que las áreas de investigación de los miembros de AMECIP varían, sólo se incluyeron aquellas que coincidían con la definición de experto. Otra fuente fue el directorio de miembros de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE, s. f.), compuesto por 268 personas en 2015. Para todas las fuentes anteriores, la distribución de expertos por estados fue desigual. Se utilizó también el INE como fuente (INE, s. f.). En México, los aspirantes a consejero electoral y consejero presidente del OPL de cada estado se autopostulan y se publica su nombre, con lo que es posible identificar a los 25 hombres y a las 25 mujeres que obtuvieron la calificación más alta en la prueba estandarizada, que es parte del proceso de selección. De esos cincuenta aspirantes a consejeros, se excluyó a los que lograron su objetivo y se consideró a quienes se aproximaban a los criterios de experto para esta investigación. Dado que esos expertos son un poco diferentes de la definición convencional del PEI, aquí se identifican como expertos tipo 2 ("expert2" en la base de datos).

HID_05062016_G1	Hidalgo	2016	37	18	49	5.53
HID_01072018_D1	Hidalgo	2018	30	10	33%	7.6
JAL_07062015_D1	Jalisco	2015	44	28	64%	7.33
JAL_01072018_G1	Jalisco	2018	31	3	10%	7.67
MIC_07062015_G1	Michoacán	2015	40	15	38%	6.8
MIC_01072018_D1	Michoacán	2018	31	6	19%	8.5
MOR_07062015_D1	Morelos	2015	38	13	34%	6.08
MOR_01072018_G1	Morelos	2018	30	4	13%	6.5
NAY_04062017_G1	Nayarit	2017	30	12	40%	6.92
NLE_07062015_G1	Nuevo León	2015	41	24	59%	7.42
NLE_01072018_D1	Nuevo León	2018	34	5	15%	7.6
OAX_05062016_G1	Oaxaca	2016	35	12	34%	5.1
OAX_01072018_D1	Oaxaca	2018	32	3	9%	4
PUE_05062016_G1	Puebla	2016	41	19	46%	4.84
PUE_01072018_G1	Puebla	2018	43	12	28%	4.75
QUE_07062015_G1	Querétaro	2015	40	14	35%	7.64
QUE_01072018_D1	Querétaro	2018	30	12	40%	8.27
ROO_05062016_G1	Quintana Roo	2016	34	15	44%	5.79
SLP_07062015_G1	San Luis Potosí	2015	40	15	38%	6.33
SLP_01072018_D1	San Luis Potosí	2018	28	11	39%	7.45
SIN_05062016_G1	Sinaloa	2016	37	16	43%	4.38
SIN_01072018_D1	Sinaloa	2018	30	5	17%	8.4
SON_07062015_G1	Sonora	2015	40	10	25%	6.9
SON_01072018_D1	Sonora	2018	32	5	16%	6.8
TAB_07062015_D1	Tabasco	2015	39	11	28%	4.6
TAB_01072018_G1	Tabasco	2018	60	4	7%	6.25
TAM_05062016_G1	Tamaulipas	2016	38	10	26%	6.6
TLA_05062016_G1	Tlaxcala	2016	40	17	43%	6.35
TLA_01072018_D1	Tlaxcala	2018	31	5	16%	7.2
VER_05062016_G1	Veracruz	2016	38	12	32%	5.17
VER_04062017_L1	Veracruz	2017	40	7	18%	5.29
VER_01072018_G1	Veracruz	2018	80	7	9%	6.57
YUC_07062015_D1	Yucatán	2015	39	11	28%	7.1
YUC_01072018_G1	Yucatán	2018	62	7	11%	8.5
ZAC_05062016_G1	Zacatecas	2016	31	7	23%	4.29
ZAC_01072018_D1	Zacatecas	2018	31	5	16%	7
<b>Total</b>			<b>2 445</b>	<b>748</b>	<b>31%</b>	<b>6.62</b>

G=elecciones para gobernador.

D=elecciones para diputados locales.

L=elecciones municipales.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la PEI-México (s. f.).

Se entrevistaron 748 expertos sobre 62 elecciones entre 2015 y 2018 en las 32 entidades federativas. El número mínimo de respuestas que se obtuvo fue tres, correspondiente a las elecciones locales de 2018 en Jalisco y Oaxaca. La tasa de respuesta respecto a personas contactadas osciló entre 7% en Tabasco (2018) y más de 60% en la Ciudad de México (CDMX antes Distrito Federal [DF]). La columna final de la tabla proporciona la calificación promedio de las elecciones incluidas en el análisis. Aunque el valor promedio de la calificación es superior a 6, existe una variación muy importante entre las calificaciones de las elecciones. Destaca que las de 2018, tanto para gobernador como para diputados, tienen valores más altos que las de los años anteriores; es decir, los expertos las evaluaron con mayor integridad electoral. En este sentido, vale la pena recordar que las elecciones de 2018 fueron concurrentes por estar en juego la presidencia de la república, el Congreso federal, las elecciones para gobernador (en nueve estados) y para diputados locales (en 27 entidades federativas). Los resultados colocan dichas elecciones como un hito en el sistema político mexicano, así como en el sistema electoral y de partidos, con el triunfo arrollador de Andrés Manuel López Obrador como presidente, cuyo partido (Movimiento de Regeneración Nacional [MORENA]) y aliados lograron tener mayoría en el Congreso federal.

