

# Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014

JULIO RÍOS-FIGUEROA\* Y LUIS FERNANDO SOTO TAMAYO\*\*

*Resumen: ¿Qué explica la variación en los niveles de independencia judicial de los estados de México? Este artículo vincula de forma positiva, teórica y empíricamente, la competencia electoral y la independencia judicial de jure. Distingue entre varias lógicas y medidas que ligan la competencia electoral con la creación de reformas judiciales. También explora explicaciones alternativas, como la lógica del seguro, la difusión y la ideología política. El análisis se hace con una base de datos original que cubre las reformas a los mecanismos de nombramiento, remoción y duración de los magistrados del tribunal superior en todos los estados de 1985 a 2014.*

*Abstract: What explains variation in levels of judicial independence across Mexican states? This article examines the positive, theoretical and empirical link with electoral competition and de jure judicial independence. It distinguishes between various logics and measures associating electoral competition with the creation of judicial reforms. It also explores alternative explanations, such as the logic of insurance, dissemination and political ideology. The analysis is conducted using an original database on amendments to the mechanisms for the appointment, removal and duration of judges of the higher court in every state from 1985 to 2014.*

*Palabras clave:* independencia judicial, competencia electoral, análisis subnacional, estados de México.

*Key words:* judicial independence, electoral competition, subnational analysis, Mexican states.

**E**n las democracias latinoamericanas de la tercera ola se han dado una serie de reformas a diversas instituciones de los sistemas nacionales de administración y procuración de justicia (ver, por ejemplo, Brinks, 2005; Hammergren, 2006; Ríos-Figueroa, 2011). Menos estudiadas, pero no menos importantes, son las reformas judiciales que han transformado a nivel subnacional las instituciones judiciales en los países federales de la región: Argentina, Brasil y México (ver, por ejemplo,

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Temas de especialización: independencia judicial e instituciones del sistema de justicia en México y América Latina. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

\*\* Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Temas de especialización: independencia judicial en los estados de México. Río Hondo #1, Álvaro Obregón, Progreso Tizapán, 01080, Ciudad de México.

Castagnola, 2010; Ingram, 2012). No es el caso que todas las reformas apuntan sin ambigüedad al incremento y consolidación del poder judicial (Brinks y Blass, 2013), y esta variación impone diversas preguntas: ¿por qué en algunos casos los políticos que ocupan posiciones en los poderes ejecutivo y legislativo reforman las constituciones para dar independencia a los jueces?; ¿cuándo y por qué optan por dejar de controlar al poder judicial, con el riesgo de que esta decisión les imponga costos en el futuro?; ¿por qué, en general, los políticos hacen reformas constitucionales que pueden implicar una pérdida en el poder que ostentan?

Existen algunos estudios que responden a estas preguntas a nivel regional (Brinks y Blass, 2013; Finkel, 2008; Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa, 2010). En este artículo construimos sobre la base teórica propuesta por estos análisis y nos sumamos a los relativamente pocos estudios que hay sobre este tema a nivel subnacional. En particular, analizamos los determinantes políticos de la intrigante e interesante variación en los niveles de independencia *de jure* de los magistrados de los tribunales superiores de justicia en los estados de México. En Querétaro, por ejemplo, los incentivos institucionales apuntan a un grado bajo de independencia: los magistrados son electos directamente por una mayoría de legisladores del estado por un periodo inicial de sólo tres años<sup>1</sup> y pueden ser removidos también por una mayoría de la Legislatura. En Aguascalientes, en contraste, el Ejecutivo nombra candidatos a partir de una lista que presenta el Consejo de la Judicatura y posteriormente el legislativo debe aprobar el nombramiento, que es por un periodo de 10 años. El resto de los estados se encuentra entre estos extremos. ¿Qué explica la variación en la arquitectura institucional de los tribunales superiores de justicia de los estados de México? ¿Por qué en algunos estados se hacen reformas constitucionales con incentivos que parecen favorecer la independencia de los magistrados, mientras que en otros ocurre lo contrario? El objetivo de este artículo es explicar la variación existente en los niveles de independencia judicial *de jure* en los estados de México.

Nuestro argumento principal es que la probabilidad de que se pasen reformas constitucionales que aumenten el nivel de independencia judicial *de jure* de los magistrados del Tribunal Superior está relacionada con el nivel de competencia política. Específicamente, planteamos que

<sup>1</sup> Una mayoría calificada a partir de la reforma de 2005. El periodo de duración inicial es de tres años; luego podrán ser electos por la Legislatura para un periodo de nueve años más si el Consejo de la Judicatura y el Pleno del Tribunal determinan que tuvieron buen desempeño en sus primeros años.

a mayor competencia política, mayor probabilidad de que haya una reforma a la constitución local que aumente dicha independencia. En este sentido, nuestro artículo se suma a otros que han explorado los efectos de la competencia electoral en diversos aspectos de la política y las políticas públicas de los estados mexicanos (Beer, 2001, 2006; Cleary, 2007; Ingram, 2012, 2013; Rebolledo y Rosenbluth, 2010; Solt, 2004). Hacemos dos contribuciones a esta literatura. La primera es que, con base en datos originales, usamos una medida de independencia judicial *de jure* distinta a las utilizadas en otros estudios que proponen indicadores como el presupuesto judicial (Beer, 2006; Ingram, 2013) o las características institucionales de los consejos de la Judicatura (Ingram, 2012; Rebolledo y Rosenbluth, 2010).<sup>2</sup> Por otro lado, distinguimos diversos modos de entender y medir la competencia electoral: el número efectivo de partidos legislativos, la lógica de los actores de veto, el margen de victoria en la elección de gobernador y la alternancia en el Poder Ejecutivo entre distintos partidos. Esto nos permite avanzar en la identificación de los aspectos y los mecanismos a través de los cuales dicha competencia se vincula con la producción de reformas constitucionales estatales. Por último, también evaluamos sistemáticamente explicaciones alternativas como la ideología (Ingram, 2012, 2013) y la llamada lógica del seguro (por ejemplo, Finkel, 2008; Ginsburg, 2003).<sup>3</sup>

Las distinciones en el concepto de competencia electoral son especialmente relevantes en el caso de los estados de México. Es sabido que la transición mexicana a la democracia comenzó con cambios electorales en los municipios, después en los estados, y finalmente a nivel federal tanto legislativo como ejecutivo (Merino, 2003). Sin embargo, todavía hoy existen estados donde la inercia del sistema de partido hegemónico se siente con fuerza: hasta el año 2014 había nueve estados gobernados ininterrumpidamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde que éste fue creado, entre ellos algunos que incluso han sido

<sup>2</sup> En este artículo nos enfocamos en analizar las causas de la variación en los niveles de independencia judicial en las constituciones estatales. Cuál es el efecto de los incentivos institucionales implícitos en distintos niveles de independencia judicial *de jure* en otras variables (por ejemplo, la independencia judicial *de facto*, el control de la corrupción, o la protección de derechos humanos) es una cuestión muy relevante pero distinta, y está fuera del alcance de este artículo. Para una discusión de distintos conceptos y medidas de independencia judicial, ver Ríos-Figueroa y Staton, 2012.

<sup>3</sup> La lógica del seguro puede también ser considerada dentro de la competencia política. Aquí la tratamos aparte porque ha ganado un lugar importante en la literatura.

considerados “enclaves autoritarios”.<sup>4</sup> Por otro lado, hay estados donde hubo alternancia pero el nuevo panorama político refleja baja competencia; éste es el caso de Guanajuato, donde el Partido Acción Nacional (PAN) ha dominado la política local desde que sustituyó al PRI en el poder. Finalmente, se encuentran los estados donde ha habido dos o más alternancias y donde la competencia política es alta, como Nuevo León, Aguascalientes o Chiapas. Establecer la modalidad de la competencia electoral (esto es, alternancia, número efectivo de partidos, margen de victoria, o actores de veto) que tiene un mayor efecto en reformas que aumentan la independencia judicial es, por tanto, relevante.

A partir de una serie de análisis estadísticos, encontramos que, efectivamente, la competencia electoral, en particular en su variante de número efectivo de partidos legislativos y la lógica de los actores con veto, tiene un efecto positivo y significativo en la elaboración de reformas que favorecen la independencia *de jure* de los magistrados superiores de los estados. Observamos que las reformas que fortalecen el nombramiento y la duración de los magistrados en sus cargos, al igual que aquellas que dificultan su remoción, se producen cuando las legislaturas locales son más plurales y cuando existe una fragmentación de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Por otra parte, también encontramos que la ideología de los gobernantes (en un espectro de izquierda-derecha) tiene un efecto significativo en el fortalecimiento de instituciones judiciales. Sin embargo, encontramos evidencia distinta a la de Matthew Ingram (2013) y consideramos que el uso y la operacionalización de esta variable deben estar contextualizados en cada caso en particular. Específicamente, la toma de decisiones basadas en compromisos ideológicos en democracias como la mexicana puede variar de estado a estado, ya que por la predominancia histórica de un solo partido hay estados donde los partidos de oposición se coaligan con fines meramente electorales, y no ideológicos, para vencer al partido dominante.

El resto del artículo está dividido en cuatro partes. En la primera ofrecemos detalles de nuestra variable dependiente: las reformas a las constituciones estatales que afectan la independencia de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En la segunda, desarrollamos y exponemos nuestra hipótesis principal, las hipótesis alternativas y las variables de control, y explicamos los indicadores que utilizamos para medir cada

<sup>4</sup> Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

una de ellas. En la tercera parte realizamos una serie de análisis estadísticos para evaluar las distintas hipótesis. Finalmente, concluimos con un resumen de los hallazgos y una serie de temas que quedan para futuras investigaciones.

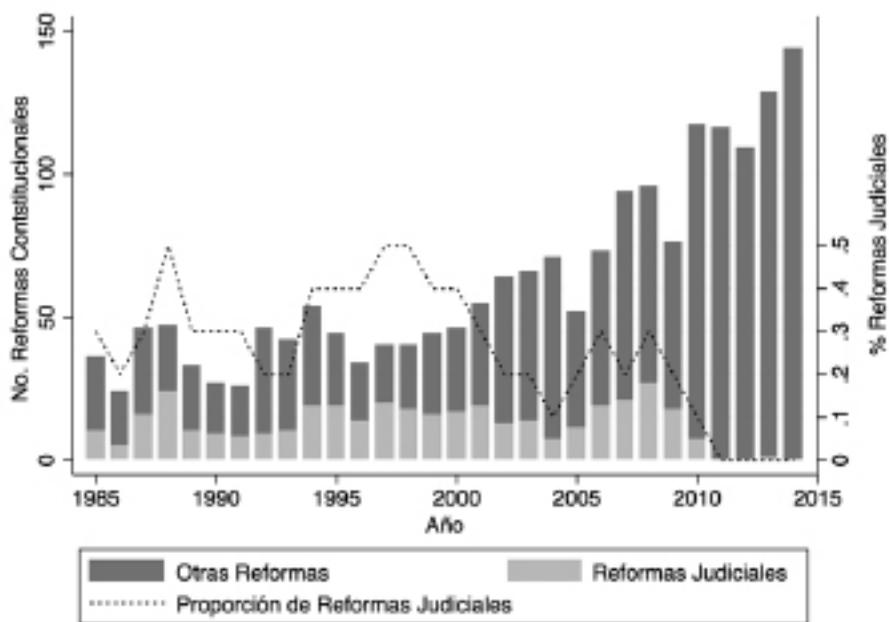
#### INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO, 1985-2014<sup>5</sup>

El número de reformas a las constituciones de los estados de México, en particular aquellas que alteran algún artículo en el apartado del Poder Judicial, es en general alto, pero varía de estado a estado. Tan sólo para el periodo 1985-2014, Chiapas ha realizado 20 reformas a estos artículos, lo que lo convierte en el estado que más reformas ha hecho. Lo siguen de cerca Baja California y Tamaulipas, con 18 reformas cada uno. En el otro extremo está Puebla, que sólo realizó seis en el mismo periodo. La figura 1 (en la siguiente página) muestra el número de reformas a cualquier artículo de las constituciones estatales y resalta las hechas a los artículos que afectan al Poder Judicial. Respecto a las primeras, es notable que de 1985 a 2014 cada año hubo no menos de 20 reformas, y que a partir de 2010 el número de reformas ha sobrepasado las 100. Más interesante para nuestros fines es que del total de reformas una importante proporción afecta al Poder Judicial, a veces hasta 50%, como en 1988, 1997 y 1998, a pesar de que éste ha sido considerado como un órgano secundario subordinado al aparato gubernamental (Concha y Caballero, 2002). También hay que resaltar que a partir de 2010, a pesar de que la actividad reformista se ha intensificado, las reformas judiciales han disminuido considerablemente.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Iniciamos nuestro análisis en 1985 para capturar la dinámica de competencia unos años antes de la primera alternancia a nivel estatal (1989 en Baja California). No incluimos la Ciudad de México porque en los años de estudio no tiene constitución local, que es la fuente que usamos para construir nuestra variable dependiente. Ingram (2013) tampoco incluye la Ciudad de México y seguimos su razonamiento dado que nuestro artículo dialoga directamente con el de este autor.

<sup>6</sup> En esta gráfica contamos las reformas que alteran un artículo que afecta al Poder Judicial estatal, incluyendo los factores que afectan la independencia de los magistrados y jueces, y también cambios como la creación de tribunales especiales, cambios en el procedimiento de juicio político, modificaciones en el nombramiento y atribuciones del procurador estatal de justicia (algunos de los cuales no necesariamente vienen en el apartado constitucional dedicado al Poder Judicial).

FIGURA 1  
REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y PROPORCIÓN  
DE REFORMAS JUDICIALES POR AÑO, 1985-2014



La figura 1 muestra el número de reformas a las constituciones de los estados de México, distinguiendo entre aquellas reformas que modifican algún artículo en el que se establecen las características del Poder Judicial y las instituciones de justicia estatales (barra gris claro) y las reformas al resto de los artículos de la constitución (barra gris oscuro). Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de las constituciones de los estados.

#### NOMBRAMIENTO, REMOCIÓN Y DURACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR

A diferencia de lo que ocurre en algunos países de América Latina, que tienen formas de nombramiento de ministros en las que intervienen organismos tanto gubernamentales como organizaciones civiles (ver Ríos-Figueroa, 2011), en México el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) recae fundamentalmente en organismos gubernamentales como los poderes Ejecutivo y Legislativo, y algunos órganos del propio Poder Judicial, como los magistrados actuales del propio TSJ y los consejos de la Judicatura (CJ). Aquí distinguimos el

modo de nombramiento según el número de órganos que intervienen: *un solo órgano* (como en Querétaro, 1985, donde los magistrados son electos directamente por la legislatura estatal),<sup>7</sup> y *dos o más órganos*, lo que puede ser una combinación entre Ejecutivo, Legislativo, TSJ o CJ (como en Aguascalientes).<sup>8</sup> Cuando participan al menos dos órganos con intereses distintos, se presume que el proceso de nombramiento promoverá la llegada de magistrados que están menos ligados a uno de los poderes electos, en particular cuando estos órganos se encuentran compuestos de manera plural o al menos por partidos políticos distintos (Ríos-Figueroa, 2011).

En el periodo 1985-2014 solamente las constituciones de ocho estados no han registrado cambios en el proceso de nombramiento de magistrados.<sup>9</sup> Los 23 estados restantes han presentado al menos un cambio; el más común es pasar de mayoría simple a calificada en la votación requerida al Poder Legislativo para ratificar el nombramiento de magistrados y/o para nombrarlos directamente.<sup>10</sup> En algunos estados este cambio ha sido acompañado con la inclusión, en el proceso de nombramiento, de una institución como el CJ (Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, México, Sinaloa, Tabasco y Veracruz), el TSJ (Chihuahua y Quintana Roo), o ambos (Baja California y Michoacán). Son notables los casos en que estos cambios también han eliminado la participación del Ejecutivo en el proceso de nombramiento (Baja California, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz).

<sup>7</sup> En la mayoría de los casos que usan esta forma de nombramiento, la Legislatura estatal decide sobre el nombramiento de magistrados, ya sea por mayoría simple o calificada. En muchas constituciones no se especifica si el voto requerido es de la totalidad de los diputados que integran la cámara o de aquellos presentes en la sesión. La única variante encontrada en esta forma de nombramiento fue en Baja California en el periodo 1995-1997, donde el CJ nombra unilateralmente a los magistrados por medio de una convocatoria pública y el examen de méritos de los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos.

<sup>8</sup> Por ejemplo, puede participar el Ejecutivo en el nombramiento, y el Legislativo en la ratificación de magistrados. En ocasiones participan tres órganos: el Ejecutivo formula ternas o nomina candidatos a partir de una lista que le presenta el CJ, y luego el nombramiento es ratificado por el Legislativo.

<sup>9</sup> Nombramiento de dos órganos: el Ejecutivo nombra y el Legislativo aprueba por mayoría (Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sonora).

<sup>10</sup> En algunos casos solamente se ha cambiado la votación requerida para nombrar magistrados: Chiapas, Durango, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí.

El juicio político o el proceso de remoción de magistrados es otro indicador relevante para evaluar la independencia que tienen los magistrados de los otros poderes del estado, según la constitución. Esto es así porque aun cuando los magistrados hayan sido nombrados por dos órganos o más, sus decisiones se podrían ver indebidamente influenciadas si están bajo una constante amenaza de ser removidos del cargo y ésta es fácil de llevar a cabo (Ginsburg y Melton, 2013; Ríos-Figueroa, 2011).<sup>11</sup> El juicio político a magistrados se puede utilizar como una herramienta para coaccionarlos a tomar decisiones afines a la del poder político en turno.<sup>12</sup> En un escenario donde el titular del Ejecutivo tiene autoridad sin límites para remover jueces, las figuras judiciales aceptan roles pasivos y de subordinación (Chavez, 2007). Pero incluso la acusación, sin llegar a la remoción, puede ser una herramienta de chantaje poderosa ya que, por ejemplo, se puede ensuciar la reputación de un magistrado. Por lo tanto, aquí examinamos qué actores están facultados para iniciar un proceso de remoción y, en el caso de los órganos colegiados, qué votación se requiere para hacerlo.

En las constituciones estatales de México se hace referencia a distintos actores que pueden presentar una acusación contra los magistrados: el gobernador, la legislatura (mayoría o mayoría relativa), el CJ y la sociedad civil (con ciertos requerimientos para que ésta proceda). La tabla 1 (páginas 296-297) presenta los años y los actores que pueden iniciar el proceso de remoción en cada estado para el periodo 1985-2014. Lo más notable es la primera columna, que muestra los estados y el periodo en que el gobernador tiene la facultad de solicitar unilateralmente la remoción de un magistrado por “mala conducta”.<sup>13</sup> La tabla también muestra que, a diferencia de los procesos de nombramiento, los mecanismos de remoción de magistrados presentan menos variación a través del tiempo. En los pocos estados que han implantado reformas en esta materia

<sup>11</sup> Nótese que el juicio de remoción de magistrados es diferente de los procesos penales, ya que en este caso el juicio es de naturaleza política y, por lo tanto, existe un alto grado de discrecionalidad en la apreciación de ciertas causales (Castagnola, 2010).

<sup>12</sup> Un ejemplo extremo de esta situación está en la constitución de Campeche (año 1965), en la que se faculta al gobernador para remover magistrados y al mismo tiempo se hace explícita la posibilidad de que el titular del Ejecutivo se reúna en privado con el magistrado antes de iniciar el proceso, con el fin de que este último pueda “apreciar en conciencia la justificación de la solicitud”.

<sup>13</sup> En la Constitución federal el Ejecutivo también podía acusar a los ministros de la SCJN por “mala conducta”. Esto se incluyó en una reforma de 1928, pero se quitó de la Constitución en una reforma de 1982. Algunos estados no emularon este cambio.

se observa una tendencia a disminuir el grado de discrecionalidad que pueden tener los actores durante el proceso.

La duración en el cargo es un elemento institucional directamente relacionado con la estabilidad de los magistrados en su paso por los tribunales. Asimismo, es un elemento que interacciona con los procesos de nombramiento y remoción. En específico, cuando la duración en el cargo de un magistrado es menor o igual a la de las autoridades que lo nombraron, la cercanía de las preferencias entre ellos tenderá a ser mayor. Por el contrario, cuando la duración en el cargo de un magistrado es mayor a la de las autoridades que lo nombraron, se puede esperar que los magistrados tengan incentivos para actuar de manera independiente frente a éstos. El mismo caso se puede dar incluso cuando un solo órgano nombra a un magistrado: siempre y cuando la duración sea suficientemente larga, conforme pasa el tiempo, las preferencias de dicho magistrado tenderán a divergir de las del órgano o actor que lo nombró (Ríos-Figueroa, 2011). La duración en el cargo no necesariamente tiene que ser vitalicia, pero cuando ésta es igual o menor a la duración en el cargo de los actores nominadores es cuando se puede inferir una mayor probabilidad de independencia judicial.

En los estados de México la cláusula de duración en el puesto de magistrado se ha modificado sustancialmente. Hacia 1994 sólo en los estados de Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas los magistrados duraban más que sus nominadores (en los tres casos eran nombrados solamente por la legislatura). En 1995, Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Morelos y Nayarit aumentaron la duración de los magistrados por encima de la duración de sus nominadores (incluyendo al gobernador). Así, sucesivamente más estados hicieron una modificación en el mismo sentido: Aguascalientes (1995-2014), Baja California (1994-2014), Chiapas (2002-2007), Coahuila (2007-2014), Guanajuato (1996-2014), Jalisco (1997-2014), Estado de México (1995-2014), Morelos (1995-2008), Nayarit (1995-2009), Oaxaca (1999-2014), Quintana Roo (1998-2003), Sonora (1993-2014), Tabasco (2001-2014), Tlaxcala (2001-2014), Tamaulipas (1985-1999), Veracruz (2000-2014), Yucatán (1985-2014), Zacatecas (2000-2014). Sin embargo, en 2014 sólo en 15 estados los magistrados duran más que sus nominadores. Es decir, todavía en la mitad de los estados de México los magistrados del Tribunal Superior de Justicia duran en el cargo el mismo tiempo que aquellos que los nombran.

Tabla 1

ACTORES FACULTADOS PARA INICIAR EL PROCESO DE REMOCIÓN DE MAGISTRADOS

	<i>Gobernador</i>	<i>Legislativo mayoría</i>	<i>Legislativo mayoría calificada</i>	<i>Consejo de la Judicatura</i>	<i>Acción civil</i>
Aguascalientes		(1985-2014)			
Baja California	(1985-1995)	(1985-2014)			(1985-2014)
Baja California Sur	(1985-2014)	(1985-1999)	(1999-2014)		
Campeche	(1985-2014)	(1985-2014)			(1985-2014)
Chihuahua		(1988-1994)	(1985-1988) (1994-2014)		
Chiapas		(1985-2014)			
Coahuila			(1985-2014)		(1985-2014)
Colima	(1985-1988)	(1985-2014)			(1985-2014)
Durango		(1985-2014)			
Guerrero	(1985-2014)	(1985-2014)			(1985-2014)
Guanajuato		(1985-2014)			
Hidalgo	(1998-2006)	(1985-2014)			(1985-2014)
Jalisco	(1985-1987)	(1985-1994)	(1994-2014)		(1985-2014)
México	(1985-1995)	(1985-2014)		(1995-2014)	(1985-2014)
Michoacán			(1985-2014)	(2006-2014)	(1985-2006)
Morelos		(1985-2008)	(2008-2014)		(1985-2014)

<i>Gobernador</i>	<i>Legislativo mayoría</i>	<i>Legislativo mayoría calificada</i>	<i>Consejo de la Judicatura</i>	<i>Acción civil</i>
Nayarit	(1985-2014)			
Nuevo León		(1985-2014)		(1985-2014)
Oaxaca	(1985-2014)			(1985-2014)
Puebla	(1985-2014)	(1985-2014)		(1985-2014)
Querétaro	(1985-2014)			(1985-2014)
Quintana Roo	(1985-2014)			(1985-2014)
Sinaloa	(1985-2014)			(1985-2014)
San Luis Potosí		(1985-2014)		(1985-2014)
Sonora	(1985-2014)	(1985-2014)		(1985-2014)
Tabasco	(1985-2014)			(1985-2014)
Tlaxcala	(1985-1995)			(2001-2014)
Tamaulipas	(1985-2014)			(1985-2014)
Veracruz	(1997-2000)	(1985-2014)	(1997-2000)	(1997-2000)
Yucatán	(1985-2014)			
Zacatecas	(1985-2014)			(1985-1998)

Esta tabla muestra, entre paréntesis, los años en que el actor especificado en el título de cada columna (el Ejecutivo, una mayoría simple o calificada del Poder Legislativo, o el Consejo de la Judicatura) tiene la facultad de iniciar el proceso de remoción de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de cada estado. Fuente: Elaboración propia a partir de datos sistematizados de las constituciones estatales.

## ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO

En este artículo medimos la variable dependiente combinando los elementos institucionales de nombramiento, remoción y duración de magistrados (añadiendo si el número de magistrados está en la constitución, como explicamos a continuación) en un índice de independencia judicial. Éste constituye una variable categórica ordenada que toma valores de 0 al 6, donde 0 representa el menor y 6 el mayor nivel de independencia.<sup>14</sup> En concreto, considera si el nombramiento es realizado por los mismos jueces o por al menos dos órganos diferentes, si el periodo de su encargo es mayor al que duran los órganos que lo nominan, y la relación entre el nombramiento y la duración en el cargo (0-3 puntos),<sup>15</sup> si el proceso de remoción involucra al menos el voto de las dos terceras partes de la legislatura (0-2 puntos),<sup>16</sup> y si el número de magistrados está especificado en la constitución (0-1 puntos). Incluimos este último elemento porque si el número de magistrados no está explícito en la constitución, generalmente se encuentra en la ley orgánica del Poder Judicial. En esta situación, es más fácil que los ejecutivos puedan aumentar o disminuir el número de magistrados, pues les basta con tener una simple mayoría en la legislatura, y así influir en el resultado final de las votaciones que realice el Tribunal.

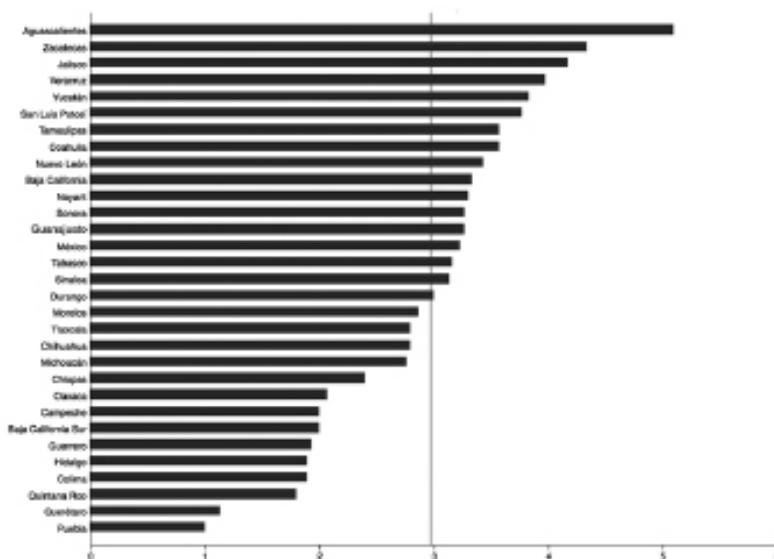
<sup>14</sup> Uno de los problemas de este tipo de índices es que varias entidades pueden compartir el mismo valor; pero los elementos institucionales que componen el índice pueden variar. Por ejemplo, Veracruz y Zacatecas califican con cinco en el índice de independencia en 2010, pero los elementos que lo componen no son exactamente los mismos: ¿es mejor que sea más fácil remover a los magistrados pero que el número de magistrados esté en la constitución, como en Zacatecas, o hacer más difícil en la constitución el juicio de responsabilidad en contra de éstos, pero dejando el número de magistrados al arbitrio de simples mayorías legislativas, como en Veracruz? Las variables que conforman el índice (nombramiento, remoción y duración) fueron evaluadas por separado en otro trabajo por uno de los autores, quien encontró resultados sustancialmente similares a los de este artículo (Soto Tamayo, 2014).

<sup>15</sup> La relación entre el proceso de nombramiento y la duración en el cargo de los jueces es muy estrecha. Sirve de poco que dicho proceso pase por más de un órgano, si el magistrado dura en el cargo lo mismo que los nominadores. Al mismo tiempo, una duración vitalicia puede hacer menos importante la nominación por un solo órgano. Por lo tanto, si se dan las dos condiciones se asigna un valor de 3 puntos; si se da sólo la relativa a la duración se da un valor de 2; si se da sólo la relativa al nombramiento se da un valor de 1, y 0 si ninguna condición se cumple.

<sup>16</sup> El proceso de remoción de un magistrado toma el valor de 0 si el Ejecutivo puede iniciar el proceso, o de 1 si una mayoría simple del Legislativo o 2 si una mayoría calificada puede hacerlo.

La figura 2 muestra la variación en el promedio de los valores del índice para los estados de México en el periodo 1985-2014. Aguascalientes y Puebla se encuentran en los extremos de mayor y menor independencia, respectivamente. Nótese la interesante variación que existe entre estos extremos: tomando como referencia el promedio de todos los estados (línea vertical en figura 2), tenemos que 16 estados están por arriba y 15 por debajo de este promedio. Entre las sorpresas están entidades federativas como Michoacán, donde, a pesar de la alternancia en el poder, el índice de independencia se encuentra por debajo del promedio, y Jalisco, donde el dominio del PAN de los últimos años no se ha traducido en una reducción de su relativamente alto índice de independencia. Estados como Hidalgo, donde nunca ha gobernado un partido distinto al PRI, o Nuevo León, que es reconocido por su buen nivel de competencia política, están en el lugar esperado de acuerdo con el argumento de este artículo: con niveles relativamente bajos y altos de independencia judicial, respectivamente.

FIGURA 2  
PROMEDIO DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL POR ESTADO, 1985-2014



Esta figura muestra el promedio del índice de independencia judicial, que va del 0 al 6, en cada estado de la República Mexicana de 1985 a 2014. La línea vertical indica el promedio de independencia tomando en cuenta todos los estados en esos mismos años. Fuente: Elaboración propia a partir de datos sistematizados de las constituciones estatales.

## COMPETENCIA POLÍTICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL

Nuestra hipótesis principal es que entre mayor sea la competencia política entre partidos en una entidad, habrá mayores posibilidades de que las reformas judiciales produzcan cambios en los que participen más actores en los procesos de nombramiento y remoción de un magistrado, y que la duración de los jueces a su cargo sea mayor a la de sus nominadores. Una mayor competencia política entre partidos implica una composición más plural de la legislatura, una probabilidad mayor de la presencia de un gobierno dividido, y en general una mayor dificultad de que se pongan de acuerdo entre distintas fuerzas políticas parlamentarias, y de que haya problemas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dada esta dificultad de coordinación, la lógica de la competencia nos dice que las distintas fuerzas políticas tendrán una mayor probabilidad de acuerdo con aquellas mociones que distribuyan el poder entre los distintos grupos representados. En otras palabras, se restringe la capacidad de un grupo o partido político para hacer reformas que pretendan concentrar el poder en una institución (por ejemplo, el Ejecutivo). Una forma de esta repartición es dar independencia a instituciones que limitarán a todos por igual, a quienes están en el poder y a quienes están en la oposición, como las instituciones judiciales entre las que están los tribunales superiores (ver Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa, 2010).<sup>17</sup>

El nivel de competencia política entre partidos se puede reflejar en un estado de diversas maneras. La primera es en el número de partidos con representación en la legislatura, que es producto directo de la intensidad de la competencia política y de las reglas de transformación de votos en escaños y, por lo tanto, una medida indirecta de competencia electoral es el número efectivo de partidos legislativos (NEPL). El NEPL, sin embargo, no necesariamente capta otra expresión de la competencia política: una situación en la que el titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido que no tiene mayoría en la legislatura. Por esta razón incluimos otra medida, *gobierno dividido*, que expresamente captura esta situación en la que es más probable que se active una lógica de “actores partidistas

<sup>17</sup> Los problemas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo (por ejemplo, gobierno dividido), una vez que se aprobaron los cambios a la constitución, también pueden reducir las restricciones de la corte, brindándole un espacio al órgano judicial para conducirse según sus propias preferencias sin temer reacciones negativas de los grupos representados en los poderes Ejecutivo y Legislativo (ver, por ejemplo, Ríos-Figueroa, 2007, para el caso de México).

con poder de veto” (Tsebelis, 2000). Otra expresión de la competencia política es la diferencia en el margen de victoria (*margen*) en la elección de gobernador, en la que, por supuesto, un menor margen implica un mayor nivel de competencia política. Finalmente, la competencia política también puede expresarse en la *alternancia* en la titularidad partidista del Poder Ejecutivo del estado. A continuación discutimos cada una de estas distintas maneras de capturar la competencia política, haciendo explícita la expectativa teórica del vínculo entre ellas y el nivel de independencia judicial.

El NEPL lo capturamos con la fórmula de Juan Molinar (1991).<sup>18</sup> Nuestra expectativa es la siguiente: entre mayor sea el número de partidos que formen parte de una legislatura, habrá una mayor probabilidad de que se aprueben reformas que aumenten el nivel de independencia de los magistrados del tribunal superior. Por otro lado, para capturar la idea de *gobierno dividido* creamos una variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el partido al que pertenece el gobernador tiene menos de 50% de los escaños en la legislatura estatal.<sup>19</sup> La expectativa teórica es que en presencia de *gobierno dividido* sea mayor la probabilidad de pasar reformas que aumenten la independencia de los magistrados.

Para medir la *alternancia* política construimos una variable que captura el número de veces que ha habido cambio de partido en el gobierno. La variable toma el valor de 0 cuando nunca ha habido cambio de partido en el gobierno, 1 cuando al menos una vez ha cambiado el partido en el gobierno, 2 cuando ha cambiado el partido que gobierna dos veces sin importar que haya regresado el partido que gobernaba anteriormente, y así sucesivamente. La expectativa teórica es que un valor mayor de la variable *alternancia* esté relacionado con una mayor probabilidad de reformas que aumenten la independencia de los magistrados, ya que se activaría una perspectiva de largo plazo en la que los actores políticos saben que aunque gobiernen hoy es probable que en el futuro estén en la

<sup>18</sup>  $NEPL = 1 + N^2 \sum_{i=2}^n P_i^2$ , donde NEPL, N = la proporción de escaños que tiene cada partido en una legislatura, excluyendo al partido con mayor proporción de asientos legislativos, y P = al número de partidos legislativos calculado por una variante de la fórmula de Laakso y Taagepera, 1979 (1/suma de cuadrados de la proporción de escaños que tienen todos los partidos en la legislatura).

<sup>19</sup> En la codificación de los partidos que componen la legislatura, en los casos de coalición electoral, se registró como ganador al partido al que pertenecía el candidato de la coalición. En los casos que no se identificaba el origen partidario ganador, se le registró en el partido que encabezaba la coalición.

oposición (Landes y Posner, 1975). Finalmente, la variable *margen* capta la distancia que hay entre los votos recibidos por el candidato ganador del puesto de gobernador y el segundo lugar. En este caso, según la lógica de la competencia política expuesta anteriormente, esperaríamos que mientras mayor sea el margen de victoria, menor será la probabilidad de pasar reformas que aumenten la independencia de los magistrados del tribunal superior.

### HIPÓTESIS ALTERNATIVAS

En la literatura sobre independencia judicial se ha argumentado que cuando el partido en el gobierno prevé que su control legislativo o incluso su control del Poder Ejecutivo está en riesgo, tiene incentivos para adoptar medidas que lo protejan ante una eventual pérdida de fuerza. Una forma de afrontar esta amenaza consiste en dotar de facultades y de independencia a los jueces que, en su papel de actores de contrapeso, sirvan para limitar a los actores que se perfilan para ganar el poder una vez que el actor que los empoderó está en la oposición (Ginsburg, 2003; Finkel, 2005).

Para ser precisos, la llamada lógica del seguro se pone en marcha cuando se dan las siguientes condiciones: 1) la amenaza real de que un partido opositor gane las elecciones; 2) que el partido del gobierno tenga mayoría para hacer cambios constitucionales, y 3) que la reforma ocurra en el periodo inmediato anterior a las elecciones que el grupo en el poder prevé perder, pues éste querrá mantener el control todo el tiempo que pueda (Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa, 2010). En este sentido, la lógica del seguro es una explicación alternativa a las que hemos expuesto hasta ahora, pues implica un cálculo inter-temporal: la reforma constitucional ocurriría cuando el gobierno tuviese mayoría legislativa para hacer cambios (por lo tanto, un momento de baja competencia política) pero el gobierno prevé perder la elección siguiente (y por tanto avizora que la competencia política aumentará, aunque sea baja en el momento que toma la decisión).

Evaluar empíricamente la lógica del seguro es complicado, ya que muchas veces los actores políticos no prevén perder el poder a pesar de que haya indicios de que esto puede ocurrir (Inclán, 2004, 2009). El supuesto de que los actores en el poder tienen incertidumbre sobre su futuro político no se puede observar sistemáticamente, su medición

depende de la perspectiva cognitiva del actor político (Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa, 2010). Aceptando estas dificultades, en un esfuerzo por evaluar la lógica del seguro, y para evitar la co-linealidad con las otras variables que miden competencia política, creamos una variable binaria que toma el valor de 1 si se cumplen tres condiciones: 1) es el año previo a la elección de gobernador en el estado; 2) en el resultado de esa elección a gobernador hubo al menos dos o más partidos compitiendo según el índice de Markuu Laakso y Rein Taagepera (1979), y 3) además, en esa elección hubo alternancia de partido en el gobierno. Si no se cumplen estas condiciones, la variable *seguro* toma el valor de 0.<sup>20</sup>

Otra alternativa para explicar las reformas que dan independencia a los magistrados es la ideología de los actores políticos. En particular, Ingram (2012, 2013) sostiene que la ideología (en un espectro izquierda-derecha) y los compromisos basados en principios políticos o de partidos son las variables explicativas clave respecto a la creación de instituciones judiciales independientes. Específicamente, apunta que los actores políticos de *izquierda* estarán en favor de jueces independientes que protegen los derechos individuales y las libertades de los ciudadanos. Por otro lado, los partidarios de *derecha* estarán también en favor de jueces independientes que garanticen que las funciones del Estado sean reducidas a la preservación de la seguridad, la protección de los contratos y los derechos de propiedad. Es decir, para Ingram tanto los actores de derecha como los de izquierda tienen un compromiso programático para crear jueces independientes, aunque por razones distintas, y sólo los actores de centro no tienen dicho compromiso.

En este artículo seguimos a Ingram (2012, 2013), quien argumenta que en los estados de México la ideología puede ser identificada por el color del partido que gobierna; por esto, incluimos la variable *izquierda*, que toma el valor de 1 cuando gobierna el Partido de la Revolución

<sup>20</sup> En este análisis usamos el índice de Laakso y Taagepera porque aquí medimos el NEPL en la competencia por la gubernatura, no el NEPL de partidos en el congreso. La medición de *seguro*, por tanto, es resultado de la coexistencia de las tres condiciones, una sobre el momento en que se hace la reforma (esto es, el último año de gobierno) y otras dos sobre la elección que se aproxima y que tratan de capturar qué tan certera era la creencia de que el gobierno perdería esas elecciones: es decir, que haya habido competencia efectiva por la gubernatura y que de facto el gobierno haya perdido. Las variables son distintas, como lo indican las correlaciones que no muestran una dependencia seria con la variable *seguro*: NEPL (.04); *gobierno dividido* (.03); *alternancia* (.03) y *margin de victoria* (-.1). Gracias a dos dictaminadores anónimos por la discusión sobre esta hipótesis y su medición.

Democrática (PRD), la variable *centro*, que toma el valor de 1 cuando gobierna el PRI, y la variable *derecha*, cuando gobierna el PAN. Además, para capturar las variaciones dentro de un continuo ideológico, creamos la variable *ideología*, que toma el valor de -1, 0 y 1 cuando gobiernan respectivamente el PRD, el PRI, o el PAN.

#### VARIABLES DE CONTROL

Como es común en este tipo de estudios estadísticos, tomamos en cuenta un par de variables relevantes que pueden estar relacionadas con la creación de reformas que alteren la independencia de los magistrados. La primera de estas variables de control es la economía, en particular el crecimiento económico en cada estado de la República. Según la literatura, un poder judicial independiente favorece el crecimiento económico (La Porta *et al.*, 2004). Por otro lado, es probable que estados más ricos tengan una preferencia por resolver conflictos de sociales y políticos en los tribunales en lugar de, por ejemplo, en las calles. En este caso, se necesitaría que los tribunales sean independientes para que las personas lleven sus conflictos ante los jueces. Para tomar en cuenta el posible impacto que la economía tiene en la creación de reformas judiciales, incluimos la variable *PIB per cápita*, que es igual al Producto Interno Bruto dividido entre la población de cada estado en un año determinado (INEGI, 2014, año base 2008 = 100).<sup>21</sup>

Finalmente, tomamos en cuenta otra variable de control para capturar la idea según la cual la adopción de reformas constitucionales puede ser entendida como un proceso de difusión. En particular, la difusión de las políticas se puede definir como un proceso en el que las decisiones sobre reformas constitucionales de los distintos estados son interdependientes, es decir, en el que una decisión tomada por un actor afecta la probabilidad de que otros actores adopten la misma decisión (Elkins y Simmons, 2005). Esto, según estos autores, porque las decisiones políticas de un gobierno alteran las condiciones en las cuales otros gobiernos basan sus decisiones. Por otro lado, la difusión también opera por un intercambio

<sup>21</sup> Los estudios que consideran que la independencia judicial contribuye a la inversión y al crecimiento económico admiten que ésta es una relación bi-condicional (por ejemplo, es difícil si un mayor crecimiento produce presiones para dar independencia a los jueces, o si la independencia judicial es una determinante del crecimiento). En cualquier caso, los estudios señalan que estas variables están relacionadas y por esta razón incluimos la variable *PIB per cápita*.

de información o aprendizaje: los estados ven lo que se ha hecho en otros lugares y, si lo consideran benéfico en algún sentido, tenderán a adoptarlo dentro de sus fronteras. En nuestro caso, dado que México es un país federal y que las constituciones de los estados deben ser consistentes con la Constitución nacional, incluimos una variable *reforma 1994* (que toma el valor de 1 en los años 1995, 1996 y 1997, y de 0 para los siguientes años), ya que a fines de 1994 se realizaron reformas a la Constitución federal en los ámbitos de nombramiento, remoción y duración de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La justificación para incluir esta variable es que, justamente, se podría pensar que las reformas al Poder Judicial federal pueden tener un efecto de “difusión” entre los estados y lo capturamos en los tres primeros años de vigencia de la reforma. En otras palabras, la incluimos para controlar la posibilidad de que la adopción de esta importante reforma judicial a nivel federal tuviera un impacto en la probabilidad de que los estados modificaran el nivel de independencia de sus magistrados.<sup>22</sup>

#### ANÁLISIS ESTADÍSTICO

En este artículo planteamos la hipótesis de que entre mayor sea la competencia política entre partidos en una entidad, mayores posibilidades habrá de que las reformas judiciales produzcan cambios que aumenten la independencia de los magistrados del tribunal superior. Nuestra variable dependiente es el índice de independencia judicial descrito en el apartado anterior, que toma en cuenta los mecanismos de nombramiento, remoción y duración de los magistrados. En cuanto a las variables independientes, están primero cuatro formas de capturar la competencia electoral: NEPL, *gobierno dividido*, el número de veces que ha habido *alternancia* en el gobierno local, y el *margen* de victoria entre el ganador de la gubernatura del estado y el segundo lugar. Tenemos además, como explicaciones alternativas, la variable que captura la lógica del seguro y la variable que capta la *ideología* de los actores políticos. Finalmente, incluimos dos variables de control: *PIB per cápita*, que captura diferencias económicas entre los estados, y *reforma 1994*, que captura la influencia

<sup>22</sup> Para hacer análisis de robustez, también creamos una variable que mide la *proporción* de estados que hicieron al menos una reforma constitucional al modo de nombramiento, remoción y duración de magistrados durante cada año.

que la aprobación de ésta pudo tener en las reformas de las constituciones estatales.

En suma, el modelo estadístico que estimamos, en forma genérica, es el siguiente:

Independencia Judicial  $_{(i,t)} = \beta_0 + \beta_1$ “Competencia Electoral”  $_{(i,t)} + \beta_2$ Seguro  $_{(i,t)} + \beta_3$ Ideología  $_{(i,t)} + \beta_4$ Crecimiento Económico  $_{(i,t)} + \beta_5$ Reforma 1994  $_{(i,t)} + \varepsilon^2$ . Donde  $i$  representa la observación de cada estado y  $t$  representa el año del periodo 1985-2014. El periodo de estudio abarca 30 años (1985-2014) de los 31 estados de México, lo que genera una serie de datos panel con 930 observaciones, donde la unidad de análisis es estado-año. La tabla 2 presenta la estadística descriptiva de las variables que incluimos en el análisis. Las características de la variable dependiente y la estructura de los datos sugieren utilizar un modelo probabilístico para la mejor estimación e interpretación de resultados. En concreto, para evaluar las hipótesis usamos un modelo *probit* ordenado con errores estándar robustos para controlar la heteroscedasticidad entre *clusters* (consideramos a cada estado como un *cluster*).

TABLA 2  
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS VARIABLES INCLUIDAS EN EL ANÁLISIS

<i>Variable</i>	<i>Obs.</i>	<i>Media</i>	<i>Des. Est.</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
Índice independencia judicial	930	2.92	1.27	1	6
NEPL	930	1.62	0.62	1	5.73
Gobierno dividido	930	0.30	0.45	0	1
Alternancia	930	0.45	0.71	0	3
Margen de victoria	930	0.30	0.28	0.01	1
Seguro	930	0.04	0.20	0	1
Centro	930	0.75	0.43	0	1
Derecha	930	0.17	0.37	0	1
Izquierda	930	0.07	0.26	0	1
Ideología	930	0.09	0.48	-1	1
PIB (log)	899	11.39	0.58	10.52	13.95
Reforma 1994	930	0.10	0.30	0	1
Proporción	930	0.07	0.08	0	0.42

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 3  
 MODELOS CON DISTINTAS MEDIDAS DE COMPETENCIA ELECTORAL

Variables independientes	<i>Variable dependiente: índice de independencia judicial</i>					
	1	2	3	4	5	6
NEPL	0.395*** (0.100)					0.200* (0.117)
Gob. dividido		0.480*** (0.184)				-0.0518 (0.199)
Alternancia						
- Una vez			0.679*** (0.223)			0.456* (0.244)
- Dos veces			0.454** (0.219)			0.155 (0.268)
- Tres veces			0.542 (0.523)			0.125 (0.443)
Margen de victoria				-0.990*** (0.260)		-0.539* (0.318)
Seguro					0.256* (0.149)	0.116 (0.138)
PIB (log)	-0.0441 (0.202)	-0.0400 (0.202)	-0.0387 (0.183)	-0.110 (0.178)	-0.0403 (0.204)	-0.0767 (0.180)
Reforma 1994	0.0637 (0.0959)	0.0783 (0.103)	0.141 (0.116)	0.0734 (0.0993)	0.0283 (0.104)	0.116 (0.111)
N	899	899	899	899	899	899
ll	-1421	-1424	-1410	-1413	-1443	-1396
df_m	3	3	5	3	3	9
chi2	18.24	8.098	14.26	17.68	3.806	28.15
r <sup>2</sup> _p	0.0165	0.0141	0.0236	0.0219		0.0336
N_clust	31	31	31	31	31	31

Errores estándar robustos en paréntesis (cluster = estado).

Niveles de significancia: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

FUENTE: Elaboración propia.

La tabla 3, modelos 1 a 4, muestra los resultados del análisis cuando tomamos cada una de las cuatro medidas de competencia política por separado (incluyendo, además las variables de control *PIB per cápita* y *reforma 1994*): todas tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo en la probabilidad de tener un valor más alto en el índice de independencia judicial (la variable *alternancia* pierde significancia cuando toma el valor de 3).<sup>23</sup> Es decir, estos modelos ofrecen evidencia empírica que da soporte a la hipótesis principal de este artículo. Ahora bien, cuando tomamos la explicación alternativa que capta la lógica del seguro de manera aislada (modelo 5), vemos que esta variable también reporta efecto significativo y positivo. Sin embargo, cuando incorporamos todas las variables simultáneamente (modelo 6), encontramos que las únicas variables que mantienen significancia estadística son la del NEPL, la de *alternancia* (cuando toma el valor de 1), y la de *margen* de victoria, reforzando el punto de la importancia de la competencia política incluso en este demandante modelo (ver tabla 3).

En la tabla 4 mostramos los resultados al incluir las variables *izquierda* (esto es, PRD en el gobierno), *derecha* (esto es, PAN en el gobierno)<sup>24</sup> e *ideología* (variable ordinal -1, 0, 1 = izquierda, centro y derecha, respectivamente). Los modelos 7 y 8 muestran que al analizar el impacto de las variables NEPL y *gobierno dividido* con las variables *izquierda* y *derecha*, las dos primeras (las que miden la competencia política) y *derecha* tienen un efecto significativo estadísticamente y en la dirección esperada. El modelo 9 refuerza que *izquierda* no tiene un impacto significativo cuando incluimos simultáneamente las dos medidas de competencia electoral y solamente NEPL mantiene la significancia estadística. Los modelos 10 y 11 muestran que *ideología* (medida como variable ordinal) sí produce un efecto significativo y positivo cuando se introducen las mismas medidas electorales, una a la vez, y éstas tienen también significancia estadística y la dirección esperada. El modelo 12 incluye todas las variables, tanto de competencia política como ideológicas, y muestra que la variable NEPL mantiene un efecto significativo y positivo sobre el índice de independencia.<sup>25</sup> Nótese que la variable *seguro* no tiene efecto estadística-

<sup>23</sup> La variable *margen* tiene un efecto significativo y negativo con la autonomía judicial, lo que significa que entre menor sea el margen de victoria de una elección (alta competencia), mayor será el valor que tome el índice de independencia.

<sup>24</sup> La variable *centro* se omite por ser la categoría base.

<sup>25</sup> La inclusión de todas las variables electorales puede generar problemas de multicolinealidad. Un análisis simple de correlación muestra que la correlación mayor es de



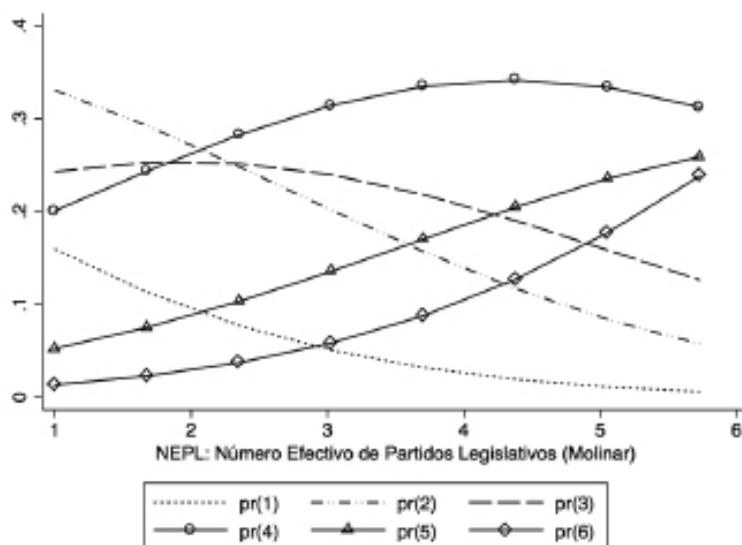
		<i>Modelos con variables electorales y de ideología</i>			<i>Probit</i>
Ideología		0.436**	0.379*	0.396**	0.789***
		(0.206)	(0.201)	(0.198)	(0.239)
PIB (log)	-0.0685	-0.0849	-0.0819	-0.0935	-0.271
	(0.185)	(0.183)	(0.183)	(0.185)	(0.271)
Reforma 1994	-0.257**	-0.234*	-0.235*	-0.247**	-0.204
	(0.123)	(0.122)	(0.121)	(0.120)	(0.155)
N	899	899	899	899	899
ll	-1397	-1396	-1393	-1398	-1395
df_m	6	8	9	7	8
chi2	19.21	18.10	32.77	20.21	34.94
r2_p	0.0329	0.0336	0.0355	0.0301	0.0339
N_clust	31	31	31	31	31

Errores estándar robustos en paréntesis (cluster = estado).

niveles de significancia: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3  
 PROBABILIDADES DE DISTINTOS VALORES DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL  
 CONFORME CAMBIA EL NEPL.



Esta figura muestra que conforme aumenta el número efectivo de partidos, crece también la probabilidad de alcanzar niveles altos en el índice de independencia judicial (4-6). Lo opuesto ocurre con niveles bajos de independencia judicial (1-3). Fuente: Elaboración propia.

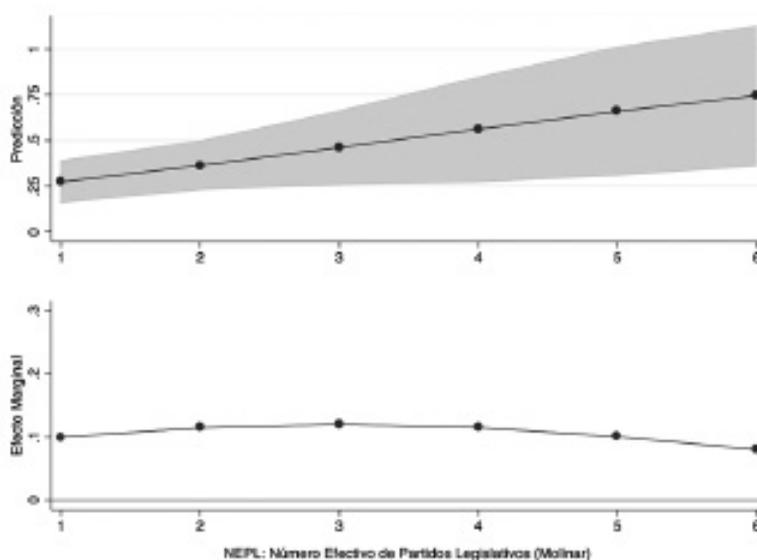
mente significativo en ningún modelo donde también se incluye ideología (o las variables categóricas *izquierda* y *derecha*). La variable ordinal *ideología* muestra un efecto significativo y positivo, lo que indica que conforme nos movemos a la derecha hay mayor probabilidad de favorecer a la independencia judicial<sup>26</sup> (comentaremos este resultado más abajo, pues es distinto a lo argumentado por Ingram, 2012, 2013). La variable *reforma 1994* no es estadísticamente significativa en ningún modelo.<sup>27</sup>

0.7 entre *gobierno dividido* y NEPL, y después -0.6 entre *margen* y *gobierno dividido* (no se incluye la tabla, pero los resultados están disponibles con los autores). Los análisis por separado de cada variable muestran que no todas se mueven en el mismo sentido.

<sup>26</sup> En concreto, los gobiernos de izquierda tienen una probabilidad de 0.13 de tener instituciones judiciales independientes; los gobiernos con ideología de centro, una de 0.26, y los gobiernos de derecha, una de 0.29.

<sup>27</sup> Repetimos los modelos con la variable *proporción* y ésta resulta significativa en todos. El resto de los resultados se mantiene esencialmente sin cambios. Sin embargo, la

FIGURA 4  
 PREDICCIÓN DE PROBABILIDADES DE NEPL Y SUS EFECTOS MARGINALES



La parte superior de esta figura muestra la predicción en la probabilidad de obtener altos valores en el índice de independencia (4, 5, 6) para cada valor del NEPL (en gris, intervalo de confianza a 95%). La parte inferior muestra que, a partir de tres partidos, en la medida que se incorpora otro partido, el efecto marginal del NEPL en la variable dependiente disminuye. Fuente: Elaboración propia.

Para una mejor interpretación de los resultados, se calcularon las predicciones de probabilidad de la variable NEPL que, de acuerdo con los modelos presentados, tiene efectos significativos y positivos en todos los escenarios. La figura 3 muestra la probabilidad de cada valor del índice de independencia conforme varía el NEPL: hay una clara diferenciación entre los valores altos y bajos del índice. En particular, en la medida que el NEPL aumenta, disminuye la probabilidad de obtener valores bajos en el índice de independencia (1, 2, 3) y, al mismo tiempo, cuando el NEPL aumenta también se eleva la probabilidad de obtener valores altos del índice (4, 5, 6).

proporción de estados que hacen reformas cada año es muy baja (incluso el valor máximo de la variable es 0.42 en el año 2008), por lo que sugerimos cautela al interpretar este resultado. Los análisis están disponibles con los autores, para los interesados.

Para simplificar la interpretación de resultados, transformamos la variable categórica dependiente en una variable dicotómica donde 0 captura las categorías más bajas del índice (1, 2 y 3) y 1 las más altas (4, 5 y 6). Realizamos un modelo *probit* (ver tabla 4, modelo 13) y, comparando con el *probit* ordenado anterior, vemos que al transformar la variable categórica en dicotómica se conservan los efectos significativos de NEPL e ideología pero la variable *gobierno dividido* pierde significancia estadística. La parte superior de la figura 4 muestra las predicciones de probabilidades de la variable NEPL con base en este nuevo modelo con variable dependiente categórica: las legislaturas con dos partidos representativos tienen probabilidades menores a 0.4 de tener una calificación mayor a 4 en el índice de independencia, mientras que las legislaturas con al menos tres partidos de igual magnitud tienen probabilidad superior a 0.5 de tener una calificación superior a 4 en el índice. La parte inferior de la figura 4 muestra que, a partir de tres partidos, en la medida que se incorpora otro partido, el efecto marginal en la variable dependiente disminuye (el cálculo de las probabilidades y efectos marginales proviene del modelo *probit* antes mencionado).

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En general, encontramos evidencia de que la competencia política tiene un efecto positivo en la probabilidad de creación de reformas constitucionales que hagan más independientes a los magistrados de los tribunales superiores de justicia en los estados de México. Encontramos que el NEPL, *gobierno dividido*, el número de veces que hay *alternancia* en un estado, y el *margen* de victoria entre candidatos a gobernador tienen el efecto esperado cuando se evalúa su relación directa con el índice de independencia judicial. Sin embargo, cuando evaluamos todas estas medidas simultáneamente, el resultado más consistente es que el NEPL tiene un efecto positivo y significativo, mientras que las otras medidas unas veces mantienen y otras pierden la importancia estadística.

Creemos que estos resultados son interesantes tanto empírica como teóricamente: ¿exactamente por qué y en qué es más (o menos) importante la alternancia que el margen de victoria y el gobierno dividido? ¿Qué efectos tienen estas distintas expresiones de la competencia política en las percepciones y los incentivos de los políticos? Si el NEPL es lo que tiene un efecto más consistente, ¿habría entonces que buscar reformas

que lo aumenten?, por ejemplo, ¿reformas electorales que favorezcan la representación proporcional? Estas preguntas, que han sido relativamente poco exploradas, quedan para investigaciones futuras; nuestro artículo motiva a pensar que vale la pena examinarlas.<sup>28</sup>

Otro hallazgo interesante es que no encontramos evidencia que favorezca la lógica del *seguro*, una vez que incluimos esta variable con las que miden la competencia política. Probablemente esto se debe a que la medición de esta variable está lejos de ser la ideal.<sup>29</sup> Finalmente, encontramos que la *ideología* tiene un efecto significativo en la creación de reformas judiciales que favorecen la independencia judicial. Sin embargo, a diferencia de Ingram (2012, 2013), que ha defendido esta hipótesis, encontramos que cuando hay un gobierno de derecha las probabilidades de reforma judicial son más altas (aunque muy poco) que cuando hay un gobierno de centro o de izquierda. Por otro lado, el modo de medir la ideología política (tanto de Ingram como nuestro) se puede prestar a muchas confusiones: en México las alianzas electorales con todas las combinaciones entre PRI, PAN y PRD muestran que muchas veces los objetivos programáticos son mucho menos importantes que el objetivo de ganarle a quien tenga el poder. Incluso podríamos cuestionar el supuesto de que PRD, PRI o PAN comparten un espacio ideológico común que es capturado por las gruesas medidas de izquierda-centro-derecha (respectivamente). Por ejemplo, ser de “izquierda” o de “derecha” en los estados del sur puede ser algo distinto que en los estados del norte de México, independientemente de la identificación partidista. Creemos que es importante hacer más investigación sobre los efectos de la ideología, utilizando medidas más sofisticadas de la misma, como la recientemente usada por Diego Reynoso (2015).

<sup>28</sup> Un reciente artículo sobre las provincias argentinas avanza interesantes hipótesis en este tema (Giraudy, Leiras y Tunón, 2015). Aunque la variable dependiente es distinta de la que analizamos nosotros, las consideraciones teóricas son muy relevantes para las preguntas aquí planteadas.

<sup>29</sup> En un reciente estudio, Mila Versteeg y Tom Ginsburg (2014) argumentan que hay evidencia favorable de que la lógica del seguro impacta en la decisión de delegar a los jueces poderes de revisión constitucional. La variable dependiente de ese estudio es distinta del nuestro; sin embargo, es relevante notar que la medida de esta lógica es muy parecida a lo que nosotros consideramos como competencia electoral (de hecho, ellos incluyen la lógica del seguro dentro de las explicaciones electorales), y no tienen una medida que cumpla con las tres condiciones que mencionamos en la segunda sección de este artículo.

Finalmente, queremos discutir dos temas relacionados con la variable dependiente: la independencia judicial. Los análisis de este artículo se basan en regresiones que tienen al índice de independencia judicial como variable dependiente. Defendemos el uso del índice porque nos permite capturar de un mejor modo la “intención legislativa”, es decir, éste captura cambios en distintas variables que afectan la independencia de los magistrados y no solamente en un aspecto. Además, nuestro índice incluye solamente aspectos que teóricamente hace sentido agregar (Ginsburg y Melton, 2013; Ríos-Figueroa, 2011), lo que evita agregar varios elementos que pueden estar o no vinculados teóricamente (por ejemplo, Feld y Voigt, 2003). Aun así, quizá sea valioso en futuras investigaciones desagregar el índice en sus distintos componentes y utilizarlos por separado. Esto será más importante cuando se piense, y éste es nuestro último punto, la “independencia judicial” como variable independiente y no como variable dependiente. Es decir, cuando se realicen estudios sobre los posibles efectos de la independencia judicial en, por ejemplo, el control de la corrupción o la protección de derechos (Ansolabehere, 2010; Ríos-Figueroa, 2012). En estos análisis, es posible que ciertos elementos de la “independencia judicial” sean, teóricamente, más relevantes que otros y, por tanto, los análisis empíricos deberían ajustar la medida de las variables a estas expectativas teóricas más refinadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANSOLABEHERE, Karina (2010). “More power, more rights? The Supreme Court and society in Mexico”. En *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*, editado por Javier Couso, Alexandra Hunneus y Rachel Sieder, 78-111. Nueva York: Cambridge University Press.
- BEER, Caroline (2001). “Assessing the consequences of electoral democracy: Subnational legislative change in Mexico”. *Comparative Politics* 33 (4): 421-440.
- BEER, Caroline (2006). “Judicial performance and the rule of law in the Mexican states”. *Latin American Politics & Society* 48 (3): 33-61.
- BRINKS, Daniel (2005). “Judicial reform and independence in Brazil and Argentina: The beginning of a new millennium?”. *Texas International Law Journal* 40 (3): 595-622.

- BRINKS, Daniel, y Abby Blass (2013). "New courts for new democracies. Reinventing courts and constitutions in Latin America since 1975". Texto presentado en el congreso anual de la Latin American Studies Association.
- CASTAGNOLA, Andrea (2010). *Un estudio comparado de las constituciones y marco normativo de las supremas cortes provinciales de Argentina: 1983-2008*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.
- CHAVEZ, Rebecca Bill (2007). "The appointment and removal process for judges in Argentina: The role of judicial councils and impeachment juries in promoting judicial independence". *Latin American Politics & Society* 49 (2): 33-58.
- CLEARY, Matthew (2007). "Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico". *American Journal of Political Science* 51 (2): 283-299.
- CONCHA, Hugo, y José Antonio Caballero (2002). "La reforma judicial en las entidades federativas". En *Estado de derecho y transición jurídica*, editado por José Antonio Caballero y José María Serna, 235-290. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ELKINS, Zachary, y Beth Simmons (2005). "On waves, clusters and diffusion: A conceptual framework". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598: 33-51.
- FELD, Lars, y Stefan Voigt (2003). "Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators". *European Journal of Political Economy* 19 (3): 497-527.
- FINKEL, Jodi (2005). "Judicial reform as insurance policy: Mexico in the 1900s". *Latin American Politics and Society* 47 (1): 87-113.
- FINKEL, Jodi (2008). *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- GINSBURG, Tom (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Nueva York: Cambridge University Press.
- GINSBURG, Tom, y James Melton (2013). "Does *de jure* judicial independence really matter? A reevaluation of explanations for judicial independence". *Journal of Law & Courts* 2 (2): 187-217.

- GIRAUDY, Agustina, Marcelo Leiras y Guadalupe Tuñón (2015). "Who wants an independent court? Political competition and supreme court autonomy in the Argentine provinces (1984-2008)". *Journal of Politics* 77 (1): 175-187.
- HAMMERGREN, Linn (2006). *Envisioning Reform*. Pasadena: Penn State University Press.
- INCLÁN, Silvia (2004). "Judicial reform and democratic consolidation: Mexico in the 1990's". Tesis de doctorado en Ciencia Política. Boston University.
- INCLÁN, Silvia (2009). "Judicial reform in Mexico: Political insurance or the search for political legitimacy". *Political Research Quarterly* 62 (4): 753-766.
- INGRAM, Matthew (2012). "Crafting courts in new democracies: Ideology and judicial council reform in three Mexican states". *Comparative Politics* 44 (4): 439-458.
- INGRAM, Matthew (2013). "Elections, ideology or opposition? Assessing competing explanations of judicial spending in the Mexican states". *Journal of Law, Economics & Organization* 29 (1): 178-201.
- LA PORTA, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Cristian Pop-Eleches y Andrei Shleifer (2004). "Judicial checks and balances". *Journal of Political Economy* 112 (2): 445-470.
- LAAKSO, Markku, y Rein Taagepera (1979). "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- LANDES, William, y Richard Posner (1975). "The independent judiciary in an interest-group perspective". *Journal of Law and Economics* 18 (3): 875-901.
- MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOLINAR, Juan (1991). "Counting the number of parties: An alternative index". *American Political Science Review* 85: 1383-1391.
- POZAS-LOYO, Andrea, y Julio Ríos-Figueroa (2010). "Enacting constitutionalism: The origins of independent judicial institutions in Latin America". *Comparative Politics* 42 (3): 293-311.

- REBOLLEDO, Juan, y Frances Rosenbluth (2010). "Political competition and judicial integrity: The case of Mexico". Texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association.
- REYNOSO, Diego (2015). "El espacio ideológico subnacional mexicano según juicios de expertos". *Política y Gobierno* 22 (2): 317-346.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio (2007). "Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics Society* 49 (1): 31-57.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio (2011). "Institutions for constitutional justice in Latin America". En *Courts in Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, 27-54. Nueva York: Cambridge University Press.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio (2012). "Justice system institutions and corruption control. Evidence from Latin America". *The Justice System Journal* 33 (2): 195-214.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio, y Jeffrey Staton (2012). "An evaluation of cross-national measures of judicial independence". *Journal of Law, Economics and Organization* 30 (1): 104-137.
- SOLT, Frederick (2004). "Electoral competition, legislative pluralism, and institutional development: Evidence from Mexico's states". *Latin American Research Review* 39 (1): 154-167.
- SOTO TAMAYO, Luis (2014). "Reforma judicial y competencia política en los estados de México: nombramiento, remoción y duración de magistrados". Tesis de licenciatura. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- TSEBELIS, George (2000). "Veto players and institutional analysis". *Governance* 13 (4): 441-474.
- VERSTEEG, Mila, y Tom Ginsburg (2014). "Why do countries adopt constitutional review?". *Journal of Law, Economics, & Organization* 30 (3): 587-602.

Recibido: 8 de octubre de 2015

Aceptado: 13 de julio de 2016