

7º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
Bogotá, Colombia, 25-28 de septiembre de 2013

Mesa:

Procesos Electorales, Instituciones Políticas y calidad democrática sub-nacionales
en México

Coordinadora de mesa: Dra. Margarita Jiménez Badillo

*Ponencia: Elecciones, órganos electorales y calidad de la democracia en Sinaloa
2010 - 2013.*

Dr. José Manuel Luque Rojas

Universidad autónoma de Sinaloa

Resumen: Durante muchos años, especialmente en el largo periodo de la transición, el PRI hegemónico recurrió al arbitro electoral para alterar los resultados adversos en las elecciones en los que la oposición resultaba altamente competitiva. A pesar de la creación del IFE y los institutos electorales locales, totalmente ciudadanizados, aunado a amplios y variados controles para la autenticación de la cedula de identidad del elector, y la juridización de los procesos electorales en todas sus etapas, a través de los propios organismos electorales en materia administrativa y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales estatales, en varias, si no es que en todas, las entidades de México, subsisten antiguas desconfianzas, acusaciones de fraude electoral y a la equidad orquestadas, o por lo menos permitidas, por las autoridades electorales.

Una de las dimensiones utilizadas en los estudios sobre calidad de la democracia, particularmente en México, lo constituyen los organismos electorales. Enmarcado en la dimensión calidad de las elecciones, los organismos electorales y sus resultados de las elecciones son variables de las que se ocupa esta ponencia en dos procesos sobre los que recaen imputaciones de parcialidad del organo electoral estatal: las elecciones de 2010 y las de 2013. Con este proposito se analizan los datos y evidencias que arrojó el analisis de esta dimensión en el estado de Sinaloa, así como, los que se derivaron de los resultados y el proceso mismo en las elecciones de 2013.

Palabras clave: organos electorales, parcialidad, resultados electorales, fraude a la equidad, Sinaloa.

Introducción:

Los estudios sobre calidad de la democracia en México son relativamente recientes, al menos en lo que respecta a la utilización de una metodología ad-hoc. Antes se publicaron trabajos sobre diversos aspectos relacionados con la calidad de nuestras democracias (Vease a Merino, López Ayllón y Cejudo, 2010, Lopez Ayllón, 2006, Moreno jaimes, 2008, Aguilar Villanueva, 2006, Reyes, 2011, Emmerich, 2012). Los trabajos abordaron con mucho tino la rendición de cuentas en perspectiva comparada entre entidades, la gobernanza, transparencia gubernamental, acceso a la información, rendimiento electoral de los partidos, participación ciudadana, entre otros.

No obstante, la calidad o calidades de nuestra(s) democracia(s), han sido sistemáticamente estudiadas a partir de 2009 a raíz de la formación de la Red de Investigación sobre Calidad de la Democracia en México (RICADEM) que agrupó a investigadores de las 31 entidades federativas de México y el Distrito Federal. Esta red, a su vez tiene una coordinación nacional, cuyos miembros lo son también de grupos de investigación, uno, dirigidos por el profesor Leonardo Morlino, y otros auspiciados por el PNUD respectivamente. Estos grupos de investigación que han dedicado sus esfuerzos académicos en los últimos años a estudiar el fenómeno de la calidad de la democracia en América Latina y para lo cual ha hecho, en el caso del primero (Morlino, 2005), grandes e importantes aportes a la metodología para su investigación y análisis, así como, la de haber creado ya un cuerpo teórico que sustenta las investigaciones empíricas sobre el estado de las democracias¹.

Los productos de los equipos de trabajo de la red en las entidades federativas han cristalizado diversos informes y reportes de investigación que dan cuenta de las calidades democráticas en las entidades de México. El que se presenta en esta ponencia aborda el caso del Estado de Sinaloa, la situación de la democracia electoral de la entidad, centrada principalmente en el desempeño de los organismos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales: el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (CEES) y el Tribunal Electoral de Sinaloa (TES) respectivamente, como variables independientes al rendimiento de los partidos y la competitividad, esto respecto de los resultados de dos procesos electorales locales: los de 2010 y 2013, respectivamente.

Los indicadores para medir la calidad de los órganos electorales son los valores arrojados por el índice creado para el efecto por la comisión de metodología de la Red², integrada por connotados miembros de la línea calidad de la democracia de la RSCCD.

¹ Esa metodología es usada por la (RICADEM), esta red, fue integrada con otras con parecidos propósitos, y en 2011 fue reconocida y registrada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) con el nombre de Red Sociedad Civil y Calidad de la Democracia (RSCCD).

² Todos los indicadores se evalúan en tres niveles: "alto" (o similar, denotando mayor calidad; valor: 3), "aceptable" (o similar, denotando mediana calidad; valor: 2), o "bajo" (o similar, denotando pobre calidad; valor: 1). La media aritmética de los indicadores de cada variable, dará la evaluación de la variable; la media aritmética de las variables, producirá la evaluación de la subdimensión; y la media aritmética de las subdimensiones, resultará en la evaluación de la dimensión competencia

La democracia, como se ha afirmado reiteradamente en los estudios sobre sus cualidades y calidad no se circunscribe solo a elecciones, pero tampoco puede ser menos que estas, por ello, los diversos aspectos que intervienen en la realización periodica de las elecciones, sean instituciones, reglas, actores o prácticas deben evaluarse. En este caso, se mide el grado de independencia e imparcialidad del CEE y del TES. De ambos organos, entre otros, se analizarán los siguientes indicadores: integración y origen de su nombramiento; grado de eficacia y eficiencia en su desempeño, en el caso del CEE se analizan como indicadores la capacitación, la organización en el proceso electoral, y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), en tanto que de ambos se analiza la congruencia legal de sus decisiones, esto, a través del número y porcentaje de sus resoluciones modificadas o rechazadas por la instancia superior, el TES para el caso de las resoluciones del CEES, y por el TEPJF respecto de las resoluciones de aquel, respectivamente.

El abordaje de los temas inicia con una breve exposición de los principales conceptos teóricos que sustentan el presente reporte de resultados de investigación, seguido de un también telegráfico análisis del contexto pre-electoral de ambos procesos electorales (2010 y 2013), posteriormente se exponen los resultados de la investigación sobre los aspectos en comento y finalmente el análisis y conclusiones de los mismos en perspectiva comparada con otras entidades federativas sobre los mismos tópicos.

Por ultimo, es importante decir que la hipótesis inicial sobre la que versa la ponencia, es que el desempeño de los organos electorales es aceptable, parcialmente partidizado producto del origen de sus nombramientos y en algunos aspectos con evidentes deficiencias en su desempeño, lo que puede influir en el resultado de ganadores y perdedores del proceso electoral si el nivel de competitividad de las elecciones es muy alto. Esto es, a mayor competitividad, mayor probabilidad de influir en el resultado, y si bien la competitividad se atribuye exclusivamente al rendimiento electoral de los partidos políticos, los resultados, en situaciones de alta competitividad pueden verse en mayor o menor medida afectados por el desempeño de los organos electorales.