#### Variable dependiente

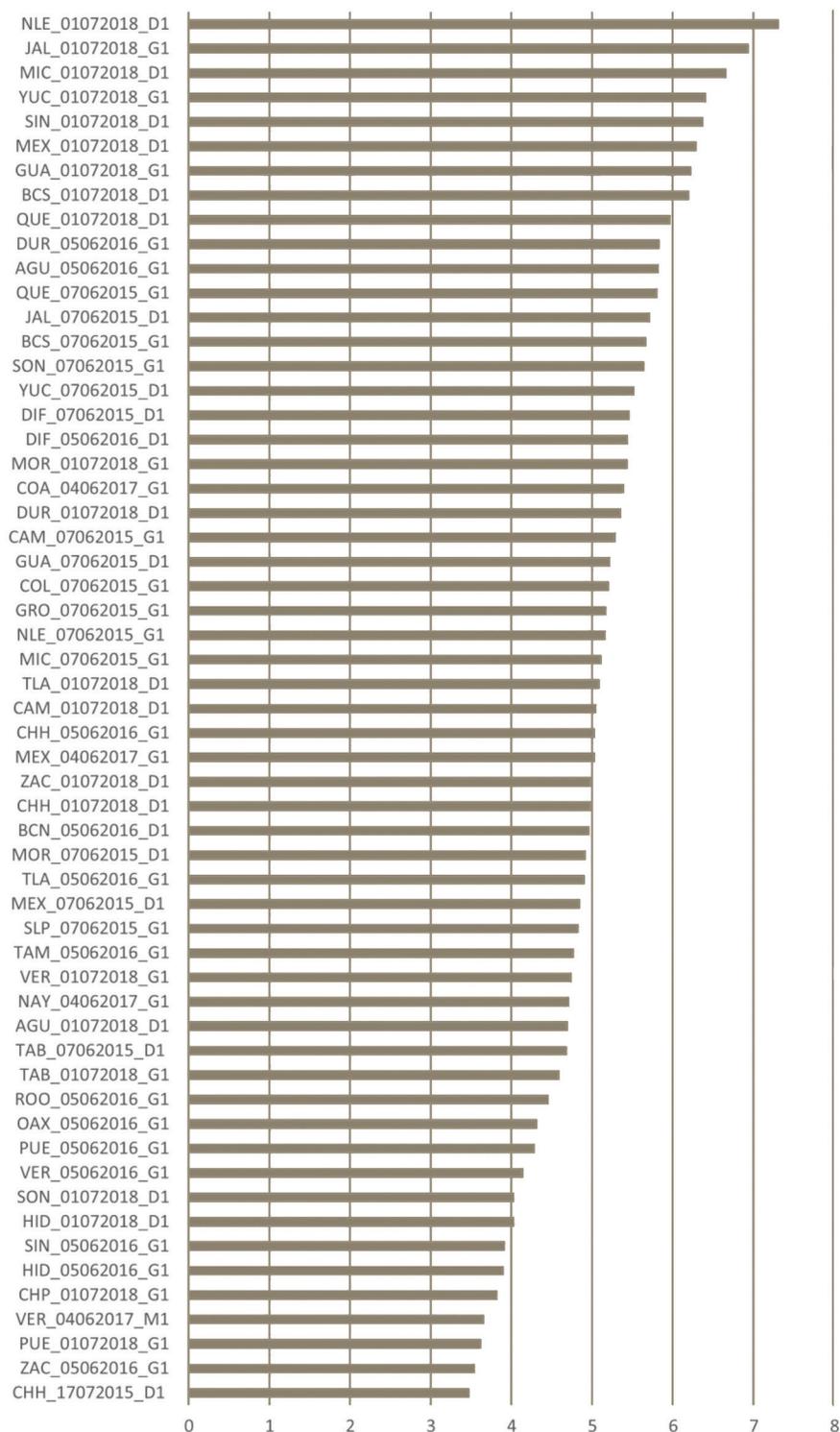
La PEI-México ofrece una valoración general de la integridad de la elección en escala del 1 al 10.<sup>7</sup> El principal problema del indicador único es que carece de una evaluación sistemática de la importancia de los diferentes aspectos del proceso electoral. Aun así, esta variable proporciona una cobertura integral a escala individual, incluido un juicio de todo el ciclo electoral y *permite que las características electorales se incluyan como variables independientes*. Para usar esa calificación general como variable dependiente, se tomó como base un artículo de Frank y Martínez i Coma (2017).<sup>8</sup>

Las figuras 2 y 3 muestran la distribución de la variable dependiente para todas las elecciones en el registro, por experto y por elección, respectivamente. Como se observa en la figura 2, la media es de 6.4 (o 6.2 si se promedia a escala de elección). Los puntajes más comunes son de 7 y 8, que concentran más de 40% de los casos, y sólo 28% de las evaluaciones oscilan entre 1 y 5. Las evaluaciones más altas las obtuvieron la contienda por el Congreso de Nuevo León (2018), por el de Michoacán (2018) y las elecciones para gobernador en Jalisco y en Yucatán, ambas en 2018. Las que recibieron la menor calificación fueron las de diputados locales en Chihuahua (2015) y las de gobernador en Zacatecas (2016) y Puebla (2018).

