

LA GOBERNANZA ELECTORAL EN MÉXICO

Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL
EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO



Authors

Aldo Muñoz ARMENTA
Mijael Altamirano SANTIAGO

**LA GOBERNANZA ELECTORAL EN MÉXICO Y
SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL
EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO**

ISBN: 978-625-93344-9-3

DOI: 10.5281/zenodo.18419364

January / 2026
İstanbul, Türkiye

AUTHORS

ALDO MUÑOZ ARMENTA

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España.
Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la
Universidad Autónoma del Estado de México (México).
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII) de la
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI-México).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4492-6476>

Correo de contacto: amunozar@uaemex.mx

MIJAEL ALTAMIRANO SANTIAGO(*)

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, España.
Profesor investigador del Centro de Investigaciones, Económicas, Administrativas y Sociales del
Instituto Politécnico Nacional (México).

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII) de la
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI-México).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5194-2944>

Correo de contacto: maltamiranos@ipn.mx

(*) EL AUTOR expone que el presente producto forma parte del “Proyecto PEE-2025-C-108 Transmisión intergeneracional del zapoteco en diez (10) localidades oaxaqueñas del Istmo de Tehuantepec: Factores para su preservación y expansión”, que se adscribe en el marco de la CONVOCATORIA de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) Proyectos de Investigación Científica y Humanística en Ejes Estratégicos 2025. Así también, es producto del proyecto de investigación con los registros asignados por la SIP IPN 20251154 y SIP IPN 20260733.



Copyright © Halic Yayınevi

Date: 29.01.2026

Halic Publishing House

İstanbul, Türkiye

www.halicyayinevi.com

All rights reserved no part of this book may be reproduced in any form, by photocopying or by any electronic or mechanical means, including information storage or retrieval systems, without permission in writing from both the copyright owner and the publisher of this book.

© Halic Publishers 2026

The Member of International Association of Publishers

The digital PDF version of this title is available Open Access and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits adaptation, alteration, reproduction and distribution for noncommercial use, without further permission provided the original work is attributed. The derivative works do not need to be licensed on the same terms.

adopted by Esmâ AKSAKAL

ISBN: 978-625-93344-9-3

Copyright © 2026 by Halic Academic Publishers All rights reserved

ÍNDICE

Prefacio	i
Introducción	2
1. Dimensiones analíticas de la gobernanza	6
2. Gobernanza y legitimidad democrática	10
3. La relación entre gobernanza y elecciones	13
4. Gobernanza electoral	15
5. Características de los Organismos de la Gestión Electoral (OGE)	21
6. Nivel de autonomía y profesionalismo de las instituciones electorales	23
7. La importancia de la autonomía de los órganos electorales	28
8. Evolución del régimen electoral en el Estado de México	31
8.1 Primer periodo: Cacicazgos y personalismo en la representación (1913-1942)	31
8.2 Segundo periodo: Federalización de los procesos electorales en el Estado de México (1942-1974)	43
8.3 Tercer periodo: El régimen electoral en el Estado de México durante la década de los setenta del siglo XX	50
8.4 Cuarto periodo: Cambios del sistema electoral y de partidos en el Estado de México a partir de 1990	57
8.5 Quinto periodo: Reforma de 2008 y reconfiguraciones normativas del modelo de comunicación política	61
8.6 Sexto periodo: reforma político-electoral de 2014 y su impacto en el Estado de México	62
Conclusiones	64
Referencias	68

PREFACIO

Hablar de la democracia mexicana contemporánea exige, necesariamente, desplazar la mirada desde la simple estabilidad política hacia la complejidad de sus procesos institucionales. Durante décadas, el sistema político se sostuvo bajo el paradigma de la gobernabilidad, un concepto que priorizaba el orden y la continuidad del mando. Sin embargo, el tránsito hacia una competitividad real y la pluralidad social han hecho que este enfoque resulte insuficiente. La presente obra, *La gobernanza electoral en México y sus efectos en el ámbito subnacional: El caso del Estado de México*, surge como una respuesta crítica y analítica a esta evolución, proponiendo la gobernanza electoral como la piedra angular para entender la legitimidad democrática en el siglo XXI.

A lo largo de estas páginas, Aldo Muñoz Armenta y Mijael Altamirano Santiago nos conducen por un exhaustivo recorrido que articula la teoría política con el rigor de la historia institucional. El libro desentraña cómo la acción pública ha dejado de ser un flujo vertical de decisiones para convertirse en una red de interacciones horizontales entre el Estado, los organismos autónomos y una ciudadanía cada vez más vigilante. A través de cuatro apartados medulares, los autores analizan desde las dimensiones conceptuales de la gobernanza hasta la importancia crítica de la autonomía y el profesionalismo en los Organismos de Gestión Electoral (OGE).

El núcleo empírico de la obra se centra en el Estado de México, la entidad con el padrón electoral más grande del país y, por ende, un laboratorio inmejorable para observar las tensiones del sistema. Mediante una "arqueología normativa", el texto documenta un siglo de transformaciones: desde el periodo de los cacicazgos y el personalismo (1913-1942), pasando por la federalización y las reformas de los años noventa, hasta llegar al modelo actual derivado de la reforma de 2014.

Este libro no solo es una crónica de leyes y reglamentos; es un análisis sobre cómo la confianza pública y la imparcialidad administrativa son los únicos activos capaces de garantizar que, en contextos de alta competencia, el veredicto de las urnas sea aceptado por todos los actores. En un momento donde la autonomía de las instituciones electorales se encuentra en el centro del debate nacional, esta obra se vuelve una lectura imprescindible para académicos, profesionales del derecho electoral y ciudadanos interesados en fortalecer los cimientos de nuestra democracia.

INTRODUCCIÓN

Hablar hoy de democracia mexicana sin poner en el centro a la gobernanza electoral conduce a un diagnóstico incompleto. Durante décadas, el lenguaje de la gobernabilidad asociado a la estabilidad del sistema, la producción de mayorías y la contención del conflicto bastó para justificar arreglos institucionales orientados al orden y la continuidad. Sin embargo, el paulatino tránsito hacia una democracia competitiva mostró que la estabilidad sin confianza, transparencia y corresponsabilidad ciudadana es frágil. De ahí que el giro conceptual hacia la gobernanza cobre sentido: la acción pública ya no se concibe como un flujo vertical de decisiones, sino como una constelación de interacciones entre Estado, partidos, poderes públicos, sociedad civil organizada y ciudadanía no organizada, ancladas en reglas claras, procedimientos verificables y mecanismos de rendición de cuentas.

De esta forma, el libro que se presenta reconstruye de forma metódica ese desplazamiento. En el primer apartado se presenta un breve análisis sobre el significado de la relación entre Gobernabilidad, estabilidad, mayorías y control del conflicto. A grandes rasgos se plantea que, en el campo de la ciencia política latinoamericana, gobernabilidad alude, primordialmente, a la estabilidad del sistema político y a la capacidad de gobierno para producir decisiones y sostener mayorías eficaces en el tiempo.

El documento destaca que, tradicionalmente, dicha estabilidad reposó en sistemas de partidos capaces de asegurar mayorías estables, en parlamentos que equilibran poderes preservando la continuidad del Ejecutivo, y en factores contextuales paz social, cooperación política y ciertas pautas de cultura cívica que amortiguan el conflicto. Esta definición tiene implicaciones normativas: la gobernabilidad permite que el gobierno “funcione”, pero no necesariamente garantiza legitimidad democrática si los mecanismos de inclusión, escrutinio y rendición de cuentas son débiles o están subordinados a lógicas de control (véase “Dimensiones analíticas de la gobernanza” en el documento). El propio texto advierte que, hacia los años noventa, la noción de gobernabilidad resultó insuficiente para comprender la complejidad de los cambios sociopolíticos.

La apertura de las economías, la pluralización de los sistemas de partidos y el enfrentamiento de la volatilidad electoral exigieron más que estabilidad, requiriendo procesos inclusivos de toma de decisiones y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad (UNESCO, 1998; Uvalle, 2011, 2012). Esta insuficiencia es el punto de partida para el giro hacia la gobernanza.

En un segundo apartado se analiza la relación entre Gobernanza, horizontalidad, redes y corresponsabilidad. En este punto se explica que la gobernanza se propone como un paradigma que reconfigura la acción pública: no es sólo gobierno jerárquico, sino interacciones horizontales entre actores estatales y sociales, articuladas en redes (policy communities), con objetivos compartidos, intercambio de recursos y coordinación en escenarios de incertidumbre (Kooiman y Van Vliet, 1993; Peters, 2005; Zurbriggen, 2011). El apartado subraya que, en sociedades complejas, las políticas requieren planeación estratégica y concertación con quienes serán afectados; y que el Estado debe abrir la administración para escuchar y resolver demandas con transparencia y rendición de cuentas (Uvalle, 2011).

Esta perspectiva introduce dos desplazamientos clave: 1) Del control a la coordinación: el gobierno deja de ser “mandato vertical” para convertirse en centro coordinador de esfuerzos públicos y cívicos (Uvalle, 2011). 2) De la estabilidad a la legitimidad: la eficacia ya no se mide sólo por producir decisiones, sino por producir confianza a través de procesos auditables, participación y evaluación pública (Stoker, 1998; Savas, 2000). Asimismo, en este apartado se incorpora el concepto de capital social (Putnam, 2011), entendido como redes de compromiso cívico que incrementan la cooperación y facilitan la implementación de decisiones. En clave electoral, capital social significa ciudadanía movilizada y vigilante, con capacidad para observar, coadyuvar y exigir estándares de integridad. Un tercer apartado revisa con detalle la interacción entre gobernanza electoral, reglas, organización y adjudicación. Después del giro conceptual de gobernabilidad a gobernanza, se redefine la forma de entender la gestión del poder.

La gobernanza electoral se considera un conjunto amplio de actividades que define, organiza y arbitra la competencia por el poder. Incluye la elaboración de normas, como reglas del juego, elegibilidad, observación, financiamiento y cobertura mediática.

Además, comprende la aplicación de estas normas y la adjudicación, mediante la resolución de controversias y la certificación de resultados. La literatura citada Mozaffar y Schedler (2002); Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) recoge tres mandatos tensionados, pero ineludibles: eficiencia administrativa, neutralidad política y responsabilidad pública. En nuevas democracias o democracias en consolidación, el reto es mayor: escasez de recursos, desconfianza entre actores, y alta discrecionalidad donde las reglas son poco claras (véase “Gobernanza electoral” en el documento).

El apartado también detalla el rol de los Organismos de Gestión Electoral (OGE) y la importancia de su autonomía y profesionalismo: integraciones menos partidizadas, procedimientos de nombramiento con múltiples contrapesos, servicios profesionales de carrera, y un diseño institucional que aleje la administración comicial del control de los partidos y gobiernos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Nohlen, 2011, citados). Esta discusión es modular: en contextos de alta competencia y resultados cerrados, la aceptación del perdedor depende de percibir al OGE como imparcial y competente.

Finalmente, en el cuarto apartado se revisa cómo ha sido la evolución del sistema electoral en el Estado de México: de la formalidad controlada a la ingeniería de calidad. Con ese marco, el documento desarrolla una arqueología normativa del Estado de México que ilustra cómo se pasó de “elecciones sin democracia” a elecciones con estándares crecientes, pero bajo tensiones institucionales. El primer periodo se denomina Posrevolución: Cacicazgos y personalismo en la representación (1913-1942). En este lapso de tiempo se plantea que, no obstante que Ley de 1913 y la Constitución de 1917 reconocen a los partidos y elecciones directas, la práctica mantuvo fuerte personalismo: entrega anticipada de boletas, empadronadores controlados por autoridades municipales, y limitaciones discrecionales del derecho al voto en casilla (la secrecía, por ejemplo, no estaba garantizada para analfabetas). Los clubes políticos tenían función de verificación, pero su capacidad era local y sujeta a la cooptación de élites. El segundo periodo se clasifica como federalización de los procesos electorales en el Estado de México (1942-1974).

Aquí se afianzan rutinas (división en secciones, insaculación de mesas, controles de boletas), y se amplían sanciones; pero la Comisión Estatal Electoral mantiene una integración pro-gobierno, y las reglas sobre padrones y boletas siguen generando discrecionalidad. El tercer periodo se denomina el régimen electoral en el estado de México durante la década de los setenta del siglo XX. En este punto se muestra que la Ley Electoral de Organizaciones y Partidos Políticos del Estado de México -LOPPEM- reconoce a los partidos como entidades de interés público y añade curules de RP, pero endurece de forma significativa los requisitos para partidos locales (afiliaciones masivas, asambleas con notario en 2/3 de municipios, comprobaciones exhaustivas). El resultado: pluralidad representativa con baja pluralidad organizativa local, desincentivando escisiones y manteniendo la cohesión del partido gobernante.

El cuarto periodo, denominado Cambios del sistema electoral y de partidos en el Estado de México a partir de 1990, analiza el proceso que constitucionaliza el financiamiento público, el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión, la creación del IEEM y la expedición del Código Electoral local. Igualmente se ensayan fórmulas de ciudadanización y equilibrios plurales en el órgano de conducción; aunque subsisten resabios de partidización (facultades del Ejecutivo en nombramientos y presupuesto), que generan episodios de crisis hacia 2004–2009 (véase “Cambios del sistema electoral... a partir de 1990”).

El quinto periodo se denomina Reforma de 2008 y reconfiguraciones normativas del modelo de comunicación política. En este punto se explica cómo se introduce la administración de tiempos en radio y TV por parte del IFE, se amplían causales de nulidad (recursos ilícitos, uso de programas sociales), y se refinan reglas de remoción y elegibilidad de consejeros, buscando mayor blindaje frente a injerencias. Finalmente, el sexto y último periodo, denominado reforma político electoral de 2014 y su impacto en el Estado de México analiza cómo el INE adquiere facultades de asunción, delegación y atracción de actividades de los organismos electorales del ámbito local, además explica cómo fue la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, marca una recentralización técnica para elevar pisos mínimos de calidad: el INE nombra y puede remover consejerías locales, fiscaliza, fija lineamientos, coordina procesos de consulta y fiscalización.

Para el Estado de México, esto se traduce en homologación de estándares, reducción de captura local y mayor predecibilidad en la administración comicial.

Finalmente se reflexiona como a lo largo de un siglo, el Estado de México transitó de un modelo municipal-personalista a una arquitectura multinivel con autonomía reforzada, servicio profesional, RP y controles de integridad. No obstante, la experiencia demuestra que la norma sin operación competente y cultura de imparcialidad es insuficiente: la calidad de la gobernanza electoral depende tanto del diseño como de la capacidad administrativa, la gestión de conflictos, y la comunicación institucional que explica y legitima decisiones técnicas en contextos de alta competitividad.

1. DIMENSIONES ANALÍTICAS DE LA GOBERNANZA

En el marco de la discusión politológica, el concepto “gobernanza” empezó a emplearse en la obra *The Governance of American Economy: The Rol of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behavior*, publicada por J.R. Hollings Worth y L.N. Lindberg. Más adelante, en la Cumbre la Tierra de 1992, numerosos trabajos utilizaron el término con diferentes significados. Empero la mayoría de los documentos lo emplearon para referirse a gobierno, administración, régimen, reglamentación y autoridad (Sola, 2000).

Uno de los primeros trabajos que aborda el concepto de gobernanza es el documento titulado *The Governance Working Group of The International Institute of Administrative Sciences*, publicado en 1996, estableciendo que se trata de un término normativo que le otorga un papel relevante a los grupos organizados en el diseño de las políticas. De acuerdo con este trabajo, la gobernanza es un proceso mediante el cual los elementos de la sociedad ejercen poder, autoridad e influencia, con el fin de promulgar políticas y decisiones relativas a la vida pública y el desarrollo económico y social. En 1998, la UNESCO consideró la gobernanza como un enfoque analítico para enfrentar la crisis de gobernabilidad de la década de los ochenta.

Se propuso que la gobernanza se instituyera como un método de toma de decisiones eficiente. Se señaló que la planeación y ejecución no puede depender únicamente de un gobierno jerárquico.

Es necesario considerar la complejidad de los asuntos y la pluralidad de actores públicos y privados que pueden verse afectados por una política. La UNESCO (1998) estableció que, debido al aumento de incertidumbres y riesgos en las sociedades modernas, la formulación de políticas requiere de mayor interacción entre el Estado y la sociedad y que ese vínculo necesitaría tener un carácter horizontal, pues era imprescindible coordinar múltiples agentes sociales, como las administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y voluntarias, sindicatos y organizaciones civiles. Actualmente el concepto de gobernanza abarca las diversas instituciones de gobierno, las relaciones implicadas en el proceso de toma de decisiones, así como los actores eventualmente afectados por las políticas. Por otro lado, la aplicación de sus directrices engloba diversos escenarios y distintos ámbitos nacionales, subnacionales e internacionales.

Asimismo, como lo destaca Domínguez (2015), la gobernanza ha sido utilizada en diversas esferas del conocimiento. Por ejemplo, la nueva gestión pública creó la noción de “administración colaborativa”. En el análisis de las políticas públicas se han considerado las redes sociales (de vecinos, familias, empresarios, entre otros) para la concreción de directrices gubernamentales. En la economía política, un sinnúmero de estudios apunta a que los intercambios público-privados requieren coordinar a ambos sectores para hacer más eficaz la dinámica productiva. En la gestión empresarial, en un marco de gobernanza, se conmina a los actores a colaborar con agentes del gobierno y la sociedad civil.