Referencias teoricas

Un regimen democrático es aquel según Adam Przeworski, en el que los cargos gubernamentales son ocupados como consecuencia de elecciones competitivas. Solo si la oposición puede competir, ganar elecciones y ocupar cargos gubernamentales... lo cual supone a su vez, tres características: Incertidumbre, *ex ante...* irreversibilidad *ex post...* y repetición (Przeworski, 2000, 50-51). Esta definición de cuño Schumpeteriana entraña a su vez, diversas condiciones o

política y calidad de las elecciones. En ambos casos, la medición de la calidad se hace con una serie de indicadores relacionados con la independiencia e imparcialidad, así como, la eficiencia del Consejo Estatal y el Tribunal Electoral respectivamente. La descripción completa del modelo estará contenida en próxima publicación que la red llevará a cabo, que contiene evaluación nacional y por entidades del fenomeno.

requisitos expuestos ampliamente en la teoría democrática que solo señalaré en este trabajo sin ahondar en ellos. Las elecciones deben ser limpias, honestas y periódicas, en el que los candidatos compiten libremente por los votos y en el que virtualmente todos los adultos salvo excepciones establecidas previamente en la ley, tienen derecho a votar (Huntington, 1991, 7), todo esto debe darse afirme también Di Palma (1990, 16) en un contexto de libertades civiles, la existencia de partidos competitivos. Además de una lista finita de requisitos establecidos en la definición minimalista de Robert Dahl (1989, 120).

Una vez acreditada la existencia de una democracia minimalista con los requisitos antes descritos, su repetición a través del tiempo mediante la creación permanente de instituciones y reglas que dan certeza de su permanencia, implican que las democracias, aunque mínimas, se han consolidado o institucionalizado. En lo sucesivo, el siguiente nivel implica una sustancial mejora de la relación de las autoridades del gobierno y sus instituciones con el gobernado o la ciudadanía. Al respecto, varios autores han escrito en los últimos años sendos tratados sobre estos aspectos, le han denominado calidad democrática y este es el tema de la presente ponencia.

Por calidad democrática entendemos el conjunto de condiciones que permiten concluir que “tan buena” es una democracia en su práctica cotidiana. Una democracia es de calidad o “buena” en la medida que su entramado institucional permitan que los ciudadanos puedan ejercer su libertad, mejorar sus condiciones de vida, y ser iguales frente a la ley. (Morlino, 2005), lo anterior implica que el sistema político y sus instituciones establezcan una relación con los gobernados en el que su desempeño sea eficiente, que la entrega de productos del gobierno, de a la ciudadanía un mínimo suficiente de satisfacción (resultados), así como, se establezcan sin ambages los mecanismos o procedimientos institucionales para que los ciudadanos puedan supervisar el desempeño de sus gobernantes e influir en las políticas públicas (procedimientos), y finalmente, una buena democracia es, dice el autor, en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfruten de plena libertad e igualdad (contenidos). (Ibid). Como puede apreciarse, el concepto de calidad democrática del profesor Morlino está centrada en el ciudadano y las instituciones.

Estas tres condiciones necesarias para la calidad democrática encierran a su vez un mínimo de dimensiones en las que es posible observar en un nivel intermedio los atributos de la democracia, estos son: El Estado de derecho (vigencia efectiva); la rendición de cuentas (accountability); La participación y competencia política; correspondencia de las acciones del gobierno con los deseos de la ciudadanía y la sociedad civil (responsividad); y dos dimensiones más de carácter sustantivo: la igualdad y la libertad. (ibid), de estas, las tres primeras corresponden a la categoría de procedimientos, en tanto que la responsividad corresponde a la de resultados.

De estas dimensiones, en esta ponencia nos interesa específicamente la competencia política, en la subdimensión calidad de las elecciones, ésta, en comunidades políticas de transición reciente, define el grado de democratización del nuevo régimen, y como bien lo dice Irma Mendez, en México, “pese a los grandes avances, el proceso de democratización electoral se ha caracterizado por su heterogeneidad, sobre todo a nivel de elecciones estatales. Hay estados con un

avance muy gradual, hay otros con un cambio acelerado y positivo, y hay incluso casos de marcado retroceso". (Mendez, 2011).

Elklit y Reynolds (2005): incorporan indicadores relativos a factores y aspectos que abarcan la totalidad del proceso electoral, en tanto que, Hartlyn, McCoy y Mustillo (2008), afirman que la calidad de las elecciones depende sobre todo de la autonomía, o independencia de los órganos electorales. Dependá o no de los administradores del proceso electoral, lo cierto es que, más complejo en la medida en que, la variación de las realidades electorales se presenta no sólo a nivel de los países, sino también al interior de esas unidades políticas.

La calidad de las elecciones implica observar diversos aspectos que la teoría democrática ha señalado como mínimas para reconocer a un régimen político como democrático (Dahl, Bobbio, 2001 FCE, Sartori, 1994), estos aspectos se traducen en condiciones formales e informales que garantizan que las elecciones sean democráticas: competitivas, libres, justas, y transparentes, proceso de diálogo abierto con información plural, ejercicio de libertad de los derechos políticos de asociación y manifestación, mecanismo privilegiado a través del cual se lleva a cabo la selección de representantes, y formación de gobiernos democráticamente electos.

Al conjunto de condiciones establecidas en las reglas del régimen que garantizan un mínimo de condiciones democráticas en lo relativo al juego electoral, Sartori (1992, 258) denomina competencia. En tanto que llama competitividad a un estado concreto o una propiedad o atributo de ese juego o de la competencia. La pertinencia del concepto en este trabajo deriva de que hemos sustentado una hipótesis en la que se afirma que los órganos electorales locales pueden influir en los resultados electorales y en las estrategias de los partidos políticos, solo en la medida en que el margen de victoria entre el primero y el segundo lugar en una elección sea de muy alta competitividad, que para efectos de esta afirmación, debe ser inferior o igual a 2 puntos porcentuales.

Elecciones de 2010: las elecciones de la alternancia

Hasta antes de los comicios de 2010 en Sinaloa, solo el PRI (antiguo partido hegemónico en México y en la entidad), había ganado las elecciones del ejecutivo local, la mayoría de los diputados del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos. Desde 1995 se llevó a cabo la reforma electoral que generó las condiciones para realizar elecciones razonablemente limpias y darle al régimen político el calificativo de democrático, minimalista sin duda, pero democracia al fin de cuentas.

La permanencia del PRI en el gobierno y en condición de clara mayoría en el legislativo local y los ayuntamientos, se dio gracias a la extraordinaria capacidad del partido en agregar intereses sociales y políticos, renovar sus cuadros, cohesión de su élite, y mantener un rendimiento electoral estable elección tras elección. La oposición panista y perredista fueron incapaces de lograr la alternancia en los siguientes 14 años post-reforma democratizadora.

En trabajos anteriores he sustentado la tesis de que la permanencia del PRI en el gobierno local de Sinaloa, no tiene nada que ver con sus antiguas prácticas

hegemónicas, ni que hicieran fraude electoral para ganar por la mala las elecciones. Se debió principalmente a la capacidad del PRI de conservar leales amplios sectores de la sociedad sinaloense, entre ellos al empresariado local, los trabajadores organizados y amplios sectores de jóvenes y mujeres. En cambio, la oposición panista principalmente si bien mantuvo niveles de apoyo electoral considerablemente altos, 33% en promedio, sus candidatos no lograron los niveles de apoyo suficientes para lograr la alternancia, que desde la reforma de 1995 se pronosticaba en una elección tras otra, sobre todo en las de gobernador. Las elecciones de 2004, el nivel de competitividad fue muy alto, la diferencia apenas supero el punto porcentual, en esa ocasión, Acción Nacional postuló a un empresario de cuño ciudadano, logró atraer el voto opositor y la elección se polarizó desplazando al PRD a un lejano tercer lugar con apenas el 4% de los votos, el candidato panista logró el 46% y el priista ganador apenas el 47%.