<sup>7</sup> La pregunta es: "En general, ¿cómo calificaría la integridad de esta elección en una escala de 1 (muy baja) a 10 (muy buena)?"

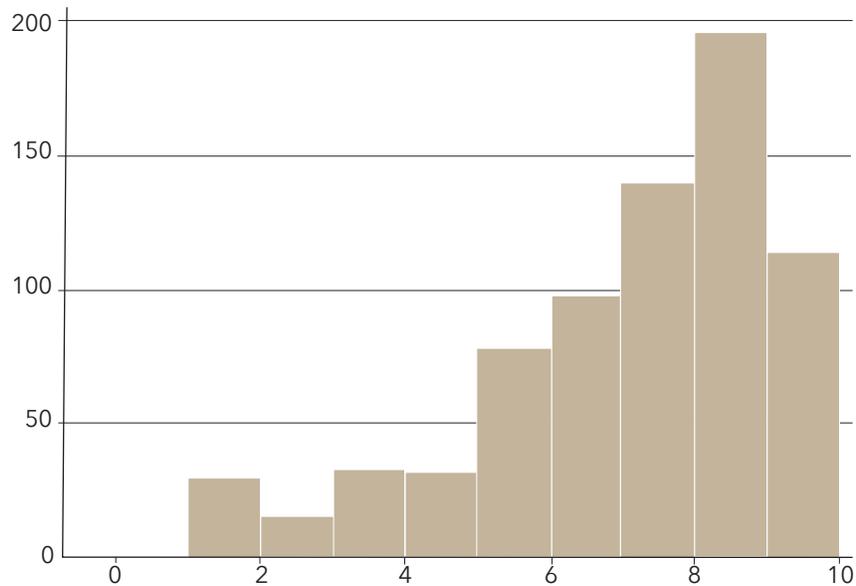
<sup>8</sup> Al igual que con el conjunto de datos de la PEI global, el índice PEI y la variable de calificación general se correlacionan mucho ( $r = 0.73$ ,  $p < 0.001$ ) en los datos mexicanos.

Figura 2. Percepción de la integridad electoral en las elecciones locales, México, 2015-2018. Calificación promedio por elección



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la PEI-México (s. f.).

Figura 3. Calificación general de la integridad electoral en las elecciones locales, México, 2015-2018



Nota: calificación de la integridad electoral (1 = muy bajo, 10 = muy alto). N=748.  
Fuente: elaboración propia.

En la figura 3 se presenta la calificación general (agregada) de la integridad de las elecciones locales en México entre 2015 y 2018 según la percepción de los expertos que participaron en la encuesta de la PEI-México y que respondieron a la pregunta: “En general, ¿cómo calificaría la integridad de esta elección en una escala de 1 (muy baja) a 10 (muy buena)?” Como se observa, hay una valoración general positiva de la calidad de las elecciones para gobernadores y diputados en el periodo bajo estudio, con una integridad electoral media alta. Eso revela la gradual consolidación de las elecciones libres, limpias, transparentes y competitivas en las entidades federativas, así como el fortalecimiento de un sistema de partidos nacionales y locales.

#### Variables independientes

Se dividieron las variables independientes entre las de interés o principales y las de control. Las estadísticas de las variables del modelo se presentan resumidas en la tabla 2. Las variables independientes de interés responden a las hipótesis esbozadas en el apartado II.

Se tomó la decisión de probar las hipótesis en dos etapas. En la primera se integraron las tres dimensiones del desempeño de los OAE según lo perciben los 748 expertos de la PEI-México: “las autoridades electorales fueron imparciales”, para imparcialidad; “las elecciones fueron bien administradas”, para profesionalismo; y “las autoridades permitieron el escrutinio público de su des-

empeño”, para transparencia. Estas medidas de percepción se registraron a escala de experto individual.

En la segunda hipótesis se integraron los *indicadores externos* para cada dimensión, con el fin de fortalecer los modelos. La *imparcialidad*, o más bien su ausencia, se midió a partir del número de quejas que se interpusieron ante el INE, autoridad superior, en contra de los consejeros de los OAE locales en una elección determinada (INE, s. f.b). Estas quejas pueden ser presentadas por ciudadanos, partidos políticos u otros OAE, y pueden resultar en un proceso de destitución. Si bien no es una medida concluyente del comportamiento del OAE en sí mismo, es, sin embargo, un indicador de éste. Entre las quejas más recurrentes, está la del comportamiento inapropiado y, en particular, la aplicación injusta de las normas y reglamentos en detrimento de algunos de los contendientes.