Otra perspectiva, advierte que la gobernanza es una alternativa conceptual y práctica de lo que ha significado el “intervencionismo público” en las últimas tres décadas. En este sentido, se pasa de la gobernabilidad, entendida como estabilidad, cuyos elementos suponen la existencia de un sistema de partidos que asegure mayorías estables durante uno o varios periodos legislativos; la presencia de un parlamento que asegure un adecuado equilibrio de poderes que mantenga como principal valor la estabilidad del ejecutivo, así como un conjunto de factores ambientales o de carácter contextual referidos tanto a las condiciones de paz social como a la presencia de pautas efectivas (de cooperación) de cultura política o ciudadana (Porrás, 2014).

Sin embargo, la gobernabilidad como concepto resultó insuficiente para entender la complejidad de los cambios sociales políticos que se generan a partir de la década de los noventa. En este sentido, había que elaborar un nuevo paradigma para entender las nuevas formas de “intervencionismo público” y el cumplimiento satisfactorio de los “horizontes finalistas del Estado social en su fase avanzada”. En este debate, se interconectan dos líneas estratégicas para encarar las nuevas perspectivas de la acción del gobierno.

De esta manera, la gobernanza como un enfoque de las políticas públicas constituye una nueva forma de definir y poner en marcha la acción de gobierno utilizando un modelo de “gestión pública estratégica” a partir de esquemas gerenciales, pero que, en principio, tiene que funcionar siguiendo agendas de consenso con los diferentes actores sociales y políticos afectados por una determinada decisión gubernamental. Ante ello, una política tiene que diseñarse a partir de planes estratégicos elaborados de forma autónoma (al margen del gobierno central) y a partir de debates con los grupos sociales afectados.

En este orden de ideas, con la gobernanza, la acción pública debe ser puesta en marcha por un “gestor público” ubicado en una posición administrativa relativamente autónoma de los partidos y se focaliza sobre ámbitos gubernamentales generalmente considerados como problemáticos, tales como la educación, la salud, la organización de elecciones, entre otras. Dicho gestor está obligado a incorporar en el diagnóstico del problema a los actores sociales afectados.

En la gobernanza los soportes de consenso social implican una incorporación “estratégica” de los actores sociales afectados por una determinada política, los cuales formarían redes sociales o policy communities, donde las claves de un consenso social previo son el instrumento que legitima el contenido de las propuestas de política y, eventualmente, asegura una mayor eficacia de las mismas (Porrás, 2014). Así, la administración “adecuada a consensos” da lugar al reconocimiento de un mayor grado de autonomía para hacer posible los objetivos planteados, lo cual favorece la “decadencia” de la función del impulso político que proviene de un gobierno central. Desde la perspectiva electoral, de acuerdo con Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) la gobernanza se define como interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan:

- las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral;
- la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados.

Según se puede apreciar, la gobernanza como actividad político-administrativa, se entrecruza con el proceso electoral en tanto, supone una serie de requisitos para un adecuado funcionamiento institucional. Es decir, ambas definiciones comparten un carácter normativo que contempla además las acciones o actuación de las burocracias o de los líderes políticos. Se trata de la interacción entre el poder de las reglas, de las “buenas reglas” y del buen proceder de las burocracias de los procesos electorales.

De acuerdo con los atributos prescritos por el Banco Mundial y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza como práctica de gobierno, solamente puede desarrollarse en regímenes democráticos. En particular, porque exigen coordinación, cooperación, corresponsabilidad, control sobre el gobierno, entendido como la capacidad institucional de fiscalizar el uso correcto de los recursos públicos, y también implica apertura de la administración pública para escuchar, atender y resolver las demandas ciudadanas planteadas (Uvalle, 2011).

Es importante resaltar que gobernanza, a diferencia del concepto gobernabilidad, pone de relieve la importancia de interacciones entre el Estado y la sociedad, además de la necesidad de una coordinación de tipo horizontal con varios agentes sociales y políticos. Esto es clave si el concepto está referido a la organización gubernamental de elecciones, como es el caso de nuestro objeto de investigación.

Por su parte, Kooiman y Van Vliet (1993) señalan que el concepto de gobernanza implica una interacción constante entre actores que genera un tipo de influencia mutua. Así, gobernanza apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen los unos en los otros. En el caso de México, la necesidad de impulsar un modelo de gobernanza en el ámbito electoral fue producto de un problema de credibilidad derivado de las crisis poselectorales de 1988 y 2006.

Por ello, un modelo de gobernanza electoral debe tener como premisa no solo el logro de credibilidad, sino también una mayor eficiencia por parte de la autoridad administrativa en la materia. Para ello, se requiere contar con ciertas condiciones institucionales y de tipo social.

En este punto, un aporte importante para la gobernanza es el capital social, definido por Putnam (2011) como el conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencial de capital social. Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común. En estos términos, un modelo de gobernanza será factible si además existe una autoridad eficiente y eficaz, acompañada y vigilada por una sociedad civil fuerte y un marco normativo consolidado y legitimado por la mayoría.

El término gobernanza, en tanto modelo de acción gubernamental, revalora y pondera el papel de la autoridad, así como el del ciudadano en el proceso de la toma de decisiones públicas, además proyecta el enfoque de una nueva gestión administrativa sustentada en los resultados y en ciertos principios de ciudadanía.

Esta nueva tendencia en el actuar de los gobiernos democráticos ha tenido un impacto positivo en los procesos electorales federales y locales en el caso de México, de tal forma que es posible afirmar que los ciudadanos mexicanos están en un contexto de elecciones competitivas, producto, entre otras cosas, de un capital social significativo entre los electores y de una nueva gestión pública por parte de la autoridad electoral. Estos factores en conjunto, coadyuvan de manera importante a una nueva gobernanza electoral en México del año 1996 a la fecha.

2. GOBERNANZA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Es fundamental para la autoridad electoral que la mayoría de los ciudadanos consideren que sus elecciones son legítimas, que, efectivamente, son un instrumento para elegir a quien obtuvo más votos.

Por lo tanto, la autoridad electoral tiene el desafío permanente de que el resultado de los comicios sea calificado como una gestión eficaz.

De acuerdo con Stoker (1998) el tema de la legitimidad es un elemento clave en la organización de elecciones. Según este autor, los ciudadanos carecen de un marco de legitimación en el que situar el sistema emergente de gobernanza. En este sentido, el ejercicio del poder tiene que ser legítimo. Se trata de algo más que de una aserción normativa. Se funda además en el motivo pragmático de que para que sea efectivo a largo plazo, los titulares del poder deben ser considerados legítimos. Un déficit de legitimidad mina el apoyo público y la adhesión a programas de cambio y, a fin de cuentas, la capacidad de los titulares del poder de movilizar recursos y promover la cooperación y la asociación.

En virtud de lo anterior, es revelador que uno de los problemas fundamentales con los que se enfrenta la filosofía de la nueva gestión pública consista precisamente en la forma de definir un sistema robusto de responsabilidades entre todos los actores que intervienen en la gobernanza, esto es, actores sociales, autoridades y los actores políticos.

Cualquier modelo de gobernanza, pese a estas tensiones entre los actores involucrados, tiene como propósito generar certezas, tanto a los operadores (gobierno o grupos organizados de la sociedad) como a quienes van a beneficiarse de los productos de la gestión. Por ello, cuando una gestión administrativa electoral no es diáfana y no genera certidumbre a la hora de emitir los resultados después de la jornada electoral, no coadyuva a la gobernanza electoral; por el contrario, genera más insumos para el conflicto social, para la confrontación política y para la deslegitimación de las acciones del gobierno de cara a la sociedad.

Así, de acuerdo con Savas (2000) lo que se conoce como la Nueva Gobernanza Pública se caracteriza por abordar los problemas de certidumbre hacia el público y para los actores políticos y sociales involucrados en una determinada agenda de gobierno, mediante una serie de relaciones interorganizacionales y de distribución de responsabilidades, lo cual genera fluidez en los procesos de dirección, gestión e implementación de políticas y servicios dentro de un marco de comunicación permanente y, una gran vertiente de coordinación general.

Desde la perspectiva del institucionalismo, la lógica que subyace en el concepto de gobernanza es la inclusión ciudadana en las decisiones. Al respecto, Peters (2005) señala que el enfoque de gobernanza implica la existencia de una mayor participación ciudadana, ya que ello traerá consigo una mayor calidad en la tarea de gobernar.

En este caso si hablamos de lo electoral, la gobernanza se interpretaría hipotéticamente como mayor participación ciudadana en la integración de las autoridades electorales –proceso de ciudadanización de los órganos electorales- y vigilancia ciudadana en la profesionalización de funcionarios electorales, en la preparación y organización de los comicios, tanto de carácter nacional, como de carácter local.

Siguiendo a Peters (2005), la lógica administrativa que da sustento al incipiente estudio de la gobernanza no es muy distinta de la lógica democrática. Esto se puede observar en la premisa que señala que cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los funcionarios o empleados se sienten más motivados (o presionados) para invertir en ellas su tiempo y energía, tal como lo hacen los ciudadanos en el caso de la organización de la jornada electoral, sobre todo aquellos que integran las mesas directivas de casilla. Además de la anterior consideración, abrir el gobierno a la ciudadanía se puede ver como un lubricante que conlleva confianza y legitimidad, lo cual se puede apreciar de forma muy particular en la organización de procesos electorales.

Abrir el gobierno a la sociedad no implica que los líderes políticos renuncien a su tarea fundamental de dirigir y organizar los recursos sociales, pues de hecho la raíz griega de las palabras gobierno y gobernanza implica cierta idea de conducción y control, de modo que es razonable que se piense en la capacidad conductora de una clase política cuando se habla de la gobernanza. La diferencia con la idea de gobierno a secas, es que la gobernanza estimula el proceso de participación y la confianza de la ciudadanía. En tal virtud, gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones.

En resumen, como señala Zurbriggen (2011), el concepto de gobernanza proporciona una alternativa para analizar la toma de decisiones en función de una pluralidad de actores comprometidos a sostener acuerdos, a interactuar para plantear, promover y lograr objetivos comunes por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas.

3. LA RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA Y ELECCIONES

Preparar comicios democráticos conlleva adentrarse en procesos administrativos y de gestión bastante complejos. Al respecto, Uvalle (2011) precisa que la gobernanza en democracia, implica un desafío para el Estado y la sociedad:

La gobernanza contemporánea se caracteriza por:

- la articulación de relaciones de interdependencia, autonomía, asociación y corresponsabilidad;
- la variedad de relaciones interorganizacionales;
- la existencia de redes cívicas, mercantiles y solidarias con fines de agenda pública;
- la participación de ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas, interactuando con las instituciones gubernamentales; y
- la construcción de una dirección social y pública en la cual no hay un papel predominante del gobierno con fines de control y verticalidad, sino de centralidad funcional, es decir, de centro coordinador de los esfuerzos públicos. (p. 6)

Siguiendo esta línea argumentativa, la gobernanza electoral debe ser consustancial a los procesos democráticos, lo cual implica que se cumplan ciertos requisitos. Entre los más significativos se encuentra la autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado, sobre la base del juego que tenga como centro a la política democrática con el fin de fortalecer el poder de la dirección pública; también es necesaria la apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores cuando los ambientes institucionales son débiles para conseguir imponer normas.

Asimismo, como lo advierte Uvalle (2012), es preciso considerar la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los estados de los ciudadanos. Esto implica un aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Además, se requiere un incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los escasos recursos y mejorar la calidad de las políticas públicas. Finalmente, es necesario fomentar los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes, intercambios y prácticas horizontales, para dar vida a los procesos de política pública. Por otro lado, es importante incluir la publicidad de los procesos gubernamentales como la transparencia y la rendición de cuentas; la congruencia de las políticas públicas respecto a su diseño e implementación; el mejoramiento de la capacidad directiva y operativa de las instituciones estatales y administrativas con el apoyo de la innovación, la evaluación y las nuevas habilidades y destrezas; la construcción de consensos y no la unilateralidad como método para gobernar sociedades activas, informadas y organizadas, así como la transformación institucional y operativa de la administración pública para que sea más eficaz, responsable y democrática en la dirección pública de la sociedad (Aguilar, 2009).

Se puede afirmar que de los anteriores indicadores que impactan en la conversión a una administración electoral sostenida en un modelo de gobernanza democrática destacan: reglas del juego aceptadas por los partidos y actores políticos más relevantes; instauración de un servicio profesional de carrera en el órgano encargado de organizar elecciones; desarrollar y consolidar procesos de corresponsabilidad en la organización electoral entre ciudadanía, partidos políticos y organismos electorales; pautas político-legislativas para mejorar la actuación y gestión de las instituciones electorales; evaluación pública de acciones y resultados; y, ciudadanización de las instituciones electorales.

4. GOBERNANZA ELECTORAL

La mecánica democrática que supone el triunfo del partido o de los candidatos que obtienen más votos, no es automática; requiere de una serie de recursos institucionales y de gestión que hacen necesaria la formación de una estructura burocrática. Como se trata del momento más importante de un país, dicha estructura burocrática debe tener el reconocimiento de quienes compiten por el poder y de los ciudadanos. Ante ello, cabe preguntar: ¿Cómo analizar el funcionamiento de las instituciones que organizan y preparan las elecciones? ¿Cómo evaluarlas desde la óptica de la eficacia y eficiencia administrativa o de la gerencia pública? A través del concepto gobernanza electoral se ofrecen algunas respuestas.

Analizar el funcionamiento de las autoridades administrativas electorales desde una perspectiva de la gobernanza electoral, se hace necesario a raíz del aumento de la competitividad en los comicios nacionales; de la cada vez mayor volatilidad en el electorado y del constante cambio de partido en el gobierno en las democracias más consolidadas.

México no es ajeno a esta complejidad político-electoral y se vuelve un caso importante, debido a que si bien se trata de un país que estuvo gobernado durante más de setenta años por un solo partido político, actualmente la competencia por el poder en los niveles nacional y estatal, suele ser muy cerrada en la mayoría de las veces, de tal forma que la autoridad electoral siempre está sujeta a presiones para que su labor sea imparcial y eficiente en la vigilancia del proceso, desde la selección de candidatos hasta la difusión de resultados.

El estudio de los comicios desde el enfoque de la gobernanza electoral conlleva determinadas características de tipo normativo, fundadas particularmente en la credibilidad y confianza en las elecciones, donde el Estado, a través de sus instituciones electorales, debe garantizar el cumplimiento de la ley, además hacerlo de manera transparente y sujeto a la rendición de cuentas. Para ello, en términos del concepto de gobernanza, es obligatoria la incorporación de la sociedad civil como garantía de que se vigile de manera permanente la aplicación irrestricta del estado de derecho en el ámbito electoral.

En este sentido, conviene plantear algunas interrogantes: ¿Cómo se estructura la gobernanza electoral en comicios de alcance nacional, subnacional y local? ¿Cuánta confianza y credibilidad se logran en las elecciones bajo un marco institucional de gobernanza electoral? ¿En el caso de México, el nuevo modelo de gobernanza electoral ha mejorado el nivel de confianza en los comicios nacionales y en los de orden regional? ¿La creación y funcionamiento del INE ha respondido en términos empíricos a las premisas típico-ideales del concepto de gobernanza electoral? Estas preguntas son pertinentes porque los modelos institucionales de gobernanza electoral están sujetos al juicio y a las percepciones de los líderes políticos y de los ciudadanos.

De esta manera, una institución que sea teóricamente perfecta puede enfrentar problemas de credibilidad en un contexto político, social y cultural determinado. Para los efectos de este trabajo, gobernanza electoral se entiende como: La capacidad de los organismos de administración electoral para gestionar los conflictos por canales institucionales. Se trata de un concepto que implica una dimensión abstracta y normativa relacionada con el funcionamiento eficiente de las instituciones electorales que genera espacios donde las fuerzas políticas convergen, encuentran acuerdos y resuelven sus diferencias en torno a las elecciones. (Castillo, 2013, p. 66).

En este marco, la gobernanza electoral hace referencia a la capacidad de autogestión de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo cual, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad.

Desde el punto de vista operativo, Mozaffar y Schedler (2002) sostienen que la gobernanza electoral es el más amplio conjunto de actividades que crea y mantiene el extenso marco institucional en el que las votaciones y la competencia electoral se llevan a cabo. Ello opera en tres niveles:

- la elaboración de normas,
- aplicación general, y
- su adjudicación.

La elaboración de normas implica el diseño de las reglas básicas del juego electoral; la aplicación involucra la implementación de estas normas para organizar el juego electoral; y la adjudicación implica resolver las controversias que surjan dentro del juego.

Asimismo, la gobernanza electoral cubre la interacción de preceptos constitucionales, leyes y reglamentos, así como características de tipo político que regulan a las instituciones, y prácticas organizativas que determinan: a) Las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados.

La creación de normas constitucionales establece quién posee la autoridad para definir las reglas de gobernanza electoral. En los países en vía de consolidación democrática, las luchas por el cambio de las reglas a menudo se entrelazan con las luchas por el cambio de meta-reglas, bien porque hay desconfianza de los partidos más pequeños o bien porque un grupo de funcionarios gubernamentales están interesados en favorecer a su partido.