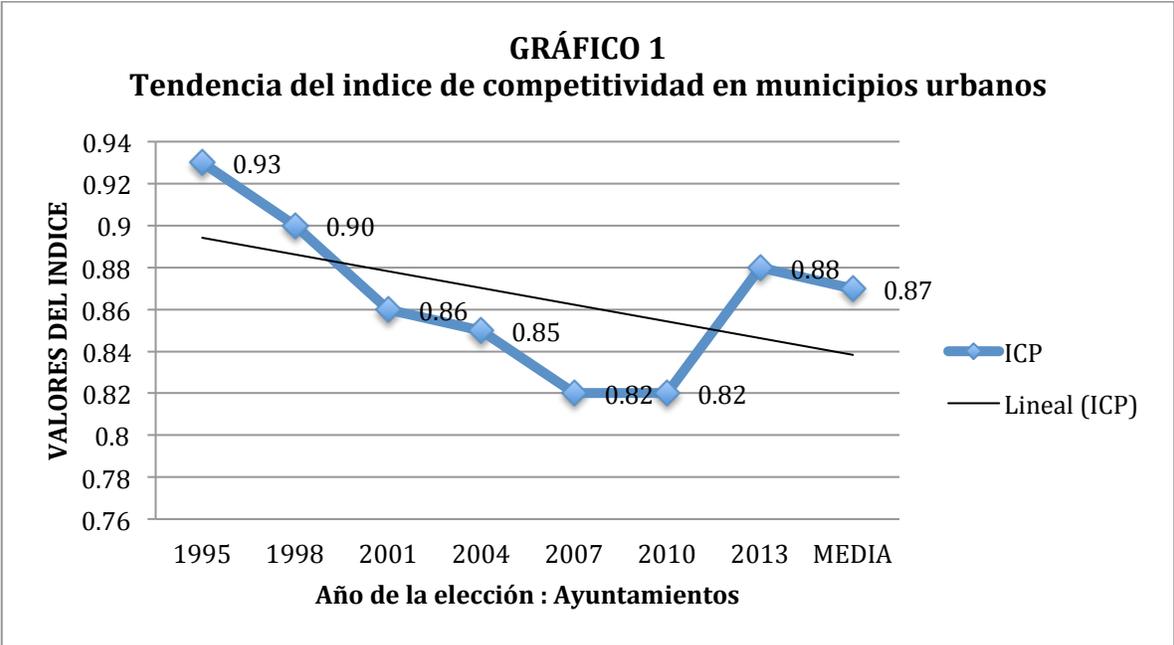
En el ámbito municipal y del Congreso del estado, el PRI obtuvo la mayoría, no obstante el PAN obtuvo triunfos en municipios con ciudades importantes, Mazatlán, Navolato y Salvador Alvarado, y alrededor del 35% de los municipios de la entidad, 16 diputados al Congreso local que representaron el 40% del total de bancas y sobre todo, una nueva expectativa de alternancia en el gobierno estatal. Las elecciones intermedias de 2007 para renovar ayuntamientos y el Congreso del Estado dieron un nuevo impulso al PRI. Recuperó todos los ayuntamientos y distritos ganados por el PAN en el 2004 menos uno y la votación del viejo partido supero el 50% del total de la votación estatal en ambas elecciones, resultados que no obtenía desde antes de 1995.

Una ruptura histórica de su elite a finales de 2009, por la definición de la candidatura priista al gobierno del estado, llevó a buena parte de sus liderazgos históricos a la oposición, y la formación de una gran alianza de partidos opositores encabezada por el Partido Acción Nacional en el que se incluyó el PRD, postularon al líder priista escindido Mario Lopez Valdez. MALOVA en los últimos tres años había liderado todas las encuestas por la candidatura priista a gobernador, al no obtener la candidatura de su partido, buscó y obtuvo el apoyo de los rivales históricos del PRI, sus bonos y los de los partidos de oposición hicieron posible que finalmente, en las elecciones de 2010 se lograra la alternancia en el gobierno local, en la mitad de los ayuntamientos, no así en el congreso del Estado.

El liderazgo y la fuerza electoral de Lopez Valdez fue el plus que la oposición necesitaba para derrotar al PRI en las elecciones de gobernador, las tendencias del índice de competitividad tanto en estas elecciones como en las de alcaldes y diputados, si bien fueron erráticas, indican que los procesos fueron competitivos. Así lo muestran los gráficos 1-3 que contiene las medias de competitividad en elecciones de ayuntamientos tanto rurales como urbanos y las de gobernador. En las primeras, como se observa en el gráfico 1, la media del índice de competitividad agregada de todos los municipios urbanos de la entidad fue de 0.93, cercano a uno que indica una alta competitividad³, este es el valor más alto

³ El índice Pederson es utilizado para medir el grado de competitividad entre partidos en las elecciones, calculado con la fórmula: $C = 1 - (P_1 - P_2)$ donde P_1 es el partido principal (ganador), y P_2 es el segundo partido en votación, el que está más cerca de disputarle a P_1 el primer lugar. Los Valores del índice

de todo el periodo que abarca los datos de la tabla, y corresponde a la primera elección post-reforma. En lo sucesivo los valores medios descendieron elección tras elección hasta el 2010, a pesar de las alternancias de este año, lo cual se explica en los amplios márgenes de victoria obtenidos por las coaliciones en los municipios en los que ganaron la elección, en 2013 hay un nuevo repunte de la competitividad a 0.88 para equilibrar la media del periodo en 0.87 que indica baja competitividad.

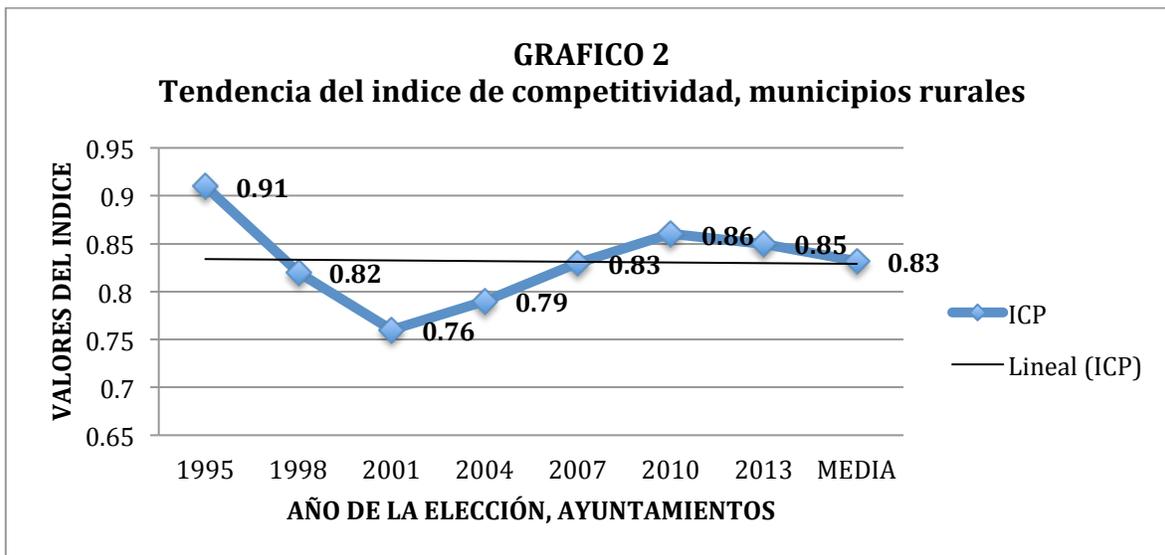


Fuente: Elaboración propia, datos, Memorias electorales del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (CEES), 1995 al 2013.