Tabla 2. Estadística descriptiva de las variables del modelo

Variable	Núm.	Media	DS*	Mínimo	Máximo	Fuente
Calificación para la integridad electoral	748	3.02	1.34	1	10	PEI-México
Imparcialidad (percibida)	748	03.02	1.24	1	5	PEI-México
Imparcialidad (número de quejas presentadas contra el consejo general del OAE local o sus miembros)	748	0.64	1.26	0	5	INE**
Profesionalismo (percibido)	748	3.09	1.24	1	5	PEI-México
Profesionalismo (calificación del examen)	748	87.23	5.07	68.89	94.44	INE
Transparencia (percibida)	748	3.28	1.24	1	5	PEI-México
Transparencia *** (número de obligaciones de transparencia seleccionadas con las que cumple el OAE)	748	0.44	0.52	0	2	Sitios web estatales del INE
PIB per cápita (log)	748	11.88	0.62	9.4	13.2	INEGI
Porcentaje de población urbana (log)	748	4.34	0.2	3.86	4.6	INEGI
Margen de victoria	748	8.31	7.56	0.17	54.76	PEI-México
Tipo de elección (1 = ejecutivo)	748	0.57	0.5	0	1	PEI-México
Experiencia (1 = criterios estrictos)	748	0.52	0.5	0	1	PEI-México
Familiaridad	748	9.17	1.19	3	10	PEI-México
Perdedor apoyado	748	0.15	0.36	0	1	PEI-México
Escala izquierda-derecha	748	4.45	1.71	1	10	PEI-México
Sexo (1 = femenino)	748	0.27	0.45	0	1	PEI-México
Grupo de edad (décadas)	748	3.21	1.19	1	7	PEI-México

\* Desviación estándar.

\*\* INE=Instituto Nacional Electoral.

\*\*\* Incluye las siguientes obligaciones: publicar la nómina del OAE; especificar los beneficios pagados a sus empleados; hacer públicos los gastos en asignaciones para viajar; publicar las facturas de éstos; proporcionar información sobre el número de sus empleados principales y contingentes; divulgar el número y el monto de los contratos de honorarios celebrados por el OAE. Nota: se cuenta con todos los valores de las variables, dado que en los faltantes se imputó el valor (promedio para variables de escala y moda para categóricas).

Fuente: elaboración propia.

Para medir el *profesionalismo* de los funcionarios electorales, se utilizaron las calificaciones promedio que los consejeros del OPL obtuvieron en el examen del proceso de selección de consejeros organizado por el INE en las entidades federativas. Dicho proceso consiste en una convocatoria pública, un examen estandarizado de opción múltiple, un ensayo y una entrevista. Las calificaciones que se tomaron como indicador de profesionalismo correspondieron al examen de conocimientos especializados en materia electoral, cuyos datos son públicos. El estado que tuvo el puntaje más bajo fue Tabasco, con 68.89, mientras que las entidades con mayor calificación fueron la Ciudad de México y el Estado de México, con 94.4 y 93.3, respectivamente.

En materia de *transparencia*, se codificó el número de obligaciones de ésta que cumple el OAE. Este indicador incluye: publicar la nómina de dicho órgano, especificar los beneficios pagados a sus empleados, divulgar los gastos en asignaciones para viajar, publicar las facturas de éstos, proporcionar información sobre el número de sus empleados principales y contingentes y revelar el número y el monto de los contratos de honorarios que celebra el OAE. Los valores del indicador fueron de 2 en Coahuila, que obtuvo la transparencia más baja, a 6 en Guanajuato o Tamaulipas, que tuvieron la más alta.

### Controles

En los modelos se incluyeron varias características estructurales, como los factores socioeconómicos a escala estatal, porque es razonable suponer que las elecciones se ven afectadas por las condiciones geográficas, sociales y económicas generales de la entidad en cuestión. Hay varios mecanismos subyacentes a estas posturas.<sup>9</sup> A su vez, para el propósito de este artículo, se tomó como base lo más habitual, —el PIB per cápita y la población urbana— aunque también se agregaron algunas variables que pueden afectar la percepción de la integridad de las elecciones.

Primero se incluyeron tres factores socioeconómicos. Esto se desprende de la teoría de la modernización clásica (Lipset, 1959), que sugiere que los territorios más ricos tienen mejores condiciones para sostener las instituciones democráticas. Se usó el logaritmo natural del *producto interno bruto per cápita* en dólares constantes de 2005 y el porcentaje de *población urbana*.

Se incorporaron dos variables de control. La primera es el *margen de victoria*, medido como la distancia entre el primero y el segundo partido de acuerdo con los resultados electorales. La segunda variable es el *tipo de elección*: se diferencia entre elecciones para gobernador y elecciones legislativas, porque suelen tener lógicas distintas.

Además de los elementos de interés mencionados, también se controlaron las características a escala individual de los expertos que juzgan las elecciones, para lo cual se recurrió a la literatura que se basa en encuestas a éstos (Martínez i Coma y Ham, 2015; Steenbergen y Marks, 2007). En general, se controlaron seis factores individuales. El primero que se consideró fue la distinción antes mencionada entre *expertos* que coinciden con los criterios del PEI y los

<sup>9</sup> Véase Birch (2011) o Norris (2014) para una justificación internacional en este sentido.

expertos de la lista de las cincuenta mejores calificaciones de los aspirantes a consejero electoral local. En segundo lugar, se incluyó la *familiaridad* auto-declarada con las elecciones en el estado a evaluar, pues aquéllos con más experiencia son más categóricos en sus juicios: la variable puede tomar valores de 1 (nada familiar) a 10 (muy familiar). Los elementos tercero y cuarto son las *simpatías partidistas* y la *ideología* del evaluador. Con respecto a las primeras, la investigación sugiere que los ciudadanos califican una menor integridad de una elección si su partido preferido pierde la elección (Cantú y García-Ponce, 2015; Maldonado y Seligson, 2014). Tal razonamiento debía probarse en expertos, por lo que se creó una variable *dummy* con un valor de 1 para aquellos que simpatizaran con los perdedores. En cuanto al último punto, los evaluadores varían en la escala ideológica. Incluyéndola, con valores que pueden ir de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha), se controló si la ideología ejercía alguna influencia cuando se calificaba la integridad de la elección. También se controlaron las variables *edad* (en décadas) y *género*.

### Modelos

Dado que la variable dependiente tiene diversas categorías, a las que se otorgó una calificación de entre 1 y 10 a escala de integridad, y las variables independientes se miden a escala individual, electoral y estatal, se recurrió a un modelo de regresión lineal de efectos mixtos multinivel. En la tabla 3 se presentan tres modelos y los resultados. El modelo 1 es el de referencia, que incluye las variables de control *experto*, *estatal* y *electoral*. El modelo 2 introduce las medidas de percepción de las variables independientes de interés sobre los atributos relevantes de los OAE para explicar la integridad de las elecciones locales de México: imparcialidad, profesionalismo y transparencia. Como ya se dijo, los datos provienen de la Encuesta a Expertos sobre Integridad Electoral PEI-México 2015-2018. El modelo 3 pone a prueba las hipótesis sobre estos atributos de los OAE para explicar la integridad, usando indicadores externos (y en este sentido *objetivos*) de las variables independientes de interés, y excluye las de percepción. En este modelo se integran también las variables de los expertos —para saber si hay sesgos marcados en su forma de evaluar la integridad de las elecciones locales— y las dos variables del nivel de elecciones, tipo de elección y competitividad, medida por el margen de victoria, así como las de control a escala estatal.

Los modelos se sometieron a diversas pruebas para verificar la validez de los datos en regresiones lineales (Gujarati y Porter, 2010). En la prueba de heterocedasticidad obtuvieron valores mayores a 0.05 (0.0624), por lo que la varianza de los errores es constante. Aprobaron la prueba de multicolinealidad con valores menores a 10 (1.11) en el FIV (factor de inflación de la varianza). Ello significa que no existe una relación estrecha entre las variables independientes, lo cual implicaría estar midiendo la misma variable dos veces. Por último, tampoco existe autocorrelación en los residuales, ya que la prueba Durbin-Watson arrojó una puntuación de 1.80 (el intervalo es de 1.6 a 2.5).

## Resultados

La *tabla 3* muestra los resultados de los modelos. Para interpretarlos, se tuvieron en cuenta los coeficientes de las variables de control (modelo 1), después las medidas de percepción (modelo 2) y, por último, las medidas externas de las variables independientes (modelo 3).

En el *modelo 1* sobresalen las características que podrían influir en el experto a la hora de evaluar la elección. Se observó que la postura ideológica es un predictor importante. Aquellos expertos que se consideran más liberales tienden a dar una calificación baja a la integridad de la elección, mientras que los más conservadores en el modelo 3 son propensos a dar una calificación más alta a la elección. Las tres variables restantes (género, edad y si el experto apoyó o no al partido perdedor de la elección) no son significativas.

Tabla 3. Determinantes de la integridad electoral en las elecciones locales en México, 2015-2018

		Variable dependiente:		
		Calificación de la integridad electoral		
		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Coeficiente (D. E.)				
H1	Imparcialidad (percibida)		0.54 (0.05)***	
	Imparcialidad (quejas ante el INE)			-0.37 (0.09)***
H2	Profesionalismo (percibido)		0.47 (0.05)***	
	Profesionalismo (calificación del examen)			0.010 (0.02)
H3	Transparencia (percibida)		0.35 (0.06)***	
	Transparencia (obligaciones cumplidas)			-0.20 (0.22)
<b>Nivel de los expertos</b>				
	Experto	-0.25 (0.15)	-0.10 (0.11)	-0.16 (0.15)
	Familiaridad	0.09 (0.06)	0.004 (0.04)	0.08 (0.06)
	Escala izquierda-derecha	-0.10 (0.04)**	0.02 (0.03)	0.11 (0.04)***
	Grupo de edad	0.01 (0.06)	0.02 (0.04)	0.04 (0.06)
	Sexo	-0.13 (0.17)	-0.07 (0.13)	-0.10 (0.16)
	Perdedor	-0.27 (0.21)	-0.16 (0.15)	-0.26 (0.20)
<b>Nivel de elecciones</b>				
	Tipo de elección	-0.55 (0.16)***	-0.18 (0.12)	-0.53 (.23)**
	Margen de victoria	-0.00 (0.01)	0.0009 (0.007)	-0.01 (0.01)

Nivel estatal			
PibPcLog	0.18 (0.14)	-0.11 (0.10)	0.30 (0.21)
PobUrbLog	0.62 (0.44)	0.18 (0.32)	-0.34 (0.68)
Intercepto	0.85 (2.14)	<b>2.84 (1.56)*</b>	3.11 (0.3.7)
Observaciones	731	731	730
Adj R-squared	0.03	0.48	0.45
Prob > F	<b>0.0000***</b>	<b>0.0000***</b>	<b>0.0000***</b>
<b>Modelos lineales de efectos mixtos multinivel</b> <i>(multilevel mixed-effects linear models)</i>			
***p <.01 **p <.05 *p <.1			

Nota: a pesar de contar con 748 observaciones por variable, en el modelo éstas disminuyen debido a que algunas variables que corresponden a la base PEI cuentan con la opción de *un*, que significa desconocido, por lo que quedan fuera de la regresión.

D.E.: Desviación estándar.

Fuente: elaboración propia.

Las variables electorales y las estatales muestran que las explicaciones más comunes de integridad electoral tienen poco poder de esclarecimiento en el modelo. Sólo el tipo de elección es significativo, porque es más probable que haya menor integridad en las elecciones para gobernadores que en las de diputados. Estos hallazgos son inconsistentes con la hipótesis de estudios previos, que vinculan el crecimiento económico y la urbanización con la democracia y la calidad de las elecciones en México.

En segundo lugar, el *modelo 2* presenta tres indicadores del desempeño de los OAE, según lo perciben los expertos a quienes se consultó en la encuesta de PEI-México. Las tres dimensiones muestran una relación positiva y significativa en términos estadísticos con la calificación de la integridad de la elección. Existen fuertes correlaciones entre la integridad percibida de las elecciones y la imparcialidad, el profesionalismo y la transparencia de los OAE locales. De hecho, la imparcialidad es el predictor más fuerte. Un aumento de una unidad (de cinco) en el puntaje de imparcialidad percibida se asocia con el aumento de 0.54 en las probabilidades de estar un punto más arriba en integridad electoral. Todas las demás variables en el modelo se mantienen constantes. En comparación con los otros dos indicadores de rendimiento de los OAE, la transparencia parece ser menos importante, con una estimación de probabilidad de 0.35. Sin embargo, los tres indicadores apuntan en la dirección esperada: apoyan las tres hipótesis que guían esta investigación y que permiten sugerir que los OAE locales que los expertos encuestados perciben como más imparciales, profesionales y transparentes, se asocian de manera constante con una mayor integridad en las elecciones locales.

Debido al riesgo de que las percepciones de los expertos sobre el desempeño de los OAE sean sólo endógenas a las percepciones sobre la integridad electo-

ral, se probaron las hipótesis utilizando indicadores *objetivos* del desempeño de los órganos electorales en el modelo 3. Con respecto a H1, los resultados señalan que una queja menos presentada contra un OAE local está asociada con 0.37 mayor probabilidad de un punto más arriba en la calificación de la integridad electoral. Éste es un efecto muy significativo y consistente con nuestra expectativa de que para los OAE con procedimientos no arbitrarios, que aplican la ley por igual a todos los contendientes y mantienen una competencia justa, la implementación de las reglas de manera imparcial debería mejorar la calidad de una elección.

En cuanto a H2, sobre el profesionalismo del personal electoral que se midió a través de su calificación en el examen de ingreso, se halló una asociación positiva, pero no significativa, con las percepciones más altas de integridad electoral. Lo mismo sucede, contrario a lo esperado, con la transparencia, evaluada a partir del cumplimiento de los OEA con sus obligaciones de transparencia, pues no resulta significativa.

## Conclusiones

Tras dos décadas de profundos cambios en el sistema electoral y de partidos a escalas federal y local en México, es posible analizar el nivel de integridad electoral en las elecciones locales. Incluso es posible estudiar qué tanto aportan ciertas instituciones, como los OAE, a la integridad de las elecciones. El reconocimiento del papel central de los OAE federales en México contrasta con la poca atención que los OAE han recibido a escala subnacional.

En este artículo se analizó la variación en la integridad de las elecciones locales para gobernadores y legisladores en el período 2015-2018, y se mostraron las variaciones sustanciales en su integridad. Así mismo se examinó su relación con el desempeño de los OAE, de acuerdo con tres de sus atributos centrales: imparcialidad, profesionalismo y transparencia. A diferencia de estudios previos sobre la calidad de las elecciones en México, la contribución del presente texto es doble, pues la integridad electoral es el objeto de estudio y, a la vez, constituye el enfoque que se usó. Además, ofrece un estudio empírico original que muestra con datos primarios la variación de la integridad electoral en México a escala subnacional, y concluye que la calidad de los OAE enriquece de manera significativa la integridad de las elecciones.

El análisis empírico se basó en los juicios de más de setecientos expertos electorales que evaluaron 62 elecciones subnacionales en México entre 2015 y 2018. Los resultados, basados en los indicadores de percepción de expertos, respaldaron las hipótesis. La administración electoral imparcial, profesional y transparente está muy correlacionada con la integridad de las elecciones locales en México en el periodo 2015-2018. También se midieron estos factores con indicadores externos, recopilados de forma independiente, que son el número de quejas presentadas contra los OAE locales sobre su parcialidad; con la calificación para profesionalismo que obtuvieron los consejeros de dichos órganos en el concurso de ingreso; y con el cumplimiento de las obligaciones de

transparencia. Los resultados avalan la importancia de la imparcialidad como determinante de la integridad electoral subnacional, al controlar factores que suelen asociarse con ésta.