La elaboración de normas implica el diseño de instituciones que definen la estructura básica de las elecciones democráticas y ello abarca normas de competencia electoral y normas de organización electoral que configuran este marco de referencia electoral.

Las reglas electorales tradicionales cubren los derechos de sufragio, las normas de representación, tamaño de la asamblea, la magnitud del distrito, los límites del distrito, y los calendarios electorales forman parte de la agenda. Sin embargo, el marco básico de elecciones democráticas también incluye grupos adicionales de reglas que han sido descuidados en gran medida en los estudios existentes: las reglas formales que rigen los votantes, del partido, y la elegibilidad de candidatos y registro; normas que regulan la observación electoral; leyes y regulaciones que afectan el recurso de dotaciones de los partidos y candidatos (su acceso al dinero y medios de comunicación); reglas prescribiendo el método de recuento, tabulación y presentación e informes de votos; y leyes estableciendo la estructura, jurisdicción, y el marco operativo de la elección de los órganos de gestión y las autoridades de resolución de conflictos (Mozaffar, y Schedler, 2002). En segundo lugar, en cuanto a la aplicación de normas, la gobernanza electoral supone la coordinación de las tareas de personal diverso y también implica la ejecución de una matriz compleja de actividades interdependientes para establecer la base institucional “estable” para la votación y la competencia electoral.

En regímenes en vías de consolidación democrática o también llamadas “nuevas democracias”, la tarea de la organización de contiendas electorales requiere conciliar tres mandatos que casi siempre se confrontan: eficiencia administrativa, neutralidad política, y la responsabilidad pública. Estos tres objetivos por un lado son interdependientes, pero también son contradictorios, sobre todo porque los funcionarios electorales no pueden negar ninguno de ellos, pero tampoco pueden maximizar a todos juntos.

En el contexto de escasez de material y la desconfianza política que es común en muchas democracias emergentes, la credibilidad electoral puede obtenerse cuando la gobernanza electoral tiene éxito en el cumplimiento de los tres desafíos y el equilibrio de las ventajas y desventajas que involucra.

La autonomía local sin restricciones puede generar variaciones marcadas en los patrones de la gobernanza electoral como para disminuir la credibilidad del proceso electoral. La complejidad excesiva y la interdependencia de las actividades multifacéticas que integran el proceso electoral también demandan una planificación del proyecto explicando la misión de la administración electoral, aclarando los objetivos estratégicos a alcanzar, y la especificación de los mecanismos para lograrlos oportunamente.

En relación con el tema de la eficiencia administrativa, las autoridades correspondientes deben tener éxito en despolitizar la gestión electoral, lo cual depende de un alto grado de eficiencia administrativa. Esto no es sencillo en las nuevas democracias por diferentes factores: limitación de los recursos financieros y humanos que prevalecen en la mayoría de las democracias emergentes y en ocasiones la excelencia organizacional es difícil de lograr.

En lo que respecta al reto de la neutralidad política, se puede afirmar que en los regímenes de transición o en vías de consolidación democrática, los partidos de oposición desconfían de la organización de los procesos electorales, y por lo general por razones válidas, pues los partidos gobernantes que transitan del autoritarismo a la democracia, buscan legitimación electoral, y tratan de manipular las estructuras y los procesos de administración de las elecciones para asegurar resultados favorables, lo cual a veces logran.

Finalmente, la gobernanza electoral supone el reto de la responsabilidad pública, lo cual implica el ejercicio de la autoridad discrecional limitada por las reglas formales.

En otras palabras, en este rubro se parte de la premisa que de que las reglas formales establecen límites permisibles de comportamiento, pero no eliminan la discrecionalidad. El problema es que dichas reglas rara vez son lo suficientemente claras, específicas y consistentes para realizar el ideal burocrático de su aplicación mecánica.

Por ello, es fundamental fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en las estructuras político-administrativas de la gobernanza electoral. En este sentido, la rendición de cuentas en el marco de los procesos electorales, implica tres dimensiones: información, justificación y cumplimiento. La evidencia muestra, empero que las estrategias de rendición de cuentas en gobernabilidad electoral se han centrado principalmente en el primer aspecto. Por ejemplo, la supervisión, fiscalización partidista y las encuestas de opinión pública, son instrumentos orientados a la maximización de la transparencia del proceso electoral. La transparencia ayuda a prevenir, detectar y corregir las irregularidades, así como a documentar la integridad de las organizaciones electorales, la presencia de las partes representantes en los órganos consultivos, escrutinio de los medios, y las investigaciones académicas sobre gestión electoral que obligan a los funcionarios electorales a justificar públicamente sus decisiones, disposiciones legales, principios normativos y las limitaciones materiales.

En cuanto al nivel de la adjudicación, la gobernanza electoral implica la mediación y la solución de las controversias que surgen durante el proceso, los resultados de la votación y de la competencia electoral. La solución de controversias sobre los resultados electorales es de vital importancia para la función de la gobernanza electoral, como ocurre en las decisiones de las distintas apelaciones ante tribunales locales, estatales y federales. La norma de adjudicación prominentemente implica la resolución autoritativa de las controversias que se generan como resultado de ambigüedades en las normas electorales, o bien por la complejidad de la operatividad de los comicios, así como su implementación (Mozaffar y Schedler, 2002). De acuerdo con Castillo (2013) el nivel de conflicto es un factor que impacta el desenlace del proceso que implica la gobernanza electoral. En los sistemas políticos consolidados, la confrontación es mínima en comparación con los regímenes de transición a la democracia o bien que están en vías de consolidación democrática.

Uno de los aspectos clave que marca estas diferencias de comportamiento institucional y de los actores políticos y sociales, es el nivel de confianza que prevalece entre sí.

Ahora bien, la gobernanza electoral suele ser una garantía en contextos democráticos consolidados. En cambio, en las nuevas democracias, la administración electoral tiene un importante desafío en todos los procesos electorales. Está obligada a organizar comicios que dejen poco lugar para la sospecha y que generen una imagen de transparencia en la competencia y en el proceso. En este sentido, el modo en que funcionen los elementos relacionados con la gobernanza electoral incidirá en los niveles de legitimidad.

Dado este desafío, el diseño institucional destinado a salvaguardar la imparcialidad, legalidad, equidad en la contienda, debe ir acompañado de la independencia político-partidista de las autoridades encargadas de la organización de los comicios. En especial porque su función es delicada y crucial, pues deben garantizar las condiciones mínimas aceptables para que la contienda sea considerada transparente e imparcial y que sean aceptadas por el conjunto de actores implicados en el proceso electoral (Castillo, 2013).

Una distinción importante entre democracias en transición e institucionalizadas es la “incertidumbre política”. Los contextos en proceso de consolidación se caracterizan por una débil institucionalización que afecta aspectos clave para el desarrollo de elecciones de calidad. La incapacidad para garantizar un Estado de derecho constituye una de las primeras restricciones para la solidez institucional, pues los actores no confían en que las instituciones encargadas de aplicar el marco legal a la competencia electoral lo harán imparcialmente y esto genera una amplia capacidad de interpretación y de acción entre los actores que conduciría a situaciones fraudulentas o ilegales.

En las democracias en vías de consolidación, el diseño institucional, la responsabilidad de los actores clave, la fortaleza de las instituciones que rige las elecciones son características más difíciles de predecir y el comportamiento de los actores es menos restringido, lo que ocasiona que las posibilidades de interpretación de los resultados se tornen infinitas y que los escenarios generadores de este tipo de contextos sean de suma cero, en los que el que gana lo gana todo y quien pierde, lo pierde todo (Castillo, 2013).

Escenarios como éstos suponen que sea difícil esperar que los actores políticos y sociales implicados en la contienda electoral tengan una actitud cooperativa.

En la medida en que una institución u organismo de gestión electoral sea capaz de asegurar un piso mínimo de requerimientos que exigen lo que Hartlyn (1998) denomina “elecciones de calidad” o “buen gobierno de la actividad comicial”, los actores (ya sean políticos o sociales) implicados en las diferentes etapas de los procesos electivos, incidirán en la factibilidad de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable. Los procedimientos seguidos por las instituciones electorales, tanto en su integración como en su operación, determinan la aceptación de las condiciones generales de la contienda y la aceptación de la derrota entre los candidatos, con lo cual se definen la calidad de las elecciones y la gobernanza electoral.

La gobernanza electoral afecta la calidad de las elecciones. Diversas experiencias recientes en América Latina (México, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, entre otros) y en Estados Unidos muestran que las instituciones electorales, así como el modo en que éstas gestionan los conflictos, inciden sobre la calidad de las elecciones y la percepción que actores políticos y sociales tienen sobre el proceso electoral.

Asimismo, la capacidad que tiene el entramado electoral (de generar gobernanza) de gestionar el conflicto electoral, por vía judicial o por vía administrativa, se ve afectada por los actores que interactúan en el sistema político, todos con intereses diversos, que buscan maximizar sus beneficios (electorales, organizativos, entre otros). Explorar estas dimensiones supone observar cuál es el papel de los actores sociales y políticos en los procesos electorales y cuál es el nivel de incidencia que tienen éstos sobre las instituciones que gestionan el conflicto electoral.

5. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DE LA GESTIÓN ELECTORAL (OGE)

La gobernanza electoral debe darse en un contexto de desarrollo institucional que esté inserto en la mejor forma de gestión para lograr elecciones creíbles e imparciales, para lo cual las instituciones y las normas electorales deben tener un papel fundamental.

Para efectos de esta discusión, un Organismo de Gestión Electoral (OGE) es una organización o cuerpo que ha sido creado con el propósito, y por el cual es legalmente responsable, de gestionar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa, tales como referéndums, iniciativas ciudadanas o plebiscitos, siempre que éstos formen parte del esquema legal. Las funciones operativas esenciales a las que refiere esta definición son: 1) vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo, 2) recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones, 3) gestionar las operaciones para el ejercicio del voto, 4) gestionar el escrutinio, y 5) realizar el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección.

Como afirman Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) los Organismos de Gestión Electoral (OGE) deben formar parte de un conjunto de instituciones y de reglas que determinen conjuntamente la probidad de las elecciones.

Es claro que la preocupación por estos procesos es más significativa en las democracias emergentes, en comparación con las consolidadas, sobre todo porque las incipientes estructuras de los OGE en las naciones de reciente democratización son débiles al igual que sus procesos administrativos, debido a cierto rechazo de los líderes políticos “del pasado” a la nueva realidad política y porque existen altos niveles de desconfianza entre los ciudadanos y los principales actores políticos.

Siguiendo a Hartlyn (1998), puede haber factores sociopolíticos o socioeconómicos que condicionan la organización de elecciones equitativas e imparciales, pero la clave está en la fortaleza administrativa de los OGE, así como en su independencia política. Los resultados estadísticos indican que las comisiones electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales en América Latina, aun cuando se considera el impacto de otros factores.

Al mismo tiempo, como también indica la literatura sobre gobernanza electoral, se confirma que no se puede calificar el papel de las comisiones electorales en forma aislada, pues es preciso tomar en cuenta su contexto sociopolítico. De cualquier forma, se encuentra que la independencia institucional formal-legal está asociada con un impacto en la calidad de las elecciones, sin descartar que otros factores también son importantes.

En ese sentido, Nohlen (2011) menciona que la gobernanza electoral tiene que ver con la fórmula electoral, la territorialidad de los distritos electorales, el cómputo de los votos y boletas, amén de la eficiencia y eficacia de las instituciones electorales para proporcionar resultados concordantes con los resultados de la competencia electoral. Estos elementos, según se puede apreciar, en el ámbito del derecho electoral de cada país.

6. NIVEL DE AUTONOMÍA Y PROFESIONALISMO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), señalan que en lo que respecta a la medición de la autonomía y el profesionalismo de las instituciones electorales se utilizan dos métodos. Un elemento es la independencia del control partidario, lo que permite a los OGE contar con un mayor grado de confianza de parte de los electores.

Así, el grado de autonomía de un OGE se determina, en principio, según el grado de partidismo de una autoridad electoral, lo que se verifica desde el origen de los nombramientos de los integrantes, de forma que se pueda medir la independencia de las personas designadas; en otras palabras, se mide el grado en que se partidizó la institución electoral.

En este método, de acuerdo con estos autores, debe existir un equilibrio entre la óptica formal-legal y la conducta real de los integrantes de la autoridad electoral, la cual impacta en la calidad de las elecciones. Sin embargo, si se encuentra que un OGE tiene un impacto significativo (positivo) sobre la calidad de las elecciones, es claro que disminuye el peso que pueda tener una eventual composición partidizada de las instituciones que organizan elecciones en contextos nacionales de incipiente consolidación democrática.

En función de la consideración anterior, existen cuatro categorías de OGE de conformidad con el método señalado:

- Dominado por un solo partido. Cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).
- Mixto partidizado. Cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.

- Independiente/mixto partidario. Cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (v.g. Uruguay).
- Independiente de los partidos. Cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria, sino por sus méritos.

Otro elemento a considerar es el tipo de procedimiento para el nombramiento y la duración de los periodos en que estarán fungiendo los funcionarios en la OGE. Al respecto, se parte de la idea de que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrá de los órganos del control partidario.

De este modo, el tiempo que están en el cargo los integrantes del OGE, también es una variable que se toma en cuenta para la independencia de la institución de los partidos políticos.

Un factor adicional de independencia de los OGE se mide de la siguiente forma: menos autónomos, son aquellos cuyos integrantes son nombrados sólo por una cámara de la legislatura; la autonomía va en aumento en la medida en que los miembros del organismo son designados a través de un procedimiento en el que intervienen varios poderes, transitando por aquellos que son dirigidos por el poder judicial hasta alcanzar procesos con participación de la sociedad civil (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009)

Como se puede apreciar, desde esta óptica las instituciones electorales tienen importancia para la gobernanza electoral, pues pueden facilitar la efectividad y eficiencia mientras más apartados estén de los partidos, ya que, a mayor independencia y autonomía de gestión, la calidad de las elecciones se mostrará públicamente, siendo aceptados los resultados por los perdedores, máxime en un contexto de elecciones con altos niveles de desconfianza.

Los OGE permanentes, independientes y con servicio civil de carrera ofrecen una probabilidad considerable para que las elecciones sean exitosas. Esto no es fácil en el caso de los dominados por un solo partido. Pero, según Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), si hay independencia y profesionalismo en sus rutinas burocráticas, logran consolidarse.

De acuerdo con el trabajo empírico realizado por los autores señalados, esto se ha dado en casos de países con órganos mixtos partidizados.

Agregan que, en diferentes países considerados como democráticos, las instituciones electorales tienen una diversidad estructural. En algunos casos existe una sola institución electoral, como es el caso de Costa Rica que tiene al Tribunal Supremo Electoral, el cual cuenta con atribuciones de mucho peso, pues están marcadas en la Constitución. Entre las más importantes destacan interpretar de manera exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y ordenar a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas.

Sin embargo, no está por demás considerar que la función institucional de organizar elecciones lleva implícito una serie de interacciones formales e informales entre diferentes actores sociales, políticos e institucionales, tanto de tipo nacional, como subnacional y municipal, lo cual impacta en el diseño del OGE y su subsecuente evolución. Así, desde la perspectiva sistémica se puede considerar que la administración electoral se ubica como un subsistema del sistema administrativo de gobierno, de manera que el órgano tiene relaciones sistémicas con el conjunto de actores del sistema político.

En este marco, el OGE se puede analizar en tres perspectivas:

- la subjetiva, donde se analiza exclusivamente a los organismos electorales, o sea, a los actores que organizan y llevan a cabo las elecciones;
- la procesal, se refiere a la gestión de elecciones, es decir, las diversas etapas que comprende un proceso electoral; y
- la visión sistémica, la cual enfatiza los comicios con otros componentes del sistema político, constituyendo lo que se ha denominado en este apartado la gobernanza electoral.

Los buenos o los malos resultados de los OGE y de la gobernanza electoral en su conjunto, deben comprenderse en el contexto correspondiente, es decir, en el marco del contexto político en el que se está inserto; esto implica tener en cuenta las interrelaciones del poder.

De lo anterior se deduce que la gestión electoral se encuentra dentro de un sistema, de manera que la gobernanza tiene que ver con la capacidad de coordinación entre los OGE, los partidos, los líderes políticos y las organizaciones civiles públicas y privadas que concurren en una elección.

Al respecto, conviene preguntar ¿cuánto puede hacer un OGE por cuenta propia cuando no tiene el apoyo de los otros actores políticos o sociales en la gestión de un proceso electoral?

En resumen, se parte de la premisa que, a más autonomía de un OGE, más condiciones tendrá para defender la imparcialidad de la institución, lo cual es trascendente a la hora de dirimir la lucha por el poder político. Desde luego, esta premisa queda sujeta a prueba al concluir una elección, en particular si se trata de un proceso electoral con resultados muy cerrados.

En el marco de la gobernanza electoral, se puede afirmar que un OGE al dar certidumbre en la organización de los procesos electorales contribuye a la estabilidad, sobre todo porque las reglas con las que opera, surgen del consenso dentro del parlamento y del consenso entre el parlamento y el poder Ejecutivo.

Más aún, ante la nueva agenda de gobernanza electoral, un OGE está obligado a aceptar la vigilancia de la ciudadanía y a incorporar en su burocracia a representantes de la sociedad civil.

En esta misma tesitura, March y Olsen (1997) refieren que las diversas instituciones que menciona el neoinstitucionalismo politológico son trascendentes considerando que aportan indicadores y elementos de orden, además dan cuenta de que algunas de estas son agregativas e integrativas; las primeras adicionan a través de la negociación las preferencias divergentes de los ciudadanos; las segundas, proporcionan a través del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.

En México, la reforma política de 1977 fue clave para que los partidos de oposición al PRI tuvieran oportunidad de competir, pero la reforma política de 1996 fue el principal sustento de la normatividad que impide que un solo partido tenga mayoría legislativa para cambiar la Constitución o para aprobar leyes secundarias.

Asimismo, esta reforma dio la pauta para que se creara un organismo electoral independiente del gobierno y con plena autonomía para organizar elecciones nacionales con equidad e imparcialidad, de forma que su institucionalidad ha ido resolviendo gradualmente los problemas por la disputa del poder.

Esto no ha sido sencillo, ya que, si bien el Instituto nacional Electoral-INE (Antes IFE) se puede considerar un OGE situado en el ámbito de la gobernanza electoral, ha tenido algunas dificultades para validar la confianza de la población en los procesos electorales y en la misma institucionalidad electoral en su conjunto.

Finalmente, en el marco de la reflexión sobre los alcances de la gobernanza electoral desde la perspectiva neoinstitucional, cabe preguntar qué tanto las instituciones de la gobernanza pueden aislarse de la actividad política a propósito de su autonomía. Algunos enfoques señalan que las instituciones pueden distanciarse a través de normas de los actores subjetivos, en particular cuando dichos actores tienen intereses contrarios a los OGE. De este modo, los actores externos tendrán la obligación de adaptarse a dichas reglas institucionales, o bien, promover el cambio para tener una mejor interacción con aquéllas. Todo va a depender de qué convenga más a sus intereses. Otro enfoque establece que las instituciones incluyen de lleno a los actores que se relacionan con ellas a través de prácticas, procedimientos y rutinas; por ello, el actor no logra distanciarse sencillamente de las instituciones, ni tampoco logra provocar transformaciones a las mismas porque de una u otra forma es parte de ellas; de este modo, las instituciones modelan las estrategias como las decisiones del actor; por ello un cambio de forma no hace la diferencia, sino más bien los cambios de fondo, como puede ser el caso de una reforma constitucional.

Esta discusión es clave en el caso de la gobernanza electoral porque las instituciones de este rubro están sujetas a una constante evolución. En particular, las instituciones electorales cumplen un papel fundamental en las sociedades modernas porque favorecen la consolidación de la democracia en la medida en que otorgan legitimidad, orden y estabilidad al sistema político.

7. LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Martínez (2011) señala que el proceso más importante de las últimas décadas, tanto para los países desarrollados como en vías de desarrollo, es lo que se ha llamado “Reforma del Estado”.

Este proceso se basa en una transformación profunda de todas las instituciones, concerniente a los aspectos económico, político, gubernamental y administrativo. El objetivo es responder a las necesidades que se registran en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por lo tanto, la Reforma del Estado es la reforma de las Instituciones.

Algunos países desarrollados, sobre todo europeos, fueron los primeros en tomar decisiones cruciales para mejorar el nivel de profesionalización de las administraciones públicas, entre los más destacados se encuentran: Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia, Canadá y Japón. En Latinoamérica fue durante las últimas dos décadas del siglo XX cuando los países comenzaron sus procesos de profesionalización de sus servidores públicos. Estos datos son reveladores, ya que nos permiten entender otro proceso, el de la legitimidad del Estado por sus ciudadanos, a través del voto, pero también nos permite revisar los modelos de profesionalización de los institutos electorales a nivel internacional. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la opinión de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado tiende a ser estable. Pero no en todos los países se tiene la misma perspectiva.

En algunos casos el malestar social es generalizado, los Estados se ven afectados y, por lo tanto, la confianza por parte de los ciudadanos se ve disminuida. Los OGE tienen una importancia fundamental en la democracia. Sin lugar a dudas desempeñan un papel clave en la consolidación del Estado democrático. Particularmente porque tienen la misión de hacer valer el principio de transparencia y así crear los cimientos de la confianza. En el caso de México, el Instituto Nacional Electoral (INE) se ha dado a la tarea de contar con normas institucionales que favorezcan la transparencia hacia la ciudadanía y los líderes políticos.

Entre las normas más importantes están la selección consensada de los integrantes de su Consejo General, el manejo de un padrón electoral verificable, la formación de un servicio profesional de carrera y la insaculación de los ciudadanos para reclutarlos como funcionarios de casilla el día de las elecciones. Por otro lado, la fortaleza institucional del INE radica en que es una institución federalista. Aunque sus oficinas se ubican en la Ciudad de México, en cada entidad federativa existe una delegación que se maneja con los mismos lineamientos administrativos y de transparencia que las oficinas centrales.

Ahora bien, una característica clave del INE es la autonomía que le otorga la Constitución. Ello le ha permitido tener la confianza de los ciudadanos y de los líderes políticos. Autonomía derivada del griego, formado por autos (por sí mismo), nomos (regla, norma) y por ía (de cualidad). El INE es una institución que tiene la capacidad de operar sus propias normas, por lo que evita en lo posible que los partidos e intereses ajenos intervengan en los procesos democráticos.

Carbonell, Pérez y Cárdenas (1998) señalan cuatro ámbitos de autonomía de las instituciones electorales:

- la autonomía política, que se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente sin sujeción a otro órgano y también que la norma le otorgue el estatus de máxima autoridad en la materia;
- la autonomía financiera, que garantiza independencia económica del órgano, manifiesta por lo menos mediante la aprobación de su presupuesto y de la distribución del mismo;
- la autonomía jurídica, que implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente; y,
- la autonomía administrativa, que es la facultad del órgano de establecer los parámetros de su organización interna y de decidir sobre sus recursos materiales y humanos.

Por su parte Murillo (2010) agrega que los órganos constitucionales autónomos son aquellos que se establecen en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Así que el organismo público autónomo delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal.

Por lo cual, realiza una actividad que el Estado se ve impedido a realizar de modo seguro y transparente, es decir, establece un orden constitucional.

Esta capacidad delegada por el Estado permite a los institutos tener sus propias normas y estatutos, pero una de las razones que dificulta la elaboración de una teoría homogénea consiste en el hecho de que cada país, constitucionalmente, y a veces a través de la legislación, ha extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia.

En Austria, Portugal y España se contempla la autonomía en sus normas fundamentales, en cambio, en América Latina la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos y que sus niveles son diversos.

La autonomía política del OGE en el caso de México, fue un acto muy significativo. El país fue víctima de un autoritarismo partidista, que algunos comparaban con una especie de dictadura civil, durante más de setenta años, desde 1928 al 2000, en el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI), mantuvo un poder hegemónico. Por ende, el mejoramiento del IFE generó confianza en la sociedad, en los líderes de los partidos de oposición y, por lo tanto, en el Gobierno federal.

Cuando la sociedad no tiene confianza en el órgano encargado de las elecciones, se deteriora el respeto a las instituciones y, por consecuencia, también el estado de derecho, más aún cuando la competencia es cerrada y el OGE encargado de dar certidumbre no tiene el reconocimiento necesario de los ciudadanos y de los líderes políticos para emitir un veredicto.

Así, las instituciones autónomas son los agentes legitimadores de un gobierno democrático, puesto que su principal función es brindar la confianza a la sociedad en la democracia y sus resultados. Desde esta figura queda bien establecido que los organismos autónomos tienen la capacidad de generar la confianza y democracia, con apego al estado de derecho. Sin embargo, ello no siempre puede darse en las mismas condiciones y cada OGE forma a su personal, brindando un servicio profesional particular a su sociedad.

8. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

El caso del Estado de México es paradigmático. Con la lista nominal más grande del país (más de 13 millones de personas) y procesos altamente competitivos, su historia electoral revela un tránsito complejo: de elecciones controladas por cacicazgos y caudillos en la etapa posrevolucionaria, a un sistema normativo que, aunque formalmente reconocía partidos desde 1913, operaba bajo prácticas excluyentes y discrecionales.

Durante décadas, la legislación electoral mexiquense mantuvo esquemas que favorecían al partido hegemónico, limitando la competencia real. Reformas como la de 1978 (LOPPM) introdujeron representación proporcional, pero endurecieron los requisitos para partidos locales, preservando el control político.

El verdadero punto de inflexión llegó con las reformas de los años noventa y la creación del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) en 1996, que abrió paso a órganos autónomos y reglas más equitativas. Posteriormente, la reforma político-electoral de 2014 consolidó la gobernanza electoral al otorgar al INE facultades de supervisión y nombramiento en los organismos locales, además de crear el Servicio Profesional Electoral Nacional. Estos cambios han elevado los estándares de imparcialidad y transparencia, aunque persisten retos: garantizar autonomía sustantiva, blindar procesos frente a presiones partidistas y fortalecer la confianza ciudadana en contextos de alta competencia.

En suma, la evolución del sistema electoral mexiquense refleja la transición de un modelo de gobernabilidad centrado en el control hacia una gobernanza electoral orientada a la legitimidad, la transparencia y la participación social. Este proceso, aunque significativo, sigue enfrentando desafíos estructurales y culturales que condicionan la calidad de la democracia en la entidad y en el país.

8.1 Primer Periodo. Cacicazgos Y Personalismo En La Representación (1913-1942)

Las candidaturas a cargos de elección popular en el estado de México, como en todo el país, nacieron siendo independientes.

No existían los partidos políticos en 1870 cuando se introdujeron las primeras elecciones directas y populares para elegir al Gobernador. Esas organizaciones políticas nacieron jurídicamente con la reforma a la Ley electoral publicada en 1913, pero las primeras elecciones para elegir al titular del Poder Ejecutivo con incipiente competencia interpartidista fueron en 1917. Frente al origen de los partidos políticos, resulta pertinente entender sus trayectorias históricas y sus consecuencias para la institucionalización.

Los partidos políticos participaban en las elecciones, pero los principios básicos de libertad para elegir y la competencia entre candidatos frecuentemente eran violados por los caudillos y líderes políticos, cumpliendo así la formalidad de la elección, pero sin condiciones de democracia como era la aspiración de la constitución local de 1917.

La figura jurídica del partido político en el estado de México nació con la reforma a la Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, aprobada por el Congreso local en diciembre de 1912 y publicada por el Gobernador en enero de 1913, estableciendo en su artículo 143 lo siguiente:

“Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señale la Ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos: a) Que hayan sido formados por una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos del Estado, por lo menos; b) Que la Asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos políticos del Partido, y que tenga la representación política de éste; c) Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político de gobierno; d) Que la autenticidad de la Asamblea Constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público en ejercicio en el Estado, que tendrá esta facultad independientemente de las demás que le otorgan las leyes; e) Que haya solicitado su inscripción ante la Secretaría General de Gobierno, participando los extremos a los que se refiere los cuatro incisos anteriores, cuando menos, cinco días antes de las elecciones . Para indagar el sentido que se les asignó en este ordenamiento, es conveniente revisar la literatura especializada sobre los partidos políticos, en la que se les ha reconocido diferentes funciones a lo largo del siglo XX, tales como la socialización, movilización, participación, legitimación, representación, operatividad en el régimen político y competir electoralmente (Alcántara, 1997).

Según esas funciones, durante los años revolucionarios en México (1913), los partidos políticos tuvieron, normativamente, la función de ser competidores electorales (intervención en operaciones electorales). Con ese antecedente de definición, aunque elemental, por primera vez la expresión “partido político” se incorporó a la dinámica de la competencia electoral en el estado de México. Por lo tanto, los procesos electorales locales con hipotética competencia partidista se remontan a partir de 1913 .

No obstante lo anterior, el origen de la competencia partidista posrevolucionaria fue imperfecto, se presentaron innumerables problemas derivados de la fuerza del pasado político que centró el proceso político en las decisiones unilaterales de los caudillos, caciques y otras formas que adoptaron el personalismo extremo de la política mexicana. Si bien en la nueva ley electoral posrevolucionaria se alude al “programa político de gobierno” como requisito para la formación de un partido, lo cierto es que esa función no se logró instalar en el largo tiempo, y mucho menos trazó una distinción entre partidos, en la lucha por el poder político, por lo que desde entonces se desestimaron las propuestas de programas de gobierno prevaleciendo el valor de la fuerza de los líderes como método para presentarse en el espacio público, resolviendo diferendos o conflictos políticos.

En 1917 se aprueba una nueva Constitución Local, y con ello una nueva Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, misma que consideró modificaciones sustanciales con respecto a lo que establecía el ordenamiento en la materia de 2013. Además de la disminución de cien a cincuenta en el número de ciudadanos del Estado para formar una Asamblea y constituirse en un partido político, la Ley Electoral de 2017 eliminó dos requisitos: a) Que la Asamblea haya aprobado un programa político de gobierno, y, b) Que la autenticidad de la Asamblea Constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público.

Esta situación fortaleció la hipótesis de la irrelevancia de agendas programáticas partidistas desde la etapa posrevolucionaria como instrumento de distinción entre partidos y a su vez como medio para presentarse frente al electorado.

El desdén posrevolucionario por las ideas y propuestas de gobierno de los partidos políticos, permaneció durante todo el siglo XX como regla informal. Asimismo, la Ley Orgánica Electoral de 1917, contempló dos etapas importantes de la organización electoral, posteriores de la publicación de la convocatoria por parte de la Legislatura local: la elaboración del padrón a cargo de los Ayuntamientos y la integración de las mesas electorales que funcionaban en la jornada electoral. Los empadronadores, nombrados por los Presidentes Municipales, remitían a los Ayuntamientos copia de las listas que contenían los votantes que habían recibido las boletas para votar, por lo menos tres días antes de celebrarse la elección.

Los partidos o clubes políticos tenían la función de verificar ese procedimiento de tal manera que, desde entonces, los colocaba en una posición importante para promocionar a los candidatos a Gobernador, Diputados locales, Presidentes municipales, síndicos, regidores o Jueces Conciliadores, pues a partir de 1917 todos ellos se elegían por voto directo y popular.

En lo que respecta a la integración de las mesas electorales, la Ley Electoral establecía que en sesión pública y mediante convocatoria dirigida a los representantes de los partidos y clubes políticos, los Ayuntamientos insaculaban los nombres de los presidentes de las mesas directivas, así como de los escrutadores en cada sección en que se había dividido el municipio. El secretario de la mesa se elegía el día de la jornada electoral de entre los primeros ciudadanos que asistían a votar. De igual manera, los Ayuntamientos decidían en aquella sesión pública el lugar donde se instalarían las mesas electorales.

Por su parte, la función de intervención también se desarrollaba durante la jornada electoral, toda vez que los partidos o clubes políticos podían participar en el conteo de los sufragios en cada una de las mesas o juntas electorales distritales. Estaban facultados para solicitar la declaración de nulidad de los cómputos, tener copias certificadas de las actas de elecciones en las mesas, protestar ante ellas por escrito contra cualquier irregularidad en el curso de la elección, así como solicitar por escrito al Congreso del Estado la nulidad de las elecciones de Gobernador, Diputados o Ayuntamientos.

Todas esas actividades y funciones eran relevantes para fortalecer la verificación y participación de los partidos o clubes políticos en la preparación, escrutinio y calificación de las elecciones locales.

Sin embargo, dicha participación enfrentaba diversos obstáculos y no se garantizaba de manera plena, ya que los incisos III y IV del artículo 136 de la Ley Orgánica Electoral de 1917 otorgaba al Gobernador, a través del Secretario General de Gobierno y apoyado de los Ayuntamientos el monopolio de autorizar o negar la existencia de los partidos o clubes políticos. Lo anterior generaba conflictos, en virtud de que la Secretaría General de Gobierno no notificaba de manera regular a los Ayuntamientos sobre la procedencia de los registros de los partidos y clubes políticos. Por lo tanto, ante el injustificado retraso administrativo, estos quedaban fuera de la contienda electoral.

No se lo comunicaban a los funcionarios de mesas electorales por ser contrarios (nuevos partidos y clubes) a los candidatos de los gobernadores o caciques en turno. Estas limitaciones para la formación de organizaciones partidistas que confrontaran el poder de los gobernadores, evidenciaron la exclusión política y la posibilidad de sentar las bases para construir elecciones libres en la etapa posrevolucionaria. Así, quedó probada la hipótesis de la presencia de elecciones sin democracia en el estado de México, justo en la etapa cuando surgieron los partidos políticos. El régimen posrevolucionario nació con prácticas que rechazaban la competencia por el poder mediante elecciones más o menos libres y abiertas. Los partidos tuvieron muchas restricciones para asentarse en la nueva institucionalidad con propósitos democráticos, lo que favoreció la presencia del partido hegemónico a partir de la década de los treinta del siglo XX.

Ante este escenario surge la siguiente interrogante: ¿tenían los partidos políticos funciones significativas en las elecciones para elegir Gobernador y Diputados Locales a partir de 1917? La respuesta es ambivalente, las organizaciones partidistas existían jurídicamente, pero por su condición fundacional fue complicado su desarrollo, pues los liderazgos personales monopolizaban los procesos políticos.

En lo que se refiere al cargo de Gobernador, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, aprobada por la XXVI Legislatura en noviembre de 1917, establece en su artículo 76 que “El Gobernador durará en su encargo cuatro años y nunca podrá ser reelecto ni electo para otro periodo constitucional. Ese periodo del mandato de cuatro años ya estaba legislado desde la Constitución de 1827 y ratificado en las de 1861 y 1870.

La diferencia sustancial era que en la primera Constitución del estado de México (1827) la elección del Gobernador era responsabilidad del Congreso y podía ser reelegido inmediatamente una sola vez sólo si tenía dos terceras partes de los votos. En la Constitución de 1861 se acordó que la elección fuera indirecta en primer grado y sin posibilidad de reelección inmediata; en cambio en la Constitución de 1870 se introduce la reforma para que fuera directa siguiendo la prohibición de la reelección inmediata, por lo que no canceló el hecho de que un gobernante haya ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo más de una vez.

Sin embargo, en el marco de la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910), en 1891 en el estado de México se experimentó un revés jurídico, pues se introdujo un cambio en el Artículo 65 de la Constitución local para permitir que los Gobernadores pudieran ser reelectos de manera inmediata o no inmediata; el texto constitucional abría tal posibilidad. Esta reforma era noticia alentadora para los políticos con fuertes ambiciones ya que podían aspirar a ocupar la gubernatura en más de una ocasión, tal como efectivamente ocurrió durante las siguientes décadas incluso ya concluida la Revolución Mexicana.

Pero una vez iniciada la Revolución Mexicana en 1910, con sus particularidades en territorio del estado de México, en 1913 una vez más se introducen cambios en la Constitución local para recuperar la regla de la no reelección. En los cambios se agregó que el Secretario General de Gobierno y al Gobernador que se encuentra en funciones durante las elecciones no podrá ocupar el cargo para otros periodos. Esto fue un antecedente directo para que en la Constitución local de 1917 se cancelara la posibilidad de reelección del Gobernador para periodos constitucionales. Una norma jurídica con muchos problemas para ser asimilada como práctica política entre los miembros de las élites gobernantes, lo que en cierto sentido expresaba lo convulsionado del estado de México.

Durante 118 años, esto es de 1827 a 1945, el estado de México jugó con la regla de cuatro años del periodo constitucional del Gobernador, y fue en abril de 1945 cuando la XXXVI Legislatura del Estado reformó el Artículo 76 para ampliarlo a seis años.

Esta decisión se explica mayoritariamente por los cambios ocurridos a nivel federal cuando en 1934, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, reinauguró los periodos de seis años como Presidente de la República (1934-1940). Durante ese sexenio, esta nueva regla se fue incorporando en las constituciones locales como la del estado de México.

En síntesis, durante casi tres décadas posteriores al fin de la Revolución no había suficientes motivos para ampliar a seis años los mandatos de los Gobernadores, pues las pugnas entre los cacicazgos locales advertían la interrupción de los mandatos de cuatro años, tal como ocurrió en el lapso de veinte años, entre 1917 y 1937, en el que hubo once gobernadores en el estado de México con el carácter de constitucionales e interinos.

Respecto a las modalidades de elección de Gobernador del estado de México, se observa que estas también han evolucionado a lo largo del tiempo. La Constitución local de 1827 estableció que la Legislatura Local era la responsable de elegir al Gobernador mediante la mitad de los votos de sus integrantes; en caso de reelección entonces era requisito completar dos terceras partes de los votos. Algunas décadas posteriores, con la Constitución local de 1861, la modalidad de la elección del Gobernador tuvo cambios, se incorporó la figura denominada “elección indirecta en primer grado”.

Esa figura consistía básicamente en nombrar un elector en cada sección en la que eran divididos los municipios (secciones de aproximadamente quinientos habitantes en la segunda mitad del siglo XIX). Dichos electores se reunían en el municipio que fungía como cabecera de Distrito denominándose juntas electorales de distrito. La función central de los electores elegidos en secciones era nombrar (no elegir) Gobernador del Estado de México; los expedientes de las votaciones eran enviados al Congreso Local quien se erigía en Colegio Electoral. Una vez agotado ese procedimiento de votación, el Congreso del Estado se convertía en Colegio Electoral para recibir los votos que provenían de las juntas electorales de distrito, realizaba el escrutinio y declaraba Gobernador a quien hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos. En caso de que no hubiese un candidato con esos votos, el Congreso lo elegía entre los dos candidatos más votados en la elección indirecta a condición de que tuviera el apoyo de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

De esta manera, en aquella época del siglo XIX las votaciones a nivel de sección tenían la función de nombrar electores (un elector por sección), quienes también elegían a diputados locales de manera indirecta. El procedimiento de elección en las juntas electorales de distrito también fueron llamadas elecciones primarias.

La modalidad de elección de Gobernador de manera directa (voto popular) fue inaugurada con la Constitución de 1870 donde se introdujo por primera vez, y fue retomada por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, que en su artículo 75 establece que “La elección de Gobernador será directa en los términos que disponga la ley electoral”.

Asimismo, Constitución Local de 1917, en su artículo 79 dispone que:

Si por algún motivo no hubiere podido hacerse la elección de Gobernador o publicarse la declaratoria respectiva para el día en que deba tener lugar la renovación o el nuevo Gobernador electo no se presentare a desempeñar las funciones, supliendo inmediatamente la falta, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. En caso de que la Legislatura esté en receso la Diputación Permanente hará la convocatoria respectiva para la designación de Gobernador interino.

El propio ordenamiento en cita, en su artículo 82 establece que si la falta de Gobernador fuere absoluta, y faltaren aún dos años o más para que termine el periodo Constitucional, la Legislatura ...convocará a nuevas elecciones y el que resulte electo ejercerá sus funciones hasta finalizar el indicado periodo constitucional. Por su parte, Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, aprobada por la Legislatura en 1917, define en su artículo 45 el procedimiento de la jornada electoral para elegir Gobernador de la siguiente manera: Esta (la votación) se hará llevando a la Mesa cada votante, su boleta que estará concebida en términos del artículo 27 y en la cual estará escrito el nombre de la persona a quien quiere dar su voto el referido votante, si es que sabe leer y escribir. Si no supiere, llevará su boleta o boletas en blanco, en caso de que se trate de varias elecciones, en un mismo día y acto, y ante todos los miembros de la Mesa manifestará por quién sufraga en cada boleta, lo que asentará en la que corresponda, el Presidente de la Mesa, firmando en nombre del votante, expresando que éste no sabe escribir; en seguida pasará las boletas a cada uno de los otros miembros de la Mesa para que se impongan de lo escrito, y evitar así todo fraude.

La emisión del voto de cada ciudadano que no sepa escribir, se hará de modo que los otros ciudadanos que se encuentren en su caso no oigan el sentido en que ha votado.

En esencia, se advierte que ese procedimiento para votar establecido por la Ley Electoral de 1917 no modifica las reglas de los últimos 46 años, ya que para elegir directamente al Gobernador se conservaron mayoritariamente las mismas prescripciones de la Ley Orgánica de 1871. Con ello, hay evidencia de que la Revolución Mexicana y su nueva institucionalidad recuperaron muchas de las reglas que operaban las incipientes elecciones populares.

Algo semejante pasó con la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados en la entidad. En este sentido, la Constitución local de 1917 definió que el ejercicio del Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denominará Legislatura del Estado y que sería integrada por Diputados electos directa y popularmente. Parte de esa definición cambia respecto de la modalidad que habían adoptado las Constituciones locales de 1827 , 1861 y 1870 . En todas ellas la elección de los diputados locales era indirecta, sólo la Constitución de 1917 incorporó la figura de la elección directa como consecuencia de la fuerte prescripción normativa a nivel federal y las demandas sociales y políticas emanadas de la Revolución Mexicana.

En general, el procedimiento de la elección indirecta para elegir diputados al Congreso Local iniciaba con la publicación de la convocatoria por parte del Congreso en funciones. Un mes antes de que se celebraran dichas elecciones, los Ayuntamientos dividían sus municipios en secciones, de dos mil habitantes en 1917 . Todas las divisiones territoriales eran informadas al Gobernador del Estado. El Ayuntamiento nombraba a un responsable para elaborar el padrón y entregaba las boletas a los ciudadanos con el derecho de votar por lo menos tres días antes de realizarse la elección. La Ley Orgánica Electoral estableció que doce días antes de la jornada electoral, los empadronadores municipales debían publicar en el espacio público más visible la lista de ciudadanos con derecho a votar en cada sección.

Todas las listas de empadronados eran enviadas a los Ayuntamientos para que en sesión pública y ante los representantes de los partidos y clubes políticos y de los candidatos independientes, se insaculá los nombres de los funcionarios de las mesas electorales de cada una de las secciones.

Estos funcionarios eran un presidente y dos escrutadores, los dos secretarios se elegían de los primeros de la fila del día de la jornada electoral a condición que supieran leer y escribir. Los Ayuntamientos decidían en aquella sesión pública el lugar donde se instalarían las mesas electorales.

La jornada electoral iniciaba a las 8 de la mañana con la instalación de las mesas electorales para recibir las boletas que habían sido entregadas a los ciudadanos con derecho de votar por lo menos tres días antes de llevarse a cabo las elecciones.

El acto protocolario iniciaba con las palabras del presidente de la mesa electoral en los siguientes términos: “El Pueblo Soberano ejerce el más precioso de sus derechos, eligiendo por sí y ante sí a sus mandatarios. Se procede a la votación”.

Una vez concluida la recepción de las boletas, el presidente de la mesa declaraba terminada la elección cuando todos los ciudadanos empadronados emitían su voto o bien a las cuatro de la tarde si no se habían presentado todos . Se procedía, entonces, a computar los votos, lo cual iniciaba en presencia de los representantes de los partidos y clubes políticos y de los candidatos independientes.

Así, el presidente y los escrutadores sacaban de la caja que contenía las boletas una por una, leyendo en voz alta el nombre y apellido de cada persona escritos en ellas y el encargo para el que había sido votado. Concluida la computación, se publicaba el número de votos que había obtenido cada candidato para un cargo; se anotaba dicho número en la lista de escrutinio, se redactaba el acta de la elección, la cual era firmada por todos los miembros de la mesa electoral y los representantes de los partidos políticos.

Esos documentos, acta de elección, el padrón, la lista de escrutinio y el registro de votantes formaban el expediente de la elección de diputados, mismo que era remitido por el presidente de la mesa a la junta computadora y al presidente municipal, quien recibía todos los expedientes de las secciones del municipio. Este a su vez enviaba todos los expedientes al presidente municipal que funcionaba en la cabecera de distrito electoral correspondiente. Este último hacía lo propio remitiendo directamente a la Secretaría del Congreso o de la Diputación Permanente los expedientes de las elecciones de dicho distrito.

Esto explica que la formación de clubes políticos fue una figura utilizada en el ámbito municipal, pues surgieron muchas organizaciones con esas denominaciones, pero su presencia era reducida geográficamente. De hecho su estrategia electoral era sumarse a las candidaturas municipales, distritales o de gubernatura, que postulaban los líderes o caciques políticos locales.

La mayoría de esos clubes políticos evidenciaban el fuerte personalismo de la política mediante los nombres que les identificaba, por ejemplo club político “Francisco I. Madero” de Zumpango, club político “Emiliano Zapata” de Tejupilco, club político “Filiberto Gómez” de Valle de Bravo, club político “Agustín Millán” de Amecameca, club político “Wenceslao Labra” de Texcoco.

La lucha entre los cacicazgos nacionales se replicó en el estado de México, pero siempre bajo la coordinación de líderes, no de organizaciones partidistas. En 1917 se llevó a cabo la primera elección de gobernador con competencia imperfecta entre partidos políticos, el ganador Agustín Millán abanderado por el Club Democrático Progresista, se postuló y gobernó con el apoyo de Venustiano Carranza, pero a la muerte de éste y del propio Millán en 1919, el Club Democrático Progresista desapareció. Sus otros líderes fueron cooptados más tarde por Filiberto Gómez.

Abundio Gómez fue gobernador interino en 1920 y en 1921 fue electo gobernador constitucional mediante precarias elecciones locales apoyado por Álvaro Obregón. Ambos participaron en el Plan de Agua Prieta un año antes que había desconocido a Venustiano Carranza como Presidente. Este grupo político conocido como del “Gomismo” gobernó en el estado de México de 1921 a 1925. Las luchas nacionales continuaron en el estado de México, pues en elecciones locales de 1925 fue postulado Carlos Riva Palacio por tres partidos, uno de ellos el Partido Socialista del Trabajo (PST), resultando electo nuevo gobernador, en virtud de que era apoyado por Plutarco Elías Calles, razón que influyó para que el gobernador no haya sido otro de los Gómez, Filiberto, quien tuvo que esperar cuatro años.

En 1929 y 1933 también postulados por el Partido Socialista del Trabajo (PST), resultaron electos Filiberto Gómez y José Luis Solorzano, respectivamente, Gobernadores de la Entidad mexiquense, por lo que el PST durante varios años dominó la política local del estado de México, sobreviviendo incluso a los primeros años del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado en 1929, sin embargo, ya no llegó como partido en 1938, cuando ese partido nacional se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La política centralista en el periodo de Lázaro Cárdenas se profundizó en detrimento, entre otros, de la vida de los partidos locales como el PST.

Asimismo, la existencia de once gobernadores en un periodo de sólo veinte años (1917-1937) la inestabilidad de la política posrevolucionaria desarrollada en el Estado de México.

Así pues, el origen de los partidos políticos locales en el estado de México tuvo en los liderazgos (caciques y caudillos) un fuerte dique para su consolidación. Las elecciones no eran democráticas en el sentido de ser libres y competitivas, eran mejor dicho el momento en que los caudillos lograban imponer a sus incondicionales en los cargos de elección popular. La manipulación del voto era una práctica común, pues la entrega de boletas a los ciudadanos, en las primeras dos décadas del siglo XX, se hacía por lo menos tres días antes de la elección.

Esas condiciones fueron creadas y aprovechadas por el PST, quien bajo el fuerte discurso de defensa de los principios de la Revolución, y no del socialismo como lo sugería su nombre, logró cohesionar a los trabajadores y campesinos, los primeros mediante la mejora de las condiciones y derechos al trabajo y los segundos a través de la repartición de la tierra.

Si el PST logró tener una vida de casi tres lustros fue gracias a la habilidad de sus caudillos locales (Gómez y Riva Palacio), y no a los méritos de una organización altamente institucionalizada. El fuerte centralismo de la posrevolución, expresado en las decisiones del PNR-PRM-PRI, opacó los liderazgos locales y con ello, las organizaciones partidistas en el estado de México.

8.2 Segundo Periodo: Federalización De Los Procesos Electorales En El Estado De México (1942-1974)

Las elecciones realizadas entre 1942 y 1974, implicaron la aplicación de tres leyes electorales distintas: la Ley Orgánica Electoral promulgada el 20 de mayo de 1919; la Ley Orgánica para las Elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores, del 14 de agosto de 1951 y la Ley Electoral del Estado de México del 24 de agosto de 1966. Cabe señalar que las dos últimas son resultado de un proceso de federalización electoral o de los efectos de la “nacionalización” de los comicios federales a partir de la Ley General Electoral de 1946.

La Ley Orgánica Electoral de 1919, establecía cuatro “clases de elecciones”: de Gobernador, Diputados a la Legislatura, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores (Art. 1). Los comicios para la renovación de gobernador se realizaban cada 4 años, los de Congreso del Estado cada dos años (primer domingo de julio); y los de Ayuntamientos y Jueces Conciliadores, cada año (primer domingo de noviembre). La Ley Orgánica Electoral de 1951 modificó los periodos de gestión, estableciendo que las elecciones ordinarias de Gobernador se realizarán cada seis años y las de Diputados, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores cada tres (Art. 4). Tales periodos se conservaron en la Ley Electoral de 1966.

Respecto a los votantes, la Ley de 1919, en los hechos, no tenía restricciones para residentes y no residentes en el Estado de México (Art. 13). Por el contrario, los extranjeros y los ciudadanos que habían perdido sus derechos políticos tenían la prohibición explícita de votar.

Desde el punto de vista normativo, el voto era obligatorio en virtud de que se advertía que los ciudadanos que recibieran boletas para cualquier clase de elecciones y “no emitieren su voto sin causa justificada, incurrirían en la pena de veinticinco centavos a cinco pesos de multa”.

La prohibición del voto colectivo se hizo extensiva para los “trabajadores de las Haciendas, Ranchos, Minas, Fábricas”, así como para “toda clase de gente de servicio que no sepa leer ni escribir”. De manera expresa se les prohibía presentarse a votar “en grupos ni conducidos por los Administradores, Mayordomos u otros cualesquier Capataces” (Art. 56).

Las disposiciones sobre el derecho al voto no cambiaron significativamente en la Ley de 1951, salvo que se agregó, en el artículo 17, el derecho al voto para las mujeres: “Las mujeres intervendrán exclusivamente en las elecciones municipales, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Posteriormente, en la Ley Electoral de 1966 se establecieron como requisitos para para emitir el sufragio estar inscrito en el Registro Estatal de Electores (Art. 52, Frac. III) y la credencial de elector (Art.55, Frac. I). Organización de las elecciones. El proceso electoral comenzaba un mes antes de las elecciones; los ayuntamientos debían dividir el municipio respectivo en secciones numeradas progresivamente y dar cuenta de esa división al Gobierno del Estado (Art. 25).

Posteriormente, los ayuntamientos debían comisionar una persona para que en cada sección, empadronara a los ciudadanos con derecho a votar y les expidiera las boletas para emitir sus votos, mismas que debían entregarse cuando menos tres días antes de la elección (Art. 26).

El cargo de “comisionado empadronador” era clave, pues en los hechos, tenía como funciones modelar la lista de votantes y decidir quiénes podían votar. De acuerdo con la ley, estas funciones eran irrenunciables, salvo por “justa causa” reconocida por las autoridades municipales y sólo podía aceptarse quince días antes de cada elección (Art. 31). El único requisito de elegibilidad era ser “vecinos de la sección que empadronen” (Art. 32). Su tarea sustantiva era hacer una lista por triplicado de los votantes: él se quedaba una copia y las otras dos se entregaban al presidente municipal, quien a su vez era el encargado de dar el listado a los presidentes de las “mesas electorales” (Art. 26).

No obstante, la función operativa más importante del “comisionado empadronador” era pedir a la Secretaría del Ayuntamiento respectivo, el número de boletas que requeriría para sus empadronados, las cuales debían ser selladas por los candidatos registrados o por sus representantes debidamente autorizados. En principio, los candidatos debían recibir las boletas 15 días antes de entregarlas a los votantes (Art. 32). Aunado a ello, los comisionados podían decidir el lugar de la votación dentro de su sección, lo cual debía quedar asentado en las boletas y ser ratificado por los ayuntamientos (Art. 30).

Los empadronadores, según la ley, estaban sujetos a sanciones en caso de no cumplir con sus tareas. Incurrirían “en la pena de cinco a veinticinco pesos de multa o de dos a veinte días de arresto” si: no fijaban las listas, no entregaban las boletas con la anticipación requerida, “maliciosamente” incluyeran a “personas extrañas” en su sección, excluyeran vecindados y/o expidieran más o menos boletas de las requeridas. Para ello, se advertía que todos los ciudadanos podían denunciar cualquier caso de anomalías registradas ante los Ayuntamientos o Jueces respectivos (Art. 128). También los responsables de la “mesa electoral” tenían autoridad para empadronar y autorizar nuevos votantes en el momento de las elecciones. La forma de enlistar a los votantes no cambió significativamente con la Ley Orgánica Electoral de 1951; pero sí lo hizo la manera en que se garantizaba la legalidad de las boletas electorales.

Éstas tenían que ser marcadas al reverso con el sello del Ayuntamiento respectivo (para las elecciones de Gobernador y Diputados debía colocarse el del Ayuntamiento de la Cabecera del Distrito Electoral) a fin de evitar que el comisionado empadronador, o terceras personas incluyeran boletas no autorizadas por las autoridades y los candidatos registrados (Art. 34). Este control de las boletas se asignó a los secretarios de los ayuntamientos y su labor consistía en “llevar un registro” del número de boletas que entregasen a cada empadronador; de ello debían informar al presidente municipal correspondiente, quien a su vez, estaba obligado a reportarlo a las juntas computadoras respectivas (Art. 35).

La Ley Electoral de 1966 sí contempló cambios significativos en la manera de organizar los procesos electorales. Por primera vez incluyó la conformación de una Comisión Estatal Electoral (CEE) –integrada por: el Secretario General de Gobierno, como representante del Poder Ejecutivo, el Director General de Gobernación, un diputado designado por la legislatura y los representantes de tres partidos políticos debidamente registrados (véase anexo 2)– y otros organismos electorales encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones (Art. 7).

También modificó la forma de enlistar a los votantes, pues establecía la integración de un Registro Estatal de Electores (Art. 19), con carácter permanente, responsable además, de expedir la credencial permanente de elector y de dividir los distritos electorales en secciones (éstas debían tener entre 100 y 1,200 electores). Asimismo, el control de las boletas quedaba en manos de una Comisión Electoral Distrital (CED) que debía entregarlas a los Comités Municipales Electorales (CME) quince días antes de la elección. Asimismo, las boletas debían cumplir ciertos estándares fijados por la CEE (Art. 77).

No obstante, de acuerdo con Arreola (1995) con la creación de la CEE no hubo muchos cambios en la equidad de la competencia electoral, debido a que el PRI tenía la mayoría absoluta de los comisionados electorales: en 1966 tenía a cuatro de seis comisionados y en 1975 cuatro de siete, además de que el resto de los integrantes de la CEE eran de extracción priista, por lo que los organismos electorales estaban controlados.

Casillas y funcionarios de casilla. En la Ley de 1919 se indica que una vez establecido el sitio de la votación, los Ayuntamientos debían organizar una sesión pública en cada sección (Art. 35), para elegir al Presidente y Escrutadores primero y segundo de la Mesa (casilla electoral). El procedimiento se realizaba ante un representante o candidato de cada partido político, y consistía en meter en un ánfora los nombres de los ciudadanos de la sección que pudieran leer y escribir para que el Presidente municipal y uno de los regidores sacara “por suerte” las tres cédulas. Concluido el sorteo, los ciudadanos insaculados debían ser notificados y el resultado, publicado en cada sección (Art. 37). En la Ley no se especificaba con qué antelación tenía que hacerse este procedimiento.

Para completar la integración de la mesa, los funcionarios insaculados debían elegir –de entre “los primeros vecinos” que supieran leer y escribir y que concurrieran a votar– por el método de mayoría simple, a dos personas que asumirían el rol de secretarios primero y segundo (Art. 38). En principio, estos cargos eran irrenunciables, pero si alguno desertaba, se tenía que repetir el sorteo (Art. 39) y elegir nuevos funcionarios, tomados de la fila de votantes, bajo la supervisión del comisionado empadronador (Arts. 40 y 41).

A la par, los funcionarios designados inicialmente, eran sujetos de sanciones por su ausencia. En la Ley Orgánica Electoral de 1951 se incluye entre la lista de insaculados por el Ayuntamiento a los secretarios primero y segundo. Además, se le encomienda a uno de los regidores, encargarse del procedimiento (Art. 37); mientras que de acuerdo con la Ley Electoral de 1966, las mesas de casillas estarían integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores, designados por el CME 15 días antes de la elección (Art. 18). El CME sería responsable además de publicar la lista de electores correspondientes a la circunscripción y resolver inconformidades por parte de los ciudadanos o partidos o acerca de los votantes en la lista electoral (Art. 16 y 17).

La jornada electoral. El día de las elecciones, según la Ley Orgánica Electoral (1919), los votantes, no sufragaban por partidos o emblemas, sino por personas, de forma que en las boletas electorales debía escribirse “el nombre de la persona a quien quiera dar su voto”.

La secrecía del voto no estaba garantizada para quienes no sabían leer ni escribir porque debían llevar la boleta(s) en blanco, para que el Presidente de la Mesa anotara el nombre del candidato de su preferencia. Enseguida, el resto de los integrantes de la Mesa debían verificar que se cumplió lo que el votante pidió (Art. 46).

Al emitir su voto, el ciudadano debía pronunciar su nombre y apellido en voz alta “para que lo oigan todos los presentes” (funcionarios electorales y ciudadanos) y si no había objeción al derecho del votante, entonces podía depositar su boleta respectiva (Art. 48); no obstante, era posible limitar el derecho al sufragio, según los criterios de los integrantes de la Mesa electoral.

A las cuatro de la tarde el presidente de la mesa tenía que declarar terminada la elección “cuando todos los ciudadanos hayan emitido su voto” y, a partir de ese momento ya no se admitirían más sufragios. Acto seguido, iniciaba el conteo de los votos emitidos (Art. 58). En la Ley de 1951, se mantuvieron las disposiciones sobre la forma de emitir el sufragio, instalar las mesas electorales y cerrar la votación, pero el nombre de “ánfora” se sustituye por el de “casilla”.

En la Ley de 1966 se establecía que las casillas deberán quedar instaladas a las 8:00 am –en caso de no lograrse a las 12:00 se levantaría un acta informándole a la CME– y cerrar a las 5:00 de la tarde o cuando ya no haya electores (Art. 77). No obstante, se conserva el procedimiento para el caso de los electores invidentes o que no sepan leer o escribir.

Por otro lado, en la medida que los municipios eran responsables de organizar los procesos electorales, la Ley Orgánica de 1919 advertía que sus funcionarios serían sancionados si incurrían en “dolo, negligencia u omisión” con respecto a las obligaciones que la Ley les imponía; en ese caso, los señalados debían pagar (individualmente) una “pena” de diez a cincuenta pesos (Art. 127). También se contemplaban multas (de cinco a veinticinco pesos) para ciudadanos designados para instalar las Mesas Electorales que no concurrieran a su “encargo” (Art. 130); sanciones a los miembros de las mesas electorales que procuraran “sobornar, cohechar, intimidar o inducir a algún ciudadano para que vote en determinado sentido”; y castigos si al concluir la elección se admitieran más boletas (Art. 131) o si los funcionarios de la Mesa suplantarán boletas y las agregasen a las registradas (Art. 134).

En cuanto a sanciones, la Ley de 1955 establece cambios significativos, pues amplía el catálogo y los motivos de éstas, abarcan a ciudadanos, funcionarios electorales y servidores públicos municipales y estatales e incluyen prisión y suspensión de derechos políticos. Las sentencias corren a cargo de un juez (Arts. 142, 143, 144 y 145). Tales principios se conservan de manera general en la Ley Electoral de 1966 (Arts. 125, 126, 127, 128).

Escrutinio. El escrutinio iniciaba al momento de la votación, ya que los secretarios de la mesa debían escribir los nombres y apellidos de los ciudadanos que fuesen votando en un registro “que cada uno llevará por separado” (Art. 52). Una vez concluida la votación, el presidente de la mesa ordenaba a los escrutadores confrontar los registros “para reparar cualquier error” (Art. 59).

Concluida la conciliación de registros por parte de los escrutadores, se ponía al calce de la lista el número votantes. El documento debía firmarse por los miembros de la Mesa y los representantes de los partidos políticos “que estuvieren presentes y quisieren firmar” (Art. 59). Después era obligatorio abrir el ánfora “sin removerla en ningún caso del sitio en que se haya celebrado la elección hasta que estén contadas todas las boletas” (Art. 60).

Enseguida, el Presidente de la Mesa o alguno de los Secretarios tenía que sacar los votos “boleta por boleta” y leer en voz alta el nombre y apellido de cada persona por la que se votó. Al mismo tiempo cada escrutador debía hacer una lista de escrutinio, anotando las personas que obtengan votos, “por medio de líneas verticales sobre una horizontal la computación de votos será continua y sin interrumpirse hasta que todos estén contados (Art. 61).

Concluido el escrutinio, se publicaba, en el acto, el número de votos que obtuvo cada candidato para un cargo. Al fin de cada lista de escrutinio se certificaba su contenido, expresando los números con letra y se mencionaban las alteraciones ocurridas (Art. 65). En seguida, se elaboraba un duplicado del acta, donde además se consignaban todas las circunstancias ocurridas. Finalmente, los integrantes de la mesa y los representantes de los partidos “que quieran hacerlo y estén presentes” debían firmar el acta (Art. 66).

Una vez concluido el cómputo y levantada el acta respectiva, el Presidente de cada Mesa Electoral, debía enviar el expediente de elecciones de Diputados al presidente de la “Junta computadora”.

A su vez, el expediente de Ayuntamientos y jueces conciliadores, debía entregarse al presidente Municipal respectivo; y el de Gobernador, al Presidente Municipal de la Cabecera del Distrito Electoral, para que este último lo enviara a la Secretaría de la Legislatura (Art. 67).

En la Ley de 1951 se mantienen las disposiciones administrativas con respecto al cómputo de votos. Un cambio menor es que se hace más detallada la forma en cómo se cuentan los votos dependiendo de la elección, así como la integración de los paquetes electorales. Estas especificaciones son relevantes si se toma en cuenta que los votantes podían apoyar una candidatura aunque se votara por los suplentes. El Acta, en este caso, debía levantarse por triplicado (Art. 62).

De acuerdo con la Ley Electoral de 1966, correspondía al CME hacer el cómputo preliminar de las elecciones para Ayuntamientos e informar, a las comisiones Estatales y Distritales, sobre los resultados de las elecciones; y a la CED hacer los cómputos en las elecciones para Diputados y Gobernador así como remitir a la CEE un informe detallado del proceso, incluyendo reclamaciones o protestas y las Actas levantadas en cada casilla.

Aunado a ello, se indica que las boletas restantes deben cancelarse y enumerarse (Art. 90) y que todo paquete electoral debe contener: 1) nombramiento del Presidente de la Casilla, 2) un tanto de la lista nominal de electores; 3) un tanto de las actas levantadas (de incidentes, apertura, cierre), 4) las boletas que contengan los votos emitidos, las anuladas total o parcialmente y las sobrantes, y, 5) un ejemplar de las actas de escrutinio, del cómputo general y del acta final (Art. 91).

Entrega de constancias. La Ley Electoral de 1919 establecía con claridad que el candidato con la “mayoría de votos” era el “agraciado”; pero, si se registraba un empate entre dos o más candidatos, “la mesa sorteará los nombres” de los candidatos empatados y debía declarar electo “al que señale la suerte”, extendiéndose la respectiva credencial al favorecido (Art. 80). En cambio, la Ley de 1951, elimina el sorteo para los candidatos empatados, señalando que se entregará a la fórmula ganadora (propietario y suplente) su “certificación”, firmada por el presidente y el secretario de la “Junta Computadora” (Arts. 74 y 97). La Ley Electoral de 1966 por su parte, indica que la expedición de constancias correspondientes es atribución del CME, para el caso de elecciones municipales, y de la CED, para las de diputados y gobernador. Asimismo, la CEE es la encargada de calificar las elecciones de miembros de ayuntamientos y jueces conciliadores.

8.3 Tercer Periodo: El Régimen Electoral En El Estado De México Durante La Década De Los Setenta Del Siglo XX

La XLV Legislatura del Estado de México con el propósito de armonizar su legislación electoral nacional de junio de 1963, modificó once años después el artículo 38 de la Constitución estatal. Asimismo, mediante Decreto No. 91 de fecha 31 de enero de 1974 publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado, la XLV Legislatura estableció que la Cámara de Diputados, además de calificar la elección de sus integrantes “conocerá del cómputo total de votos emitidos en el estado para acreditar (...) los diputados de partido” (Fracción II). Igualmente se estableció que la Legislatura determinaría que partidos políticos obtuvieron el porcentaje (de votos) para tener “diputados de partido” (Fracción II).

Dicho decreto determinó que la misma Legislatura debía declarar “diputados de partido” uno o dos de los candidatos (sic), según sea el caso, quienes hayan obtenido el mayor porcentaje de sufragios en relación a la votación total de sus respectivos distritos (Fracción IV). La Ley Electoral del Estado de México (LEEM) promulgada por la XLV Legislatura un año después y publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado, mediante Decreto No. 168, del 17 de enero de 1975, mantiene la misma fórmula de reparto, pero se modifica la redacción al establecer que “serán declarados diputados de partido los candidatos que aparezcan con el mayor porcentaje de votación en relación al número de electores existentes en el Distrito que hubieren participado” (LEEM, artículo 179).

El 17 de abril de 1978 la XLVI Legislatura promulga la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (LOPPEM), publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado, Decreto No. 238, cuyo propósito es reflejar la pluralidad política establecida a nivel nacional. En esta norma, la diversidad partidista se canalizó con la creación de nueve diputados de “minoría”, además de los veintiocho de mayoría relativa (LOPPEM, artículo 4).

Para tal efecto, se establecieron dos fórmulas de asignación. Un primer diputado de “representación proporcional” se asignaba al partido con “el mayor porcentaje de votación minoritaria en relación con la votación total en cualquiera de las circunscripciones”. Las siguientes asignaciones se hacían a los candidatos de los partidos que obtuvieran en su respectivo distrito, “los porcentajes más elevados de votación minoritaria”, siempre que rebasaran el 1.5% de la votación total (LOPPEM, artículo 179).

En materia de partidos políticos la LEEM considera como partidos políticos “los nacionales y estatales”. El registro de los nacionales se otorga en el Estado de México con la entrega de “simple constancia” que acredite su registro en la Secretaría de Gobernación (LEEM, artículo 27). En este sentido, el gobierno y la legislatura estatales, apoyan el objetivo centralista del gobierno nacional de contener eventuales tendencias regionalistas o centrifugas en las entidades federativas. De esta forma, los requisitos para la acreditación de un partido local, fueron altamente exigentes en la nueva legislación.

En principio contar con un “mínimo de 150 afiliados” en al menos los dos terceras partes de los municipios, es decir, 80 localidades y que tengan al menos 15 mil afiliados en toda la entidad. Haber organizado una asamblea en esos 80 municipios en presencia de un notario público, el cual debía certificar que fueron exhibidas las listas nominales de afiliados, los cuales debían confirmar que estaban enterados de los documentos básicos (estatutos, declaración de principios, etc.), nombre, apellido, domicilio, ocupación, número de credencial de elector y firma o huella de cada afiliado (LEEM, artículo 33, fracciones I y II). Igualmente, el notario o funcionario público certificador, debía dar fe de que al acto concurrieron cuando menos 150 afiliados y que comprobó con base en las listas nominales la identidad y residencia de un 5% cuando menos (siete personas) de afiliados mediante un muestreo que practicaré auxiliado de dos testigos de calidad ajenos a la agrupación.