Patrón ligeramente diferenciado en el periodo se observa en las elecciones de los llamados Ayuntamientos rurales, con claros indicadores competitivos al inicio del periodo democrático minimalista pero con tendencia a la baja en la media de competitividad solo en las siguientes dos elecciones, para después retomar la tendencia contraria para consolidarse en las siguientes 4 procesos electorales. En este caso el conjunto de municipios rurales descendieron por debajo de los valores medios considerados como competitivos, para ubicarse en zona no competitiva, esto en las elecciones de 2001 y 2004 (gráfico 2). No obstante, la línea de tendencia de las medias en municipios rurales se mantiene horizontal revelando una constante competitiva, mientras que la de los urbanos (gráfico 1) tiene una ligera pero constante inclinación al descenso. Esto es significativo en la medida que indica afianzamiento de una sola fuerza política que gana con amplios

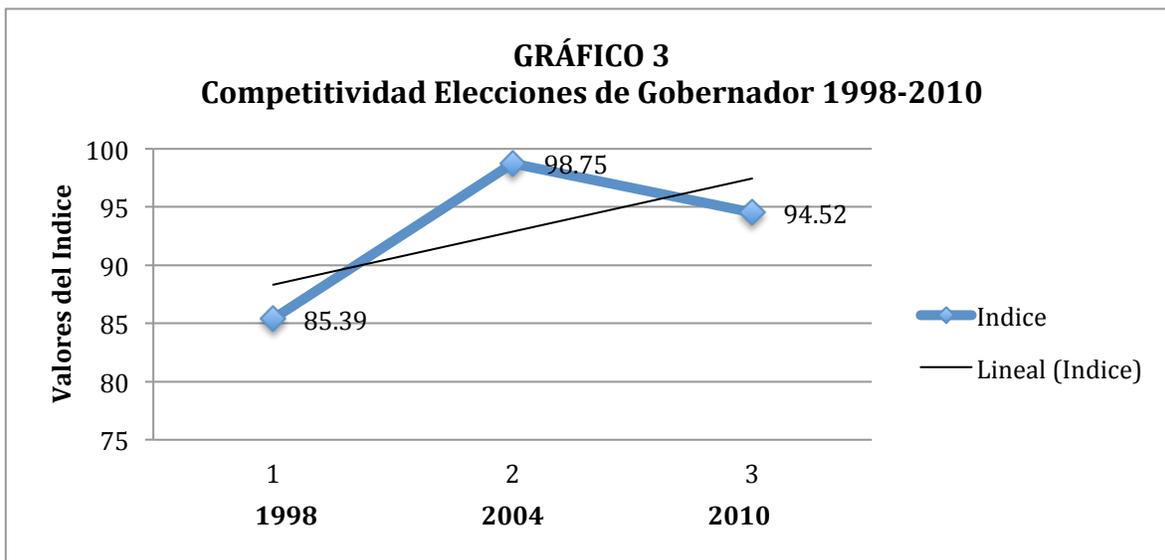
miden la distancia o margen de victoria entre P_1 y P_2 , de tal manera que entre más se acerque a 1 el sistema es más competitivo, y entre más se aleje de este, es menos competitivo. Pederson, M. (1979, 1-26). En el indicador se resta de 100 la diferencia entre los porcentajes de ambos partidos, de modo tal que a distancias pequeñas el indicador arroje valores altos y a distancias grandes, arroje valores mínimos.

margenes de victoria o bien, que habiendo alternancia, el electorado tiende a concentrar sus votos de manera muy clara a favor de alguna de las opciones.



Fuente: elaboración propia, datos, memorias del CEES 1995-2013.

En elecciones de gobernador post-reforma, la tendencia del indice fue hacia la alta competitividad y la alternancia. Las elecciones de 1998, muestran una clara ventaja priista en el que el margen de victoria, lo que redundo en baja competitividad, en tanto que en el proceso de 2004 se eleva exponencialmente el indice para ubicarse en la zona de alta competitividad como se observa en el gráfico 3.



Fuente: elaboración propia, datos, CEES, Memorias electorales 1998-2010.

Los resultados de las elecciones en terminos generales, tanto para los ayuntamientos como para gobernador, muestran la existencia de un regimen político con reglas democráticas, con partidos y candidatos que compiten

“libremente” por los votos y en los que el antagonismo tanto partidista como del electorado se expresa de igual forma a través de los elevados índices de competitividad y alternancia en el ámbito municipal y la gubernatura de la entidad en las elecciones de 2010, con antecedentes competitivos particularmente de 2004.

Competitividad y órganos electorales

A lo largo del periodo en las elecciones que hemos analizado como antecedente de los comicios post-reforma, ha existido una variante en la legitimidad de los órganos encargados de administrar y calificar los procesos electorales: la competitividad. Los partidos políticos y candidatos califican como parcial o imparcial el desempeño de estos órganos, dependiendo si obtuvieron el triunfo o la victoria en las contiendas y el nivel de competitividad o el margen de victoria o distancia porcentual entre ganadores y perdedores.

En descargo de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, la multicitada reforma democratizadora de 1995, estableció los más amplios controles legales para la integración de las mesas directivas de casillas y los procedimientos para la preparación y desarrollo de la jornada electoral, de tal manera que el margen de acción ilegal de los funcionarios electorales, desde los integrantes de las mesas receptoras de votos hasta los consejeros y magistrados electorales del Consejo y el Tribunal estatal respectivamente hace casi imposible el fraude electoral, sin descartar que esas acciones puedan llevarse a cabo.

Desde finales de 1994 y principios de 1995, meses antes de las elecciones de noviembre de ese año, el Congreso del Estado aprobó una nueva Ley Electoral que introdujo cambios importantes en las reglas de la competencia política entre partidos, entre las más importantes destaca la ciudadanía plena de los funcionarios de las Mesas Directivas de Casillas y los Consejos Distritales y Municipales, encargados directos de la organización de las elecciones, esto es, de la recepción y conteo de los votos, y del escrutinio, computo y declaración de ganadores de los mismos, respectivamente.

El procedimiento para la selección de los integrantes de ambos niveles de autoridad electoral se realizó según la nueva ley a través de la insaculación aleatoria de ciudadanos inscritos en los listados nominales de cada sección electoral, los cuales recibían capacitación por parte de funcionarios de los consejos distritales tal cual se hace ahora.