Aquí se reconocen algunas limitaciones de la investigación. Los indicadores externos para medir el desempeño de los OAE son imperfectos y tal vez no sean aplicables a otros contextos. Miden sólo de forma indirecta los atributos de interés y pueden mejorarse. Pese a estas limitaciones, el estudio hace varias contribuciones importantes.

A partir del juicio de los expertos sobre las 11 etapas críticas del ciclo electoral, el estudio presenta un mapa claro de los niveles de integridad electoral a escala subnacional en México. Los resultados confirman que, pese al enorme esfuerzo de transformación política e institucional, no existe en el país ninguna entidad federativa que tenga elecciones con muy alta integridad electoral, pues dominan la integridad media y la baja. Mantener, e incluso reforzar, los cambios en las entidades federativas parece decisivo para contribuir a la consolidación democrática nacional.

Se analizó el papel que han desempeñado los OAE locales. Se confirmó que su atributo de imparcialidad o su aplicación sin sesgos políticos o en la toma de decisiones es una condición fundamental para la integridad electoral (Ham y Garnett, 2019; Kerr y Lührmann, 2017).

Los resultados también son consistentes con los argumentos sobre la importancia de la profesionalización del personal de servicios públicos en las elecciones (Clark, 2017; James, 2019). Contrario a la expectativa a priori, pero en línea con Garnett (2017), no se encontró una relación estrecha entre transparencia e integridad electoral. Además, los hallazgos coadyuvan a los estudios de democracia subnacional, al mostrar la gran desigualdad en los niveles de desarrollo democrático en su dimensión electoral y en el papel central de las instituciones. La metodología de la encuesta a los expertos que emplearon los autores del presente texto confirma, por ejemplo, que los estados que obtienen el puntaje más bajo en la PEI-México, también tienen déficits significativos en otros temas, como el estado de derecho. Esto podría sugerir que cuando las instituciones, como las autoridades electorales formales, funcionan bien, mejora la calidad de la democracia y de las elecciones.

## Referencias

- Alvarado, A. (2019). Violencia política y electoral en las elecciones de 2018. *Alteridades*, 29(57), 59-73. doi: <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/Alvarado>
- Álvarez, M., y Boehmke, F. (2008). Correlates of fraud: studying state election fraud allegations. En M. Álvarez, T. E. Hall y S. D. Hyde (eds.), *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (pp. 99-111). Massachusetts: The Brookings Institution.

- Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). (s. f.). Recuperado de <https://amecip.com/>
- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Behrend, J., y Whitehead, L. (2016). The struggle for subnational democracy. *Journal of Democracy*, 27(2), 155-169.
- Birch, S. (2007). Electoral management bodies and the electoral integrity: evidence from Eastern Europe and the former Soviet Union. Proyecto sobre mala praxis electoral en nuevas y semidemocracias. Documento de trabajo No. 2. Universidad de Essex.
- Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Cantú, F., y García-Ponce, O. (2015). Partisan losers' effects: Perceptions of electoral integrity in Mexico. *Electoral Studies* (39), 1-14. doi: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.03.004>
- Clark, A. (2017). Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain. *European Political Science Review*, 9(3), 471-492. doi: <https://doi.org/10.1017/S1755773916000060>
- Cruz, O. de la. (2013) ¿Imparcialidad en los institutos electorales? Los casos del estado de México y Guerrero, 2009-2011. *Andamios*, 10(23). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000300005)
- Eisenstadt, T. A. (2003). Thinking outside the (ballot) box: Informal electoral institutions and Mexico's political opening. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 25-54.
- Elklit, J., y Reynolds, A. (2002). The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new comparative politics research agenda. *Commonwealth & Comparative Politics*, 40(2), 86-119.
- Frank, R., y Martínez i Coma, F. (2017). How election dynamics shape perceptions of electoral integrity. *Electoral Studies* (48), 153-165. doi: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.05.007>
- Freidenberg, F. (2017) ¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 1095-1142. doi: <https://doi.org/10.1590/001152582017143>
- Garnett, H. A. (2017). Election management. En P. Norris y A. Nai (eds.), *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity* (pp. 117-126). Nueva York: Oxford University Press.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Giraudy, A. (2013). Varieties of subnational undemocratic regimes: evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48(1), 51-80. doi: <https://doi.org/10.1007/s12116-012-9117-4>

- Gujarati, D. N., y Porter, D. C. (2010). Flexibilización de los supuestos del modelo clásico. En Autores, *Econometría* (pp. 315-452). Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Ham, C. van, y Garnett, H. A. (2019). Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity. *International Political Science Review*, 40(3): 313-334. doi: <https://doi.org/10.1177/0192512119834573>
- Ham, C. van, y Lindberg, S. (2015). When guardians matter most: exploring the conditions under which electoral management body institutional design affects election integrity. *Irish Political Studies*, 30(4), 454-481. doi: <https://doi.org/10.1080/07907184.2015.1099097>
- Harbers, I., e Ingram, M. (2014). Democratic Institutions Beyond the Nation State: Measuring Institutional Dissimilarity in Federal Countries. *Government and Opposition*, 49(1), 24-46. doi: <https://doi.org/10.1017/gov.2013.20>
- Hartlyn, J., McCoy, J., y Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy* (51), 15-40. doi: <https://doi.org/10.14201/alh.1330>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Estocolmo: IDEA.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (s. f.a). Aspirantes a consejeros de los OPLES. Recuperado de <https://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/index.html>
- Instituto Nacional Electoral (INE). (s. f.b). Sitios oficiales de los OPL. Recuperado de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/oples-estados/>
- James, T. S. (2019). Better workers, better elections? Electoral management body workforces and electoral integrity worldwide. *International Political Science Review*, 40(3), 370-390. doi: <https://doi.org/10.1177/0192512119829516>
- James, T. S., Garnett, H. A., Loeber, L., y Ham, C. van. (2019). Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: introduction. *International Political Science Review*, 40(3), 295-312. doi: <https://doi.org/10.1177/0192512119828206>
- Kelley, J. (2009). D-Minus elections: the politics and norms on international election observation. *International Organization* (63), 765-787.
- Kerr, N. (2013). Popular evaluations of election quality in Africa: Evidence from Nigeria. *Electoral Studies*, 32(4), 819-837. doi: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.02.010>
- Kerr, N. (2014). EMB performance and perceptions of electoral integrity in Africa. En P. Norris, R. W. Frank y C. Ferran Martínez i (eds.), *Advancing electoral integrity* (pp. 189-210). Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Kerr, N., y Lührmann, A. (2017). Public trust in manipulated elections: The role of election administration and media freedom. *Electoral Studies* (50), 50-67. doi: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.08.003>
- Lehoucq, F., y Kolev, K. (2015). Varying the un-variable: Social structure, electoral formulae, and election quality. *Political Research Quarterly*, 68(2), 240-252. doi: <https://doi.org/10.1177/1065912915578176>

- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Loza, N., y Méndez de Hoyos, I. (2016). *Poderes y democracias subnacionales en México, 2001-2012*. México: FLACSO.
- Maldonado, A., y Seligson, M. A. (2014). Electoral trust in Latin American. En P. Norris, Richard W. Frank y Ferran Martínez i Coma (eds.). *Advancing electoral integrity* (pp. 229--245). Oxford: Oxford University Press.
- Martí, S., Ortega, R., Somuano, M., Wright, C. (eds.) (2014). *Democracy in Mexico. Attitudes and Perceptions of Citizens at National and Local Level*. Reino Unido: ILAS.
- Martínez i Coma, F., y Ham, C. van. (2015). Can experts judge elections? Testing the validity of expert judgments for measuring election integrity. *European Journal of Political Research*, 54(2), 305-325. doi: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12084>
- McMann, K. M. (2018). Measuring subnational democracy: toward improved regime typologies and theories of regime change. *Democratization*, 25(1), 19-37. doi: <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1307822>
- Méndez de Hoyos, I. (2006). *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*. México: FLACSO.
- Méndez de Hoyos, I., y Loza, N. (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: FLACSO.
- Merino, M. (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montjoy, R. S. (2008). The public administration of elections. *Public Administration Review*, 68(5), 788-799. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00919.x>
- Mozaffar, S., y Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance —Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27. doi: <https://doi.org/10.1177/0192512102023001001>
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2012). *Are there Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-010, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P., Frank, R. W., y Martínez i Coma, F. (2014). Measuring electoral integrity around the world: A new dataset. *PS: Political Science & Politics*, 47(4), 789-798. doi: <https://doi.org/10.1017/S1049096514001061>
- Opitz, C., Fjelde, H., y Höglund, K. (2013). Including peace: the influence of electoral management bodies on electoral violence. *Journal of Eastern African Studies*, 7(4), 713-31. doi: <https://doi.org/10.1080/17531055.2013.841024>

- Pal, M. (2016). Electoral management bodies as a fourth branch of government. *Review of Constitutional Studies*, 21(1), 85-113. Recuperado de <https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/21-1-Pal.pdf>
- Panov, P., y Ross, C. (2013). Sub-national elections in Russia: Variations in United Russia's Domination of Regional Assemblies. *Europe-Asia Studies*, 65(4), 737-752. doi: 10.1080/09668136.2013.767581
- Pastor, R. A. (1999). Una breve historia de las comisiones electorales. En Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *El estado de autocontrol: poder y responsabilidad en las nuevas democracias* (pp. 75-81). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- PEI. (s. f.). *Perceptions of Electoral Integrity Dataverse (Harvard and Sydney Universities)*. Recuperado de <https://www.electoralintegrityproject.com/pei>
- PEI-México. (s. f.). *Perceptions of Electoral Integrity-Mexico, (PEI-Mexico 2.0)*. Recuperado de <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/17WUSN>
- Salazar, F. (1998). *El cambio democrático en una visión de partido*. México: M. A. Porrúa.
- Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C. (SOME). (s. f.). Asociados SOME. Recuperado de <https://somee.org.mx/v2/asociados>
- Sonnleitner, W. (2016). *La fábrica de la (des)confianza ciudadana: las percepciones cambiantes de la integridad electoral en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y Cámara de Diputados.
- Steenbergen, M., y Marks, G. (2007). Evaluating expert judgments. *European Journal of Political Research*, 46(3), 347-366. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00694.x>
- Ugues, A. (2013). *A comparative analysis of electoral management bodies in Central America* (tesis doctoral). Riverside: Universidad de California.