Otro requerimiento para el notario o equivalente es que verificara que entre los presentes se encontraban afiliados “avencindados” en cuando menos la mitad de las localidades del municipio, y aún más complicado, debía revisar que estuvieran un mínimo de diez personas por localidad (LEEM, artículo 33, fracción II, párrafos 2 y 3).

Además de las actividades señaladas, la agrupación que aspiraba a tener un registro de partido local debía celebrar una “asamblea estatal constitutiva” ante la presencia de un notario público, el cual debía certificar que asistieron los delegados propietarios suplentes elegidos en las asambleas municipales; que se comprobó la identidad de los delegados con credencial de elector “y otro documento fehaciente” (sic) (LEEM, artículo 33, fracción III).

Por si no fueran suficientes complicaciones, la ley establecía que para solicitar el registro como partido político local, las agrupaciones interesadas debían entregar en la Dirección de Gobernación de la Secretaría de Gobierno las siguientes constancias:

- testimonios “notariales” de los documentos básicos;
- listas nominales de afiliados por municipios; y
- certificados (notariados) de las asambleas celebradas en los municipios y las actas protocolizadas de la asamblea estatal constitutiva (LEEM, artículo 34).

Desde luego, la Secretaría de Gobierno, tenía la prerrogativa de decidir si la documentación era aprobada: “Dentro del plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la Dirección de Gobernación resolverá lo conducente. Cuando proceda expedirá certificado haciendo constar el registro” (LEEM, artículo 35). Podía incluso negar el registro sin oportunidad de apelación; y apenas la ley garantizaba, después de la negativa, una fundamentación de las casusas.

La legislación electoral mexiquense de 1978, emuló la Ley federal de 1977 y estableció que los partidos políticos son entidades de “interés público” (LOPPM, artículo 22). Asimismo, asumió, como la norma de 1975, como valido el registro nacional de los partidos, de forma que, con ello, se puede acreditar el registro en el Estado de México. Igual que en la anterior legislación la norma diferenció entre partidos nacionales y los de orden local. (LOPPM, artículo 23).

Como en la legislación anterior, la clase política al mando el gobierno del Estado de México, no estaba dispuesta a estimular que grupos regionales dentro de esta entidad federativa, pudiesen crear una fuerza partidista o fuera el marco para dar cauce a la escisión del grupo en el poder, de manera que en la LOPPEM endurece los requisitos para otorgar el registro a un partido local (artículos 29 a 34).

A todas luces, se trataba de dificultar aún más la formación de partidos políticos. Se les pedía “un mínimo” de 250 afiliadores” en cada uno cuando menos, de las dos terceras partes de los municipios que componen el Estado”. Es decir, en al menos 80 municipios, lo cual supone un total de dos mil “afiliadores. Además, se les pedía tener 30 mil afiliados cuando menos (15 mil más que en la ley de 1975) y haber organizado asambleas de afiliación en dos terceras partes de los municipios del Estado ante la presencia de un notario público (LOPPM, artículo 29). Igual que en la legislación de 1975, se establecía que cada uno de los afiliados debía registrar los siguientes datos en las asambleas constitutivas: nombre, apellidos, número de credencial de elector, domicilio, firma o huella digital.

Asimismo, aparte de las asambleas municipales, los aspirantes a partido local, estaban obligados a celebrar una Asamblea Estatal Constitutiva ante la presencia de un notario público, quien debía certificar que asistieron los delegados propietarios o suplentes de las asambleas municipales y comprobar su identidad y domicilio por medio de la credencial de elector u otro documento (LOPPEM, artículo 29).

Sobra decir que esta exigencia implicaba varios desafíos de orden político y económico. En un régimen donde las elecciones eran fundamentalmente un medio de acercamiento entre los postulados y los votantes y no necesariamente un mecanismo para competir genuinamente por el poder, resultaba muy riesgoso para cualquier notario público certificar una asamblea para la formación de un partido local. Pero como la ley exigía al menos 80 asambleas distritales, se requería el trabajo de más de un notario. Si la Notaría es una concesión que otorga el gobernador en turno, la pregunta era ¿quién de ellos se iba arriesgar a perderla?

Por otra parte, celebrar asambleas en 80 municipios y tener en cada uno de ellos 250 “afiliadores” implicaba un gasto económico más que significativo.

El trabajo de coordinación de los esfuerzos en los municipios, el traslado de los “afiliadores” y sus gastos de alimentación y hospedaje sumarían cantidades que no podrían sufragarse sin el apoyo de una fuente importante de recursos económicos. Si a eso se agrega la obligación de organizar una asamblea estatal que supondría contactar delegados, movilizarlos al lugar sede y devolverlos a su lugar de origen, más hospedaje y alimentación, la cantidad de recursos aumentaría sustancialmente.

Como en la ley electoral de 1975, el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Gobierno, se otorgaba la facultad de verificar que los notarios hubiesen hecho bien su trabajo. De esta manera, la ley establecía que en un plazo de 120 días naturales (cuatro meses), después de presentarse la solicitud de registro, la Dirección de Gobernación resolverá “lo conducente” previa comprobación de la identidad y domicilio del mínimo de afiliados requeridos, para lo cual se auxiliarían de “testigos de calidad” ajenos a la organización (sic) o por “documento fehaciente”.

Además, se exige, como en la ley anterior, que los afiliados presentes en las asambleas, sean avecindados (o sea, residentes) en cuando menos, la mitad de las localidades del municipio de que se trata en un mínimo de diez personas por localidad” (LOPPEM, artículo 31).

Ahora bien, las autoridades se dan un tiempo razonable para, eventualmente, verificar toda la información señalada, de forma que se establece que “el registro deberá solicitarse, por lo menos, con un año de anticipación al día de la elección (LOPPEM, artículo 31). Con esta disposición, independientemente del esfuerzo que se pueda realizar para formar un nuevo partido local, la autoridad queda como última instancia para decidir si se otorga o no el registro.

Con respecto a las prerrogativas, la ley electoral de 1975 solamente concede dos: 1) realizar mítines, reuniones públicas y actos de propaganda política en apoyo de sus candidatos; y 2) exención de impuestos estatales, en el caso de que deriven de actos o hechos relacionados con su naturaleza y fines (LEEM, artículo 49). En la legislación electoral de 1978, la realización de mítines, reuniones públicas ya no se registra como una prerrogativa, sino como un derecho (LOPPEM, artículo 36). Como en la legislación anterior, se les otorga exención de impuestos estatales y se agrega como prerrogativa “contar con un mínimo de elementos” para sus actividades (LOPPEM, artículo 45). En este sentido no se mencionaba de forma explícita el derecho para acceder a financiamiento público. Otro de los signos del centralismo político en el caso de la ley electoral de 1975 es que se establece que el máximo órgano de decisión para coordinar, preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales en todo el Estado, es la Comisión Estatal Electoral (LEEM, artículo 53). Dicho órgano, se establece, se integra por dos “comisionados” del Poder Ejecutivo, el secretario general de Gobierno (como presidente) y el director de Gobernación; un comisionado del Poder legislativo (designado por la mayoría) y uno de cada partido político con registro, más un notario público como secretario técnico (LEEM, artículo 54).

En la ley electoral de 1978, se mantiene el mismo esquema burocrático y de control político con algunos cambios menores (LOPPEM, artículos 57 y 63). En principio, continúa el mismo número de comisionados, pero se aclara que todos tienen derecho a voz y voto.

Por otro lado, la presencia del gobierno se refuerza con la participación de un “secretario técnico”, que es la persona que tiene el cargo de Jefe de Departamento de Asuntos Electorales de la Dirección de Gobernación (artículo 57). Con esta estructura, el gobierno y el PRI contaban con mayoría de manera permanente si se considera que además de los dos votos del Ejecutivo, contaban con el del legislativo, el del mismo PRI y los del PPS y el PARM; esto es, seis votos frente al PAN y, eventualmente, el partido de la izquierda (PCM, PSUM).

El control del proceso electoral, en la legislación de 1975, se refuerza con la disposición de que la Legislatura del Estado es la encargada de calificar la elección “de sus propios miembros” y su resolución es “definitiva e inatacable” (LEEM, artículo 177). El Colegio Electoral de presuntos legisladores lo integraban aquellos que “hubieren tenido mayoría de votos” (LEEM, artículo 178). Es decir, la totalidad de los que competían bajo las siglas del PRI.

Por otra parte, la legislación tenía un apartado para que se pudiese reclamar “nulidad” de alguna elección (Título Sexto). Una de las causas de nulidad es que haya habido “cohecho”, “soborno” o presión de alguna autoridad para obtener la votación a favor o en contra de un candidato; cuando se haya ejercido violencia sobre los electores en la casilla electoral (LEEM, artículo 192). La reclamación de nulidad se hacía en la Legislatura del Estado en comicios para diputados y gobernador y en la Comisión Estatal Electoral en elecciones para jueces menores municipales y ayuntamientos (LEEM, artículo 195). Como se puede apreciar, era prácticamente imposible que prosperara una anulación si el gobierno era el juez de su propia elección.

En la legislación de 1978 se mantiene la figura del Colegio Electoral (LOPPM, artículo 179), pero habilita a la Comisión Estatal Electoral para que reciba inconformidades de manera previa a su instalación (LOPPM, artículo 178). Asimismo, esta legislación también da facultades a las Comisiones Distritales para que reciban reportes de irregularidades. Esta información, sin embargo, tiene que ser valorada, y eventualmente, tomada en cuenta por la Comisión Estatal Electoral. En el caso de las elecciones municipales, se establece que los las Comisiones Municipales Electorales podrán hacer constar en actas las irregularidades, pero se abstendrán de calificarlas (artículo 188).

En lo relativo al contencioso electoral, la legislación de 1978 amplía el catálogo de posibilidades para inconformarse o anular una elección, pero se mantiene el mismo esquema de arbitraje, es la legislatura la que califica los comicios de diputados y de gobernador y la Comisión Estatal Electoral quien califica los comicios de ayuntamientos (LOPPEM, artículos 295-215).

8.4 Cuarto Periodo: Cambios Del Sistema Electoral Y De Partidos En El Estado De México A Partir De 1990

México ha experimentado un paulatino proceso de democratización, sin embargo, no todas las entidades han tenido alternancia política en su gobierno. El Estado de México es un ejemplo de ello, aunque el tablero político se ha modificado tanto en su Congreso local como en los ayuntamientos. El cambio político en la entidad inició en 1975, extendiéndose con la reforma electoral de 1996 (similar al ámbito nacional). Esto derivó en mayor competitividad en el estado, así como a una generación de gobiernos divididos. Se trata de una entidad que tiene similitudes con lo que ha sucedido en el ámbito nacional; sin embargo, posee particularidades, por ejemplo, un sistema de partidos sui generis con organizaciones nacionales de oposición (PAN y PRD) que han logrado resultados importantes en ayuntamientos y en el Congreso local. Sin embargo, estas fuerzas no han logrado arrebatarle la gubernatura al PRI. Otros partidos en la entidad son los minoritarios, normalmente aliancistas, así como los locales que han sido débiles y efímeros. Las reformas electorales permitieron que otros partidos ingresaran a la arena electoral, obteniendo logros en ayuntamientos, así como su representación en el Congreso local. Y es que los órganos electorales redujeron la intervención del gobierno, dando mayor certeza en la organización de los procesos electorales y en el conteo de votos. Los cambios socioeconómicos y demográficos sufridos en la entidad no alentaron la competitividad en la gubernatura. Lo anterior se explica por diversos factores: el PRI es el partido con mayor arraigo en la entidad; posee la capacidad para operar una maquinaria electoral a través de la compra y coacción del voto; además la élite política priísta del Estado de México es una de las más cohesionadas del país, capaz de entablar acuerdos entre dirigencia estatal y nacional (salvo el conflicto entre Roberto Madrazo y Arturo Montiel en 2005).

Habría que sumar un factor más: la oposición no ha conseguido articularse y cohesionarse en la entidad. Por un lado, el PAN ha sufrido diversos conflictos entre su dirigencia nacional y estatal en torno a la definición de la candidatura a gobernador, generando desgaste entre sus miembros. Por otro lado, el PRD carece de la capacidad para generar cuadros con posibilidad de ganar la gubernatura, siendo relegado al tercer lugar de las preferencias (salvo en 2011 cuando logró el segundo lugar, pero triplicado en votos por el PRI). Dado su carácter pragmático, ambos partidos se enfocaron en concretar sus proyectos particulares, sin trastocar los “fundamentos del orden establecido” en la entidad (Reveles, 2009, p. 15), por lo cual la ciudadanía les ha cobrado factura en diversos municipios densamente poblados, así como en el Congreso local. Además, no han podido establecer una alianza competitiva que permita la alternancia, pues los conflictos entre los liderazgos perredistas la han frenado (en 2011), o no ha existido voluntad para concretarla (2017). Esto ha permitido que el PRI siga gobernando la entidad. Por ello resulta relevante identificar el posible impacto de las reformas electorales en el Estado de México, por un lado, así como el desempeño electoral de los partidos políticos entre 1990 y 2015, por el otro, temas que se abordarán en el siguiente apartado.

Reglas del juego, autoridades y actores locales. El proceso de transformación en la entidad inicia en abril de 1978 con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en el Estado de México (LOPPEEM), vigente hasta 1996. Esto dio lugar a la representación proporcional en la entidad, estableció a los partidos como entidades de interés público y dificultó la creación de partidos locales, imponiendo requisitos poco posibles de cumplir en aquel tiempo. Además, la Secretaría de Gobierno del Estado de México era la encargada de proporcionar el registro.

Fue hasta 1986 que algunas organizaciones como Naucopac, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) e integrantes de la Organización Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas, crearon el Partido Revolucionario de los Trabajadores Zapatistas del Estado de México (PRTZ). Solicitaron el registro como partido local, obteniendo respuesta hasta 1990, previa reforma a la LOPPEEM. La Comisión Estatal Electoral (CEE) les otorgó el registro condicionado, pero lo perderían en 1990 al no obtener el 1.5 % de la votación (Gómez, 2005).

Las limitantes legales para crear, alcanzar y mantener el registro de un partido local complicaron la opción real de salida de cualquier inconforme al interior del PRI en la entidad, fomentando indirectamente la lealtad y disciplina.

Los decretos 126 y 127 de junio de 1990, presentados por el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, crearon cambios importantes en la legislación electoral en la entidad como: a) elevar a rango constitucional estatal a los partidos políticos como entidades de interés público; otorgarles el derecho a recibir financiamiento público; b) la creación de un tribunal que fortaleciera la transparencia y legalidad del proceso electoral; c) garantizar el derecho de los ciudadanos a asociarse libre y pacíficamente para conocer sobre los asuntos políticos de la entidad; d) actualizar cualitativa y cuantitativamente la integración del Congreso del Estado, quedando con 60% de diputados de mayoría relativa y 40% de representación proporcional; e) se fijó que un partido no podía tener más de dos tercios del total de curules, aunque su porcentaje de votación fuera mayor; y f) la flexibilización de los requisitos para el registro de partidos locales; entre los principales aspectos (Sánchez, 1993).

En febrero de 1993 se expidió el Decreto 160 que adicionó a la LOPPEEM lo siguiente: a) se modificó la integración del Congreso local, quedando con 40 diputados electos por mayoría relativa y 26 diputados por representación proporcional; b) asignación de un síndico de representación proporcional en ayuntamientos con más de 1 millón de habitantes en favor del partido con mayor votación minoritaria; b) integración de la CEE por seis comisionados ciudadanos designados por la legislatura a propuesta del ejecutivo local, creación de la Secretaría General de la Comisión Estatal Electoral, órgano auxiliar con funciones de preparación, organización y desarrollo de las elecciones; c) acceso de los partidos a tiempo en radio y televisión públicas en períodos electorales (Sánchez, 1993).

Los decretos de 1990 y 1993 permitieron a la oposición crecer y obtener puestos de representación popular de forma gradual, sin embargo, seguían existiendo algunas lagunas que impedían tener certeza sobre el voto, como fue la influencia del gobernador en la determinación de los encargados de las elecciones. Ante el aumento de conflictividad en la entidad, la élite política decidió encausarla a través del ámbito institucional y por medio del voto.

De hecho, la apertura política fue un proceso clave de la legitimación de la élite local. Por ende, en 1995 se estableció constitucionalmente la conformación del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), encargado de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales locales. Un año después entró en vigor el Código Electoral del Estado de México (1996) que derogó la LOPPEEM. Esto supuso la entrada a una nueva era política, pues generó mayor competencia a través de la creación de un órgano electoral autónomo encargado de organizar y calificar las elecciones. También incluyó la fórmula de distribución del financiamiento público similar a la utilizada en el ámbito nacional (30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su votación).

Asimismo, se obligó a que los partidos presentaran un informe anual que diera cuenta del origen y monto de los ingresos, así como sobre su utilización. Estableció la exigencia de una mayoría calificada en el Congreso local para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado de México.

Además, otorgó a los partidos la posibilidad de disponer de tiempo en medios de comunicación para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. Sin embargo, dicha reforma presentaba límites importantes, por ejemplo, el gobernador poseía la facultad de proponer la terna al Congreso local para elegir el consejero presidente del órgano electoral. Aunque con autonomía jurídica y administrativa, el Consejo General del IEEM sometía un anteproyecto de presupuesto a la consideración del gobernador. El Consejo General estaba conformado por cuatro consejeros del Poder Legislativo con voz y voto, electos por los miembros de la legislatura local, así como por siete consejeros ciudadanos con voz y voto electos por la misma legislatura. La duración del cargo se estimó en dos procesos electorales con posibilidad de una reelección. Además, la remoción de los consejeros debía ser solicitada por la legislatura local o por el consejero presidente, con el apoyo de seis consejeros. Dicho proceso se llevaría a cabo a través de una Comisión de Justicia del Tribunal Electoral del Estado de México.

En octubre de 1998 se modificó la integración del Consejo General, eliminando a los consejeros del poder legislativo. Se descartó la facultad de proponer a tres candidatos por parte de cada fracción parlamentaria.

En 1999 se modificó la legislación electoral en la entidad, integrando la reducción del apoyo necesario que debía tener el consejero presidente para iniciar el proceso de destitución de algún integrante: se pasó de seis a cuatro consejeros.

El Partido del Pueblo Mexiquense (PPM) obtuvo su registro gracias al nuevo clima de oportunidades. No obstante, lo perdió en su primer proceso electoral. Hasta junio del 2000 se aprobó el reglamento que permitía el registro de partidos locales en la entidad. Gracias a lo anterior, Parlamento Ciudadano obtuvo el registro en 2002, sin embargo, no superó su primera prueba electoral. A finales de 2004 se otorgó el registro a Unión México A. C., posteriormente conocido como Partido Unidos por México.

A partir de 2005 han existido otros partidos locales, que han participado solamente en las elecciones de ayuntamientos y en la disputa por escaños en el Congreso local. La pluralidad ha derivado en la fragmentación del voto entre los partidos de la misma tendencia ideológica o entre aquellos en los que militaron previamente quienes conformaron las nuevas opciones electorales (Gómez, 2005). Éste fue el caso del PRTZ frente al PRD, o lo habría sido el Frente Mexiquense Democrático ante al PAN, de haber conseguido el registro en 2005. Llama la atención que no se ha configurado un solo partido local en la historia reciente para competir por la gubernatura. Esto da cuenta de una élite política cohesionada dentro del PRI, pues no han existido opciones de salida para los inconformes en la contienda por la gubernatura.

8.5 Quinto Periodo: Reforma De 2008 Y Reconfiguraciones Normativas Del Modelo De Comunicación Política

Derivada de la reforma constitucional de 2007-2008, en el estado de México se llevó a cabo una reforma electoral en 2008 que establece la publicación de una convocatoria pública destinada a dar certidumbre sobre los plazos, formas y términos de la elección de los integrantes del Consejo General del IEEM. Se reformó la compra de tiempo en medios de comunicación, siendo el IFE la única autoridad encargada de administrar el tiempo en radio y televisión que corresponde a los partidos en la entidad y al IEEM.

Se agregaron causales de nulidad del proceso electoral, tales como el manejo de recursos provenientes de fuentes ilícitas y la utilización de recursos públicos y/o destinados a programas sociales que pudieran incidir en el resultado (Fernández, Betancourt y Naessens, 2016). Se modificó la remoción de los consejeros electorales, que sólo podría ser a través de un juicio político; se estableció que los aspirantes a consejeros no podían haber ocupado la titularidad en alguna secretaria de Estado, Procuraduría General de Justicia ni Subsecretaría, a menos que se hayan separado con dos años de anticipación. En adición se creó la figura de Secretario Ejecutivo General electo por el Congreso local a propuesta de cinco integrantes del Consejo General.

Dicha reforma electoral incluyó la reestructuración del Consejo General del IEEM, con la cual el Consejero Presidente y tres consejeros electorales permanecerían en el cargo hasta septiembre de 2009, mientras tres consejeros electorales ocuparían el cargo hasta agosto de 2008. Además, la legislatura debía designar a tres consejeros electorales que ocuparan el cargo desde 1 de septiembre de 2008 hasta el 1 de septiembre de 2009.

El Congreso local, aún sin tener atribuciones, decidió que los consejeros Norberto López Ponce, Gabriel Corona Armenta y Ruth Carrillo Téllez abandonaran anticipadamente el Consejo Electoral, situación que mermó la autonomía del órgano electoral. Asumió la presidencia Norberto Hernández Bautista, mismo que refrendó su militancia panista en su toma de protesta (Faustino, 2016, p. 169). Se ha argumentado que la partidización del órgano electoral local (Arzuaga y Vivero, 2008), similar a la acontecida en el ámbito nacional (Díaz, 2011), redujo el grado de legitimidad de la competencia. Sin existir correspondencia con lo aprobado a nivel nacional, en 2009 se reformó la fórmula de financiamiento público, quedando 15% de forma igualitaria y 85% de forma proporcional a la votación (Fernández, Betancourt y Naessens, 2016).

8.6 Sexto Periodo: Reforma Político Electoral De 2014 Y Su Impacto En El Estado De México

En 2014 se realiza una nueva reforma constitucional en materia política-electoral, la cual modifica de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral.

En primer lugar, la reforma desaparece al IFE y en su lugar crea al Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. En principio, será una autoridad supervisora y que dé lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (Art. 41, base V, apartado B, inciso a) y b)).

Adicionalmente, podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos (Art. 41, base V, apartado B); tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (Art. 35, fracción VIII, numeral ocho) y la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal, como local (Art. 41, base V, apartado B). La reforma de 2014 impacta de manera significativa en la organización y desarrollo de los procesos electorales locales, y por lo tanto, en nuestra entidad. Se otorgan al Consejo General del INE nuevas facultades de asunción, delegación y atracción para la organización electoral.

El Consejo podrá asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales. También podrá delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento. Además, podrá atraer a su conocimiento cualquier asunto de competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (Art. 41, base V, Apartado C).

Asimismo, se crea un Servicio Profesional Electoral Nacional, que será regulado por el INE. La regulación del Servicio Profesional, que abarcará las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE, como de los organismos públicos locales, será desarrollada por la legislación secundaria y por los reglamentos que apruebe el Consejo General del INE (Art. 41, base V, apartado D).

La reforma mantiene la existencia de los institutos electorales locales, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento.

A partir de la reforma, todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un Consejero Presidente. Su designación y remoción correrá a cargo del Consejo General del INE, (Art 41, base V, apartado C).

En lo que respecta a sus facultades, los institutos locales realizarán los escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores, realizaran los procedimientos de consultas populares en el ámbito local; también serán encargados de administrar el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, realizar las tareas de educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales y, finalmente, de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos; algunas de esas facultades las desarrollarán conforme a los lineamientos establecidos por el INE (Art. 41, base V, apartado C). En virtud de lo anterior, en 2014, con la oposición del PRD, PT y MC, la Legislatura del Estado de México aprobó la reforma político-electoral. Dicha reforma incluye la reducción del tiempo de campaña a 60 días para gobernador y 35 para alcaldes y diputados. El umbral para mantener el registro como partido subió al 3%, igual que en el plano nacional.

Derivado de la reforma de 2014, si bien se advierte, por un lado, la centralizaron de los procesos electorales, al asumir el INE funciones realizadas anteriormente por los institutos locales, transformados en Organismos Públicos Locales en Materia Electoral (OPLES), en general se observa que los distintos cambios en las reglas de juego en la entidad han generado condiciones más equitativas en los procesos electorales, lo cual redundó en una mayor pluralidad y competencia política en ayuntamientos y en el Congreso local, aunado a que el hecho de que INE sea ahora la instancia encargada del nombramiento de los titulares de los OPLES ha contribuido a evitar que la intromisión de poderes fácticos locales en las elecciones.

CONCLUSIONES

De la gobernabilidad a la gobernanza: un cambio sustantivo de paradigma. La experiencia mexiquense evidencia que la estabilidad por sí misma no produce legitimidad.

En etapas de hegemonía, la gobernabilidad descansó en arreglos jerárquicos, control de insumos clave (padrón, boletas, casillas) y comisiones electorales alineadas con el Ejecutivo. Ese patrón—funcional para la estabilidad—socavó la credibilidad cuando la competencia real emergió. La gobernanza electoral plantea otra lógica: decisiones colegiales, auditables y corresponsables, con estándares de transparencia y mecanismos de corrección ex-ante y ex-post. El Estado de México transitó hacia esa matriz—sobre todo tras 1996 y 2014—pero la consolidación exige una vigilancia continua para impedir regresiones.

La arquitectura importa, pero la operación importa más. El documento demuestra que la sola promulgación de normas (1913, 1917, 1966, 1978, 1990, 1996, 2008, 2014) nunca fue suficiente. La diferencia entre norma viva y norma muerta la marca la capacidad administrativa (planeación, profesionalización, cadena de custodia, tecnología), la autonomía presupuestal y decisional, y la capacidad para gestionar el conflicto con criterios técnicos y reglas previsibles. En las elecciones cerradas, cuando aumentan los incentivos de impugnación, los vacíos operativos se convierten en narrativas de sospecha.

Por ello, la gobernanza electoral debe invertir tanto en diseño como en ejecución y comunicación pública. El papel del INE y el Servicio Profesional Electoral Nacional como “seguros institucionales”. La reforma de 2014 introdujo dos seguros de gobernanza: i) homologación de estándares y capacidad de asumir o atraer funciones para evitar capturas locales; ii) profesionalización nacional del personal técnico y ejecutivo. En el Estado de México, esto se traduce en piso de calidad y en un marco de apoyo y control sobre el IEEM. El beneficio es claro: reduce discrecionalidades y eleva la predictibilidad. El riesgo es doble: sobrecarga de coordinación (cuando las líneas grises entre competencias generan fricción) y percepción de centralismo (si la comunidad política local interpreta la asunción como sanción política y no como mecanismo técnico). La respuesta es más gobernanza: reglas claras para ejercer estas facultades, justificación pública robusta y rendición de cuentas reforzada. Partidos, competencia y legitimidad: la paradoja mexiquense. Por su tamaño, el Estado de México concentra recursos, atención mediática y estrategias de campaña de alta intensidad.

La élite priista históricamente cohesionada, la fragmentación opositora y las asimetrías territoriales configuraron por años una cancha inclinada. Las reformas ampliaron la competencia y pluralizaron Congresos y ayuntamientos, pero la aceptación de resultados sigue descansando en dos bisagras: equidad en la contienda (acceso a medios, fiscalización de recursos, uso de programas sociales) y calidad del arbitraje (tiempos de resolución, criterios consistentes, publicidad de decisiones). La gobernanza electoral, así entendida, no es neutral respecto del desempeño partidista: premia a quien se adapta a reglas transparentes y castiga a quien busca zonas de opacidad.

Ahora, si hablamos de una Agenda prospectiva de gobernanza electoral para México y el Estado de México, se plantean los siguientes temas:

- Blindaje meritocrático de nombramientos y carreras en el INE y el IEEM bajo el Servicio Profesional Electoral Nacional (perfiles, rotaciones, evaluaciones, ética).
- Transparencia radical y trazabilidad de la cadena electoral: publicación proactiva de datos de padrón/lista nominal, licitaciones de materiales, pruebas de impresión y serialización, bitácoras de entrega-recepción, auditorías de sistemas de resultados.
- Respuesta temprana y comunicación en crisis: protocolos públicos para incidentes, desinformación y fallas técnicas (con responsables, tiempos y métricas).
- Fortalecimiento de la observación social: expansión de acreditaciones, alfabetización cívica-digital, programas de monitoreo ciudadano de programas sociales en tiempos electorales.
- Criterios públicos para asunción/atracción por el INE: umbrales técnicos, motivaciones, temporalidad, indicadores de retorno de funciones al OPLE.
- Justicia electoral oportuna y pedagógica: sentencias con lenguaje claro, datos y anexos técnicos, más audiencias públicas en casos de alto interés.
- Representación proporcional: se espera que haya diputados plurinominales, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas que no solamente representen a las cúpulas partidistas.

- Representación parlamentaria y gobernabilidad: El propósito es que el debate sobre la relación entre votos y escaños implique una discusión amplia y consensuada sobre si los límites a la sobrerrepresentación legislativa, tanto a nivel nacional como en los estados, abarque no sólo a los partidos, sino también a las fuerzas políticas coaligadas.
- Financiamiento público a los partidos: El costo de las campañas y del funcionamiento de los partidos se considera muy alto, de forma que hay una demanda social para que baje el costo de las campañas electorales y de que disminuya y se transparente el financiamiento a los partidos, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas.

Para cerrar, se puede afirmar que la confianza es un bien público acumulativo. La trayectoria mexicana enseña que la confianza no se decreta; se acumula con rutinas impecables, explicaciones oportunas y una interacción constante con ciudadanía y partidos.

En un entorno donde “quien gana lo gana todo” puede ser la percepción dominante, la gobernanza electoral debe crear incentivos para que perder con legitimidad sea preferible a ganar con sospecha. El objetivo es que los actores internalicen que su interés de largo plazo seguir compitiendo con reglas claras depende de mantener instituciones imparciales, procesos verificables y ciudadanía vigilante.

Asimismo, se puede afirmar que la historia normativa y organizativa del Estado de México muestra un desplazamiento desde un control centralizado hacia una gobernanza multinivel con estándares crecientes de autonomía, profesionalismo y rendición de cuentas. La reforma de 2014 cerró brechas críticas, pero la calidad electoral seguirá dependiendo del desempeño cotidiano del INE y del IEEM, del comportamiento estratégico de los partidos y de la densidad del capital social dispuesto a vigilar, comprender y defender los procedimientos. Esa convergencia instituciones sólidas, reglas claras y ciudadanía activa es la condición para que la democracia mexicana no sólo cuente votos, sino que construya legitimidad elección tras elección.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Freddy Mariñez, F. y Garza, V. (Coords.) Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. EGAP Tecnológico de Monterrey. México: Porrúa.
- Aguirre, P. (1998) “La ciudadanización y sus peligros. Nexos, número 243, marzo. México: Editorial Nexos.
- Carbonell, M., Cárdenas, J. y Pérez, C. (1998) ¿Qué es la autonomía de los órganos electorales? Un debate necesario. Cancún. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, 22-25 de marzo.
- Carbonell, M. (2009) Dilemas de la democracia constitucional. México: Porrúa, CEDH Aguascalientes.
- Castillo, J. (2013) Gobernanza electoral y judicialización de la política: los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006. México: Colegio Mexiquense.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Domínguez, A. (2015). La gobernanza y sus implicaciones. En Pérez, G. Fernández y González, P. (Coords.) Tendencias actuales de la Ciencias Política, t. II. México: UNAM.
- Estado de México. (1913). Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México.
- Gómez Tagle, S. (1993). Introducción. En Gómez Tagle, S. (Coordinadora) Las elecciones de 1991. México: La Recuperación Oficial. México: La Jornada Ediciones, Ediciones GV Editores.
- Hartlyn, J. (1998). The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic. Chapel Hill. University of North Carolina Press.
- 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, No. 51. Universidad de Salamanca.
- IFE (1999). Desarrollo Electoral Mexicano, Antología. México: Instituto Federal Electoral, Programa de Formación y Desarrollo.

- INE (2022). Padrón electoral y lista nominal de Electores. Fecha de corte de 31 de agosto de 2022. <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>.
- Kooiman, J. y Van Vliet, M. (1993), “Governance and Public Management”, en Eliassen, K. y Kooiman, J. (comps.) *Managing Public Organisations*. Londres: Sage Publications.
- Loaeza, S. (1989). *El llamado de las urnas*. México: Cal y Arena.
- Lujan, N. (2000). Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales. *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Abril-mayo, número: 591-592, México.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencia Política.
- Martínez, R. (2011). *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Miguel Ángel Porrúa.
- Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002). *The comparative Study of Electoral Governance. Introduction*. *International Political Science Review*, Vo. 23, No. 1. Sage Publications.
- Murillo, P. (2010). *Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales. Parlamento y Constitución*. Anuario No. 13. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Natera, A. (2005). *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*. *Revista Mexicana de Sociología*, No. 67. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Nohlen, D. (2011) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (2005). *Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* *Foro Internacional* 182. México: El Colegio de México.
- Porras, A. (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia*. Madrid: Trotta.
- Putnam, R. (2011). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en la descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac.

- Savas, E. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schedler A. (2000). Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del IFE. *Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 2, segundo semestre, México: CIDE.
- Sola, A. (2000). La traducción de gobernanza. *Punto y Coma*, No. 65, septiembre- octubre.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155. París: UNESCO.
- UNESCO (1998) *Governance*. *International Social Science Journal*.
- Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 50, junio. Caracas.
- Uvalle, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia*. Vol.19 No.60. Sep./dic. pp. 11-144. Toluca, México: UAEM.
- Woldenberg, J. (1992). Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral. *Justicia Electoral*, Año 1, No. 1, *Revista del Tribunal Federal Electoral*, México.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: Una mirada desde América Latina*. *Perfiles Latinoamericanos*, No. 38. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).



ISBN: 978-625-93344-9-3