Por su parte las autoridades distritales y municipales fueron escogidos por méritos sociales y académicos, lo que dio plena garantía de honradez en la organización del proceso y en el computo distrital y municipal de los resultados contenidos en

las actas de escrutinio y computo de cada casilla. En este nivel de autoridad se conocían los resultados de las elecciones en distritos y municipios. Este esquema funcionó por primera vez en el proceso electoral de 1995, los resultados favorables para la oposición en 6 municipios y 7 distritos electorales, fue posible gracias al papel catalizador de las nuevas autoridades, que al menos en esa elección y por las razones que hayan sido, permitieron la expresión genuina de la pluralidad política que ya se vivía en las zonas urbanas de la entidad desde la década de 1980.

No obstante los amplios controles institucionales y el involucramiento pleno de la ciudadanía en la organización del proceso electoral, no faltaron a lo largo del periodo la desconfianza en las instituciones electorales, particularmente exacerbadas en aquellas en los que los resultados fueron altamente competitivos, que derivaron en acciones políticas de partidos y candidatos destinados a deslegitimar el trabajo realizado por el Consejo y el Tribunal Electoral del Estado.

Uno de esos episodios que enrarecieron el clima político de la entidad y provocó crisis post-electoral fueron los resultados de las elecciones de gobernador de 2004, en el que el tradicionalmente leal e institucional Partido Acción Nacional, encabezó una campaña de desprestigio y deslegitimación del organo electoral que ante los resultados que habían reconocido una apretada victoria de Jesus Alberto Aguilar Padilla del PRI, sobre el Heriberto Felix Guerra del PAN, desataron una serie de movilizaciones, campaña mediatica e impugnaciones ante los tribunales federales, demandas de juicio político, y una campaña mediatica titulada "Yo se que ganó Heriberto". Rafael Morgan Ríos destacado panista y coordinador de la campaña de Heriberto Felix Guerra dice al respecto:

"El sistema utilizó todos los recursos del fraude en forma diseminada. Ninguno fue importante por sí solo, pero el conjunto fue determinante. No pretendían ganar con mucho, pero si con lo suficiente: 1. En el Padrón faltaban electores que sí tenían su credencial, cinco o seis por sección, 2. Aplicaron el "carrusel" y capturamos a dos personas con boletas "clonadas", 3. Compraron votos llegando a pagar hasta 300 y 500 pesos (tenemos algunos testimoniales), 4. Compraron a nuestros representantes y a algunos les llegaron a pagar hasta 10,000 pesos para que no fueran a la casilla, 5. Amedrentaron a campesinos y gente pobre con perder los beneficios de los programas federales, cuya distribución está principalmente en manos de priístas, 6. El Gobierno inauguró obras hasta la última semana y se aprovechó hasta del Presidente Fox, quien entregó un reconocimiento a los servidores públicos de varios Estados, difundiéndolo como un gran premio al Gobernador por transparencia administrativa, 7. Compró totalmente a la principal cadena periodística del Estado y a muchos columnistas y comentaristas de radio, 8. Gastaron enormes

cantidades de dinero en publicidad, acarreos y compra de votos y representantes. Se sospecha que parte de estos recursos tienen procedencia negra, 9. Manipularon las encuestas de campaña, las encuestas de salida, 10. Manipularon el conteo rápido y el PREP, en tal forma que siempre aparecía su candidato con una amplia ventaja o por lo menos siempre arriba. Hoy estamos en plena lucha de defensa del voto y del triunfo. Se está integrando la defensa jurídica, se está movilizand o a la ciudadanía y queremos movilizar al Partido a nivel nacional.” (*El caso Sinaloa 2004, La actitud del Partido* Por Rafael Morgan Ríos Coordinador General de Campaña de heriberto Félix Guerra. Consultado en <http://www.pan-sinaloa.org.mx/spl/76/nota1.htm>, 21 de septiembre de 2013).

Todas y cada una de las irregularidades a que hace referencia el Sr. Morgan Ríos que se presentaron en las elecciones de 2010 son actos en los que el órgano electoral tiene competencia y es autoridad obligada a castigarlas, y algunas, como la operación del conteo rápido y el PREP directamente por el Consejo Electoral, por lo que lleva la afirmación implícita y explícita de parcialidad del órgano electoral.

No deja de llamar la atención el hecho de que Acción Nacional solo protestara por estas acciones señalando actitud parcial del órgano electoral en específico en las elecciones de gobernador, no así en el resto de las elecciones como son las legislativas y de ayuntamientos, cuando las mismas se desarrollaron de manera concurrente el mismo día y en el mismo proceso. La una explicación a este fenómeno de comportamiento estratégico del PAN es la competitividad, en el resto de las elecciones en los que se supone también debió haber operado el conjunto de acciones no democráticas del sistema y la parcialidad del órgano electoral los niveles de competitividad fueron menores. Salvo el caso de la alcaldía de la capital Culiacán, que también tuvo altos niveles de competitividad.

En las elecciones de 2010 se presentó un fenómeno parecido con dos momentos del proceso electoral. El primero durante la fase de registros y campaña electoral que involucró un largo litigio de la coalición encabezada por el PRI para anular el logotipo de la campaña de Mario Lopez Valdez, que era un corazón, así como el uso del acrónimo MALOVA, y el lema de la coalición: “Con MALOVA de Corazón por Sinaloa” los primeros dos elementos, constituyen la marca registrada de sus empresas ferreteras y que a lo largo de los años, como empresa, habían tenido amplia difusión en los medios de comunicación tanto electrónicos como escritos. Lo que a juicio de la defensa del PRI y avalada por los tribunales electorales constituía una ventaja inicial indebida de la coalición panista-malovista. El diferendo llevó a dos juicios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que finalmente dictaminó retirar el acrónimo, el corazón y el lema de la campaña del candidato opositor.

En este largo proceso de disputa legal, se filtraron a los medios conversaciones telefónicas de la presidenta y el secretario general del Consejo Estatal Electoral con el secretario general del Congreso del Estado y la secretaria particular del gobernador, ambos reconocidos priistas y apoyadores de la campaña del candidato priista, en estas conversaciones se refieren de manera poco institucional e incluso haciendo mofa de la coalición opositora, lo que sirvió de base para una intensa campaña que puso en duda la imparcialidad del arbitro electoral a favor del candidato priista. Ambos extractos de las conversaciones se transcriben a continuación:

Conversación audio, Presidenta del Consejo Juliana Araujo Coronel (J) y mayra Gisela Peñueles, secretaria particular del Gobernador:

“Juliana:...en deuda grandísima con ustedes, con tu señor, nombre no voy a tener jamás palabras. Mayra Gisela: No, no tienes por qué, sólo recibí instrucción y como entendí la petición me apuré a hacerlo.”

Conversación de Juliana Araujo (J), presidenta del Consejo con el Secretario General del Congreso del Estado Jacinto Perez Gerardo:

“J.P: ¿Cómo está? Un placer saludarla. J.P: Igualmente... dice el secretario que salió muy bien en la tele jaja, de guarura del lic. Luna. J.P: ¡Hijo de su chingada madre! J: Oiga, el 4 de julio má o menos pa amanecer el 5 ¿no quisiera ser mi guarura? J.P.: desde luego que sí. J: ¿Sí?..jaja bueno, J.P: No hice ninguna insinuación. J: No, yo tampoco. J: Oiga molestándolo como siempre, vamos a tener una sesión extraordinaria mañana, tuvimos registro supletorio. Dimos un plazo a la coalición de Malova con... ¿cómo se llama? De Malova Sinaloa de co-razón, ahora se me trabó a mí J.P: Ya quítele 'Malova', diga de corazón J: Jaja todavía no damos cumplimiento al TEE, se va a llamar con... de corazón por Sinaloa J.P: Y todavía no le dé porque se va a impugnar.”

Conversación de Audio de Juliana Araujo con el Consejero Enrique Vega Ayala (E.V.):

“...Hola J: Qué onda consejero E.V: Nada, este... ¿No ha llegado la sentencia? J: No, voy llegando y fue lo primero que le pregunté a Arturo. E.V: Este, si ya he preguntado varias veces porque quiero constatar mi triunfo... J: ¿Del artículo 12? Pues todavía no llega. J: ...ahh que esa resolución ya le dio el título de Enrique Vega.”

(Conversaciones en: <http://www.debate.com.mx/eldebate/movil/Articulo>, consultado 21/09/2013).

El resto de la campaña, parte importante del discurso de los candidatos opositores se centraron en la real o supuesta imparcialidad del órgano electoral a favor de la coalición del PRI. Tras la jornada electoral el triunfo le correspondió con claridad al candidato opositor MALOVA, el tema de la imparcialidad quedó en el olvido por los ganadores. Por otro lado, vistas con total objetividad, ninguna de las tres conversaciones, prueba imparcialidad del organo o los funcionarios involucrados, no contienen compromiso alguno con coaliciones ni candidatos, más allá de comentarios imprudentes sobre los juicios que instancias superiores estaban realizando en ese momento.

El otro momento del proceso en el que se pone en duda la imparcialidad del órgano electoral fue respecto de los resultados de las elecciones en los municipios del norte del estado, particularmente en el de Ahome, en el que el candidato opositor obtuvo ventaja de 4 a 1 sobre el priista, y que a la postre fue definitorio del resultado de la elección de gobernador. El hecho motivó acusaciones del priismo de que los consejos distritales y municipales, así como, los funcionarios de casilla manipularon los resultados a favor del opositor.

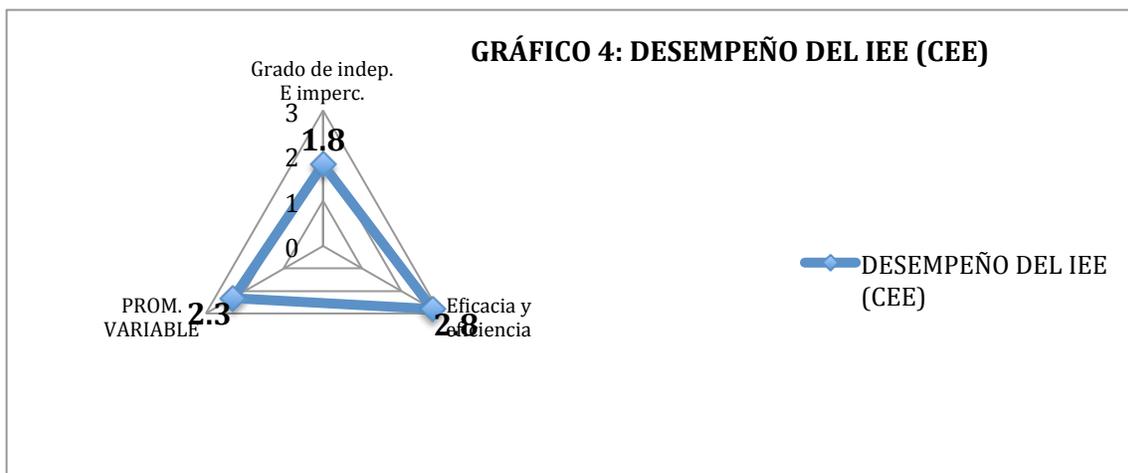
Dos caras de una misma moneda, en el mismo proceso, en diversos momentos, el órgano electoral acusado de imparcialidad a favor de ambas coaliciones. Objetivamente no puede más que concluirse que los actores políticos han utilizado el argumento contra las autoridades electorales para intentar justificar sus fracasos reales o potenciales respecto de los resultados de las elecciones.

En las elecciones de 2013 de nueva cuenta surgen problemas entre los actores políticos, llamese partidos y candidatos con los titulares de los órganos electorales, quienes una vez más, en aquellos municipios en los que los resultados son altamente competitivos la autoridad es señalada como parcial a favor de los ganadores. En las elecciones de Ayuntamientos de los municipios del Fuerte, Ahome y San Ignacio, y en las de diputados en el Distrito X de Cosalá y Distrito XX con cabecera en Mazatlán. En todos los casos, los tribunales han resuelto a favor de los candidatos que aun con la minima diferencia obtuvieron la mayoría en la jornada electoral.

Pero más allá de las estrategias de los partidos y candidatos en el marco de los procesos electorales, el desempeño de los órganos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales tienen en general un nivel bajo en su desempeño de acuerdo con parametros minimos creados por el grupo de investigación sobre calidad de la democracia en México anteriormente descrita.

Calidad de las elecciones en Sinaloa: desempeño del Consejo Estatal Electoral

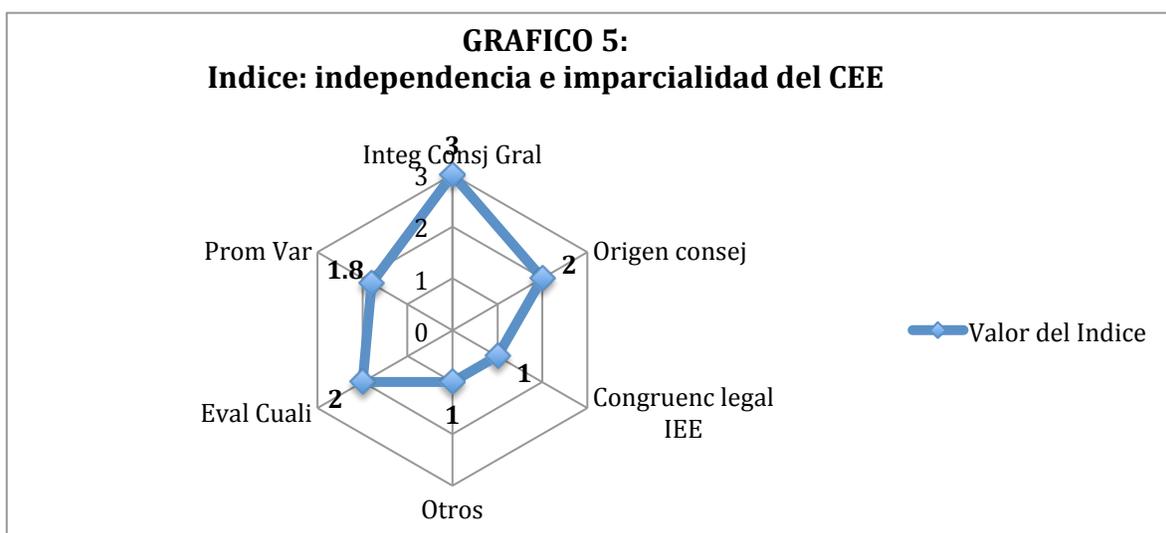
En el estado de Sinaloa los resultados arrojados por la investigación respecto de la subdimensión calidad de las elecciones en lo relativo al desempeño de las autoridades electorales son los siguientes. Las variables de la subdimensión como se aprecia en el gráfico son dos: el grado de independencia e imparcialidad y; la eficacia y eficiencia en el desempeño del Consejo Estatal Electoral. Ambas en el estudio de referencia arroja una media de 2.3 que significa un órgano de mediana calidad o aceptable, esto producto de una serie de indicadores de cada una de estas variables que involucran el origen del nombramiento de los consejeros electorales, la integración cabal del órgano, la congruencia legal de sus resoluciones o decisiones, y otros aspectos más cualitativos como el perfil profesional de los consejeros, y cuestiones relevantes de su desempeño, antes, durante y después de los procesos electorales.



Fuente: elaboración propia, base de datos del proyecto de investigación sobre calidad de la democracia en Sinaloa, de la RICADEM.

Vale precisar que el promedio de 1.8 de la variable grado de independencia e imparcialidad del órgano electoral se ubica en la categoría de “baja calidad”, producto justamente de los valores de cada indicador que lo integran. Con valor de 2 el indicador del origen de los consejeros, pues estos son en realidad producto de cuotas asignadas entre los partidos políticos representados en el congreso y con exclusión de aquellos con representación minoritaria que no tienen capacidad de veto, un valor de 3 el indicador de integración cabal del Consejo, porque está integrado con la totalidad de los consejeros propietarios elegidos por el Congreso, a pesar de que su origen y nombramiento no obedece fielmente a la selección por perfiles y procedimientos establecidos en la Constitución local y en la Ley Electoral, respecto de la congruencia legal de sus resoluciones como órgano, los valores del índice promedia 1, esto es de baja calidad, en tanto que, en las

elecciones de 2010, el 40.54 de sus resoluciones fueron revocadas por los tribunales estatal y/o federal electorales, en “otros” indicadores de carácter cualitativos, la amplia difusión de audios en las redes sociales en los que se reproducen conversaciones de la presidenta y consejero del Consejo Estatal Electoral con funcionarios del gobierno y del Congreso en el que se alude al candidato opositor a gobernador le merecen un valor de uno, y finalmente la evaluación cualitativa del perfil profesional y directivo de los consejeros electorales resultaron con evaluación inferior a los integrantes del consejo anterior, por lo cual merece un valor de 2, o aceptable. El conjunto de los valores asignados a cada indicador dan como promedio 1.8, en la variable independencia e imparcialidad del órgano administrativo electoral, como se observa en el gráfico 5.



Fuente: elaboración propia, base de datos del proyecto de investigación sobre calidad de la democracia en Sinaloa, de la RICADEM.

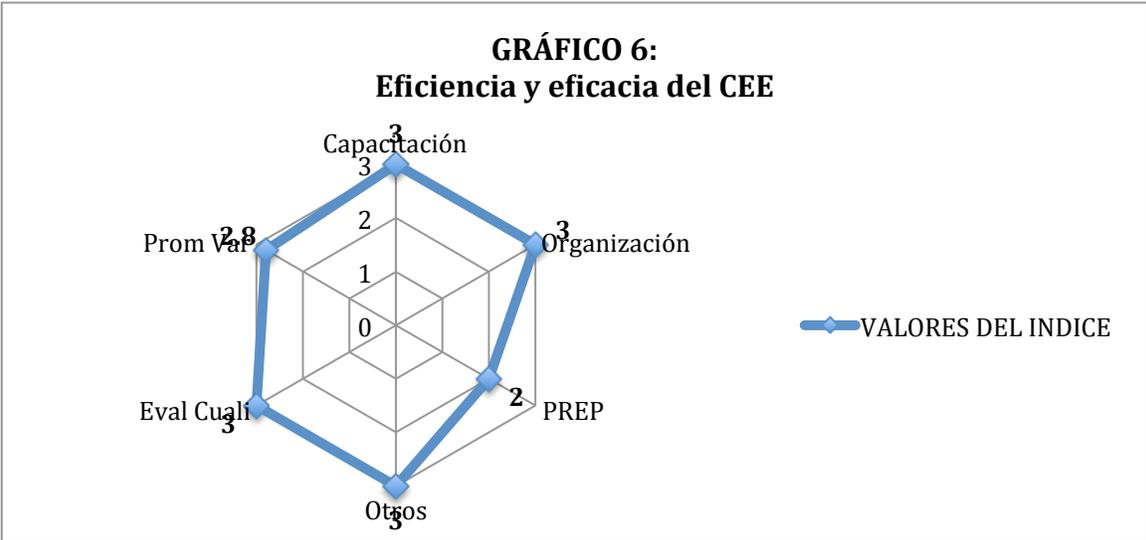
La segunda variable de la calidad de las elecciones respecto del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, es la eficacia y eficiencia en el desempeño de sus atribuciones como administradores de los procesos electorales y de las actividades ordinarias de promoción de la cultura democrática y fiscalizador de las obligaciones de los partidos políticos.

Al respecto, la variable promedia 2.8 que significa aceptable o mediana calidad los indicadores involucran aspectos claves de los procesos electorales como el reclutamiento y capacitación de funcionarios de las mesas directivas de casillas siguiendo al pie de la letra el procedimiento establecido en la ley electoral, la organización del proceso, el PREP el monitoreo en los gastos de campañas y precampañas, entre otros.

Evidentemente que el desempeño del órgano electoral reporta mayores niveles de profesionalismo, en tanto que sus acciones están determinadas por las leyes y

reglamentos que señalan los procedimientos y fechas de cada una de ellas. En estos casos, el margen de acción fuera de los procedimientos establecidos es muy reducido y consecuentemente su desempeño deriva en mejor calificación de sus indicadores.

En específico, los indicadores de capacitación de los funcionarios directivos de las casillas tanto en las elecciones de 2010 como las de 2013 fue, según el reporte del propio consejo una cobertura del 100% de los funcionarios insaculados y que fueron seleccionados como tales en las diversas etapas del proceso por lo que se le asigna de acuerdo a la metodología acordada el valor de 3 que denota alta calidad, de igual manera, en lo que respecta a la organización, se sustituyeron menos del 10% de los funcionarios elegidos por lo que se le asigna el valor de 3, no así en el caso del otro indicador cuantitativo el PREP que funcionó con fallas menores, por lo que se le asigna en ambas elecciones una calificación de 2 que denota aceptable o de mediana calidad, Los otros dos indicadores de carácter cualitativo como lo son el aspecto positivo del uso del software escaneo de las actas para el envío de resultados al PREP conforme fueron llegando los paquetes a los consejos distritales y municipales electorales fue muy positivo por lo que igualmente se le asigna un valor de tres o de alta calidad, de igual manera la evaluación cualitativa en general del desarrollo de la jornada electoral y el desempeño de los funcionarios de casillas y de los consejos distritales, municipales y el Consejo estatal se califica igualmente con 3, lo que arroja una media de la variable de 2.8, cercano a 3 que denota alta calidad. Como se observa en el gráfico 6.



Fuente: elaboración propia, base de datos del proyecto de investigación sobre calidad de la democracia en Sinaloa, de la RICADEM.

En suma, esta subdimensión revela que más allá de los problemas derivados de su origen como integrantes del consejo que les merman significativamente valor a los indicadores de su desempeño, el trabajo profesional de la estructura electoral en las áreas de capacitación, organización, el PREP, el uso de la tecnología para digitalizar las actas de escrutinio y computo de las casillas, así como, un adecuado desempeño en general en la organización del proceso, arrojan resultados positivos en su evaluación general, para equilibrar esta variable de principal importancia en una buena democracia: el arbitro administrativo electoral.

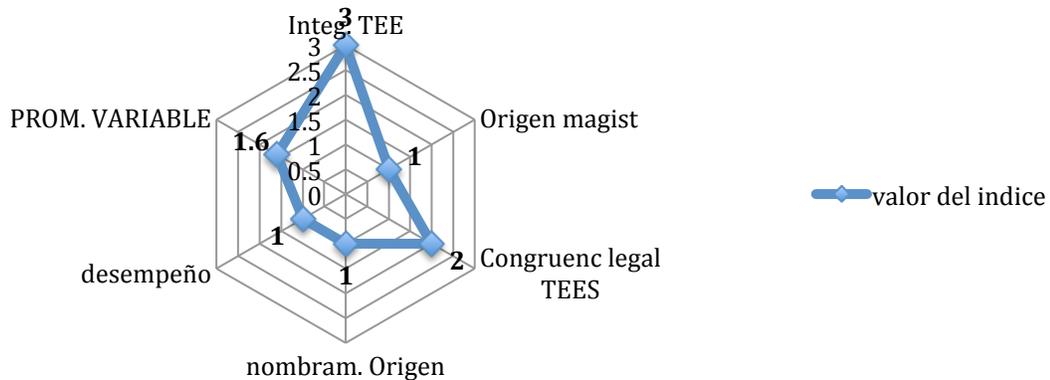
Calidad de las elecciones: desempeño del Tribunal Electoral Estatal

El Tribunal Electoral del Estado es el que mayores deficiencias tiene en su desempeño, promedia una calificación de 1.6 que denota una baja calidad, producto, entre otras cosas, del origen de su nombramiento por el Congreso del Estado, que al igual que en el caso de los consejeros electorales sus integrantes son nombrados con estrictos criterios de cuotas partidistas, lo que le resta autonomía e independencia en su desempeño y consecuentemente atienden, en buena medida los intereses de los partidos políticos.

Tantos los nombramientos hechos en el anterior periodo como los actuales, fueron motivo de sendos juicios ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por violaciones al procedimiento llevado a cabo en el Congreso para su nombramiento.

Los efectos de dicho procedimiento, a diferencia del Consejo, se observan en el bajo perfil profesional especializado de los magistrados electorales lo cual como uno de los indicadores contribuye con calificación de 1, similar calificación se le asigna al origen y procedimiento para su nombramiento, al igual que en el desempeño general. Sus resoluciones están siempre permeadas por la sospecha de privilegiar intereses ajenos a los de la justicia y la legalidad. Solo la integración cabal del órgano merece la calificación de 3, y respecto de su desempeño la congruencia legal poco menos de la mitad de sus resoluciones fueron revocadas o modificadas por el Tribunal Federal lo que le vale una calificación de 2, y promediar 1.6 de la variable como se observa en el gráfico 7.

**GRÁFICO 7:
Desempeño del Tribunal Electoral Estatal**



Fuente: elaboración propia, base de datos del proyecto de investigación sobre calidad de la democracia en Sinaloa, de la RICADEM.

En resumen, el Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa, es una de las instituciones que requieren ser modernizadas, empezando por modificar el procedimiento para el nombramiento de los magistrados, elevar los requisitos para acceder a las magistraturas y vincular el órgano al poder judicial de la entidad.

Los procedimientos para el nombramiento de consejeros electorales y magistrados vinculan su desempeño con los intereses de sus electores. Violentar procedimientos e ignorar perfiles hace de los consejeros y magistrados, no solo malos funcionarios de sus respectivos órganos por ignorancia o falta de pericia, si no también porque favor con favor se paga, ellos pagan su cuota de lealtad a sus benefactores, y la democracia paga el costo final con un prolongado estancamiento y a veces retroceso en sus principales indicadores.

Conclusiones

En la introducción de esta ponencia sosteníamos la hipótesis de que los órganos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales, tienen un desempeño aceptable, parcialmente partidizado por el origen del nombramiento de las consejerías y magistraturas, pero en el caso del primero, altamente eficiente en su desempeño, no así del segundo que exige mayor pericia y especialización en sus labores jurisdiccionales. Los datos y análisis expuestos a lo largo de la presente ponencia prueban los extremos de esta afirmación inicial con algunas variantes de consideración: primero, que los órganos aun siendo omisos en su desempeño no

puede razonablemente acreditarse que influya de manera definitiva en los resultados de las elecciones, aun en aquellos casos de muy alta competitividad.

Segundo, que si bien, las malas calificaciones que le merecen el desaseo en los procedimientos para el nombramiento de consejeros y magistrados, en el caso del Consejo, el desempeño profesional y eficiente en la organización de los procesos electorales compensa el daño institucional infringido inicialmente, promediando una calificación final aceptable, aunque no optima por obvias razones.

Y finalmente una paradoja, los partidos, en este caso PRI y PAN que generalmente pactan las cuotas de consejeros y magistrados en la integración de estos órganos, emprenden sendas campañas de deslegitimación de los mismos, acusandolos de parcialidad.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006,

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, Mexico, 2001.

Di Palma, Giuseppe, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley University California press, 1990

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2005). "Judging Elections and Election Management Quality by Process", pp. 53-73 in Michael D. Boda (ed.), *Revisiting Free and Fair Elections*.

Emmerich, "Situación de la democracia en México", *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol. 8, numero 2, 2012, pp. 221-226, UAM-I.

HARTLYN, Jonathan, McCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas M. (2008). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". En: *Comparative Political Studies*.

Huntington, Samuel, *La tercera ola de democratizaciones de finales del siglo XX*, Paidós, Argentina, 1991.

Lopez Ayllón, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, 1a. reimp.. IIJ-UNAM. 2005.

Merino, López Ayllón y Cejudo, (coordinadores) *La rendición de cuentas en las entidades federativas de México. La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas , México, 2010.

Moreno Jaimes, "El nexo entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano", en *Perfiles latinoamericanos* versión impresa ISSN 0188-7653 Perf. latinoam. vol. 20 no. 39 México ene./jun. 2012.

Morlino, Leonardo and Diamond Larry, *The Quality of Democracy, Working Paper*, Johns Hopkins University Press, 2005.

O'Donnell, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado: teoría con intención comparativa*, Prometeo, Argentina, 2010.

Pederson, M. (1979), "The Dynamics of west European Party System. Changing patters of electoral volatility" in *Auopean Journal of Political research*, 7, pp. 1-26.

Przeworski, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, 2000,

Reyes Rodriguez, Andres, *Primer informe sobre la democracia en Aguascalientes*, UAA, México, 2011,

Robert Dahl, *Prefacio a la Teoría democrática*, Gernika, México, 1989

Sartori, Giovanni, *¿Que es la democracia?*, Taurus, México, 1992

Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de partidos*, Alianza Editorial, México, 1992

Periodicos:

El debate de Culiacán

Memorias Electorales del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa: 1995, 1998, 2001, 2004, 2007 y 2010.

Pagina web del Partido Acción Nacional, Sinaloa: <http://www.pan-sinaloa.org.mx/spl/76/nota1.htm>.