

# LOS ESTADOS EN 2016

## NUEVOS EQUILIBRIOS REGIONALES

Tomo 2

Rosa María Mirón Lince  
Coordinadora



# LOS ESTADOS EN 2016

## NUEVOS EQUILIBRIOS REGIONALES



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers  
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas  
Secretario general

Leopoldo Silva Gutiérrez  
Secretario administrativo

Mónica González Contró  
Abogada general

Joaquín Díez-Canedo Flores  
Director General de Publicaciones y Fomento Editorial

### FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Angélica Cuéllar Vázquez  
Directora

Arturo Chávez López  
Secretario general

Juan Manuel López Ramírez  
Secretario administrativo

Ilan Edwin Garnett Ruiz  
Jefe del Departamento de Publicaciones



## TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Armando Hernández Cruz  
Magistrado presidente

Gustavo Anzaldo Hernández  
Magistrado electoral

Martha Alejandra Chávez Camarena  
Magistrada electoral

Martha Leticia Mercado Ramírez  
Magistrada electoral

Juan Carlos Sánchez León  
Magistrado electoral

Moisés Vergara Trejo  
Secretario general

César Vladimir Juárez Aldana  
Secretario administrativo

Erika Sofía Larios Medina  
Contralora general

Luis Sánchez Baltazar  
Encargado de despacho de la Dirección General Jurídica

Hugo Abelardo Herrera Sámano  
Encargado de despacho de la Comisión  
de Controversias Laborales y Administrativas

Anabell Arellano Mendoza  
Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Aristides Rodrigo Guerrero García  
Director de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Julián Tomás Galindo González  
Director de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Otilio Esteban Hernández Pérez  
Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Adriana Hernández Vega  
Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

Miriam Rodríguez Armenta  
Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes  
Coordinadora de Archivo

Iris González Vázquez  
Coordinadora de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González  
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Verónica Alejo Alamilla  
Coordinadora de Difusión y Publicación



## CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda  
Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes  
Carolina del Ángel Cruz  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda  
Mauricio Huesca Rodríguez  
Bernardo Valle Monroy  
Gabriela Williams Salazar

Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López, propietario  
Alberto Efraín García Corona, suplente

Partido Revolucionario Institucional: René Muñoz Vázquez, propietario  
Víctor Manuel Camarena Meixueiro, suplente

Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario  
José Antonio Alemán García, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario  
Benjamín Jiménez Melo, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario  
Zuly Feria Valencia, suplente

Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario  
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente

Nueva Alianza: Lorena Morales Sandoval, propietaria  
Ramón Alfredo Sánchez Zepeda, suplente

Morena: José Agustín Ortiz Pinchetti, propietario  
Juan Romero Tenorio, suplente

Encuentro Social: Inocencio Juvencio Hernández Hernández, propietario  
Guadalupe Campos Jordán, suplente

# LOS ESTADOS EN 2016

## NUEVOS EQUILIBRIOS REGIONALES

Tomo 2

Rosa María Mirón Lince  
Coordinadora



Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), mediante los proyectos “Alcances y consecuencias de la reforma político-electoral 2014” (clave IN304115) y “Calidad de la democracia y sus factores determinantes en México 2012-2020” (clave IN305418), a cargo de la Dra. Rosa María Mirón Lince, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

## **Los estados en 2016**

### **Nuevos equilibrios regionales**

COORDINACIÓN: Rosa María Mirón Lince

INTEGRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE CONTENIDOS: Génesis Puente Romero

La edición de la obra estuvo a cargo de la Coordinación Editorial de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía del Instituto Electoral de la Ciudad de México

SUPERVISIÓN: José Luis García Torres Pineda

CORRECCIÓN DE ESTILO: Nilda Iburguren Bernat, Fabián Augusto Torres Macías e Itzel Amieva Pérez

DISEÑO GRÁFICO Y FORMACIÓN: José Luis Guerrero Hernández y Yazmín Torres Ordóñez

### **Primera edición, diciembre de 2018**

© DR 2018, Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Ciudad Universitaria, Coyoacán,  
04510, Ciudad de México.  
ISBN: 978-607-30-1260-7

© DR 2018, Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.  
Azcapotzalco la Villa 1151, colonia San Bartolo  
Atepehuacan, Gustavo A. Madero,  
07730, Ciudad de México.  
www.labiblioteca.com.mx  
ISBN: 978-607-8364-80-0

© DR 2018, Instituto Electoral de la Ciudad de México  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,  
Tlalpan, 14386, Ciudad de México.  
www.iedf.org.mx  
ISBN: 978-607-8605-15-6

© DR 2016, Tribunal Electoral de la Ciudad de México  
Magdalena 21, colonia Del Valle,  
Benito Juárez, 03100, Ciudad de México.  
www.tedf.org.mx

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales. Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso y hecho en México.

I. LA DISPUTA POR LAS GUBERNATURAS	
CONTINUIDAD .....	9
Ante la ausencia de alternancia y la creciente competencia electoral. Un recuento de los resultados electorales en las elecciones 2016 en el estado de Hidalgo <i>Cecilia Aída Hernández Cruz</i> <i>Rafael Caballero Álvarez</i> .....	11
¿Hacia el fin de las identidades partidarias? La elección de gobernador en Puebla, 2016 <i>Víctor Reynoso</i> <i>Jorge Gamaliel Arenas Basurto</i> .....	31
Elecciones en Tlaxcala: el impacto de la reforma política de 2014 en la nueva geografía del poder <i>Angélica Cazarín Martínez</i> .....	53
Zacatecas: evolución política y alternancia municipal (1998-2016) <i>Sergio A. Bárcena Juárez</i> .....	75
II. EL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....	103
La asamblea constituyente de la Ciudad de México: Elección <i>sui generis</i> de una entidad <i>sui generis</i> <i>Patricio Ballados V.</i> .....	105
Mecanismos de conformación de constituyentes a nivel mundial: de la designación a la conformación de una asamblea <i>Yuri G. Beltrán Miranda</i> .....	125
Un análisis y una propuesta de regulación del presupuesto participativo en la Ciudad de México <i>Aura Elvira Guerrero</i> .....	153



III. BALANCE DE LOS COMICIOS .....	169
Baja California elecciones 2016:	
La tendencia electoral desde los municipios y las secciones electorales	
<i>Ana Claudia Coutigno Ramírez</i> .....	171
La redistribución del poder local	
<i>Marcela Bravo-Ahuja</i> .....	191
Delitos electorales: las elecciones locales en 2016	
<i>Santiago Nieto Castillo</i>	
<i>Sandra Fabiola Valdez Méndez</i> .....	207
Los tribunales electorales locales en 2016	
<i>Armando Hernández Cruz</i> .....	219
Conjeturas y refutaciones: la participación electoral en 2016	
<i>Marcela Ávila-Eggleton</i> .....	227
Violencia política contra las mujeres. Un problema viejo	
en nuevos tiempos	
<i>Karolina M. Gilas</i> .....	241
¿Del federalismo al centralismo electoral?	
Efectos de la reforma electoral	
<i>Palmira Tapia Palacios</i>	
<i>Luis Armando Becerril Jiménez</i> .....	261
Democracia subnacional en México: aproximaciones teóricas	
desde la alternancia y los gobiernos divididos	
<i>Bernardo Aguilar Rodríguez</i> .....	279
Candidaturas independientes: el problema de equidad	
en la competencia electoral mexicana	
<i>Enrique Gutiérrez Márquez</i>	
<i>Denise Desiré Rodríguez Jiménez</i> .....	297

# I. LA DISPUTA POR LAS GUBERNATURAS CONTINUIDAD

---





# Ante la ausencia de alternancia y la creciente competencia electoral

## Un recuento de los resultados electorales en las elecciones 2016 en el estado de Hidalgo

---

*Cecilia Aída Hernández Cruz<sup>1</sup>*

*Rafael Caballero Álvarez<sup>2</sup>*

### Introducción

En el año 2016 se realizaron elecciones en 13 entidades del país, en las que se eligieron 12 gobernadores, 388 diputados locales de 12 entidades y 548 alcaldes de 11 entidades; en Oaxaca se eligieron solamente 153 alcaldes por régimen de partidos y 417 por usos y costumbres. Además, en la capital del país se votó para elegir 40 legisladores que integrarán la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.<sup>3</sup> En todos estos casos se trató de elecciones bajo el nuevo modelo nacional electoral derivado de la reforma constitucional en la materia, de 2014.

Como corolario general de los intensos procesos electorales de 2016, vale la pena señalar que el Partido Acción Nacional (PAN), por primera vez en su historia, ganó en una misma elección siete gubernaturas, aunque en cuatro casos lo hizo en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD): Durango, Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo, entidades en las cuales nunca antes había habido alternancia en el Poder Ejecutivo local, ya que siempre habían sido ganadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En general, la mayoría de las encuestas y estudios previos sobre los resultados electorales no anticiparon una derrota tan catastrófica para el PRI, la cual incluso marcó pauta para la renuncia de su dirigente nacional: Manlio Fabio Beltrones.

---

<sup>1</sup>Estudiante del doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colabora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>2</sup>Profesor investigador en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>3</sup>También hubo elecciones extraordinarias para gobernador en Colima y para ayuntamientos en los municipios de Chiautla, en el estado de México, y Centro, en Tabasco.

Como puede advertirse, el conjunto de elecciones de 2016 es una materia prima muy vasta para el análisis. Este texto se enfocará en la elección del estado de Hidalgo, en la que, si bien no hubo transición en la gubernatura, amerita ser comentada, entre otras cosas, por la forma tan plural en la que se configuró el nuevo mapa electoral de la entidad, por la nutrida participación de candidatos independientes y porque se presentaron ciertas irregularidades en el municipio de Omitlán de Juárez, que condujeron a anular la elección municipal y convocar una extraordinaria.

Otro aspecto que se abordará en estas líneas tiene que ver con la aplicación del principio constitucional de paridad, no sólo en la postulación de candidatos, sino al momento de integrar el Congreso estatal.

## El proceso electoral

Las elecciones llevadas a cabo en el estado de Hidalgo fueron para elegir gobernador, 30 diputaciones locales y 84 alcaldías, con lo cual se logró por primera vez en la historia de la entidad realizar una jornada electoral en la que las elecciones fueran concurrentes.

El estado de Hidalgo cuenta con 18 distritos electorales, según la información del Instituto Nacional Electoral (INE), que comprenden los 84 municipios de la entidad. La mayor parte de la población se localiza en los distritos I y II.

### La elección para gobernador

Como ya fue señalado, Hidalgo es de las pocas entidades que no ha tenido alternancia del Poder Ejecutivo. Tiene un récord de 86 años de gobiernos priistas y, luego de las elecciones de junio de 2016, la tendencia se mantiene.

Para el proceso electoral de 2016, en la elección de gobernador hubo cuatro candidatos: Francisco Berganza Escorza, por el PAN; José Guadarrama Márquez, por el PRD; Velia Ramírez Trejo, por el Partido del Trabajo (PT); Salvador Torres Cisneros, por Movimiento Regeneración Nacional (Morena); y Omar Fayad Meneses por la coalición Un Hidalgo con Rumbo, conformada por el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA).

Sobre el perfil de los candidatos, conviene señalar que, para el caso del PAN, se postuló un candidato conocido por su faceta de cantante y que ya había sido diputado federal y senador de la república, además de haber pasado por

las filas, no sólo del PAN, sino también de Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano (MC). Además de lo anterior, en 1999 ya había sido candidato a gobernador por la alianza conformada por el PAN y el PVEM. Por otra parte, Omar Fayad Meneses, quien al final se haría de la gubernatura, había sido presidente municipal en Pachuca, además de diputado federal en dos ocasiones y, previo a lanzarse en búsqueda de la gubernatura, se desempeñaba como senador de la república. En este cargo cobró relevancia por una iniciativa de ley, llamada Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Informáticos –conocida en los medios como Ley Fayad–, que fue ampliamente cuestionada en redes sociales y por la opinión pública por resultar sumamente restrictiva en el uso de internet. Mención aparte, Fayad, igual que Berganza, está ligado a la farándula, ya que está casado desde hace años con la actriz de telenovelas Victoria Ruffo.

Por otra parte, José Guadarrama Márquez también cuenta con una amplia experiencia como funcionario público y en puestos de elección popular, puesto que ha sido dos veces diputado federal y senador, además de alcalde del municipio de Jacala, Hidalgo, y secretario general de gobierno en la misma entidad. También había sido apuesta del PRD en la elección de 2005 y perdió frente a Miguel Ángel Osorio Chong, actual secretario de Gobernación.

Los candidatos que mantenían un perfil más discreto eran Torres Cisneros y Ramírez Trejo. El primero en realidad tiene poca experiencia política, ya que se distingue por haber sido fundador de la empresa cooperativa mexicana Pascual Boing, mientras que la segunda entró a suplir a la candidata del PT originalmente designada, Gloria Lizbeth Delgadillo Islas, quien renunció a una semana de comenzar las campañas argumentando problemas personales. Al respecto, vale la pena recordar que la elección de 2016 en Hidalgo fue la primera en la cual participó Morena como partido y que, por otra parte, las pugnas internas del PT en la entidad lo perjudicaron considerablemente.<sup>4</sup>

El 14 de mayo de 2016 se llevó a cabo un debate entre candidatos a la gubernatura, organizado por el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, en consonancia con lo que establece la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* con respecto a la obligación de los organismos públicos locales

---

<sup>4</sup>De acuerdo con una nota de *Excélsior* de abril de 2016, el exdirigente estatal del PT, Mariano Torres L'estrade, quien encabeza el Movimiento Independiente Hidalguense, rechazó apoyar a los candidatos del PT y en cambio sumarse a la candidatura de Omar Fayad.

electorales (OPLE) en este sentido. Este debate fue conducido por la periodista Elisa Alanís y, aunque fueron convocados todos los candidatos, estuvo ausente la candidata del PT.

Al final, el candidato ganador de esta elección, como ya se dijo, fue Omar Fayad, con 493,641 votos, seguido por Francisco Berganza, con 316,992 votos, y José Guadarrama Márquez, con 165,326 votos. El candidato de Morena, Salvador Torres Cisneros, quedó en un muy distante cuarto lugar, con 84,715, y más alejada aun quedó la candidata del PT, Velia Ramírez, con 29,001. El número de votos nulos fue incluso superior a los obtenidos por esta última opción política: 50,849.

## Elección de diputados

En la elección para diputados de mayoría relativa, cada partido registró candidatos propios en los 18 distritos electorales, con excepción de los partidos que conformaron la alianza Un Hidalgo con rumbo, coalición flexible en la que fueron juntos en los siguientes distritos: IV Huejutla de Reyes, VII Mixquiahuala de Juárez, IX Metepec, XI Tulancingo de Bravo, XV Tepeji del Río de Ocampo y XVII Villas del Álamo. Con excepción de este último, la coalición ganó en todos los distritos.

Por otra parte, el PRI por sí mismo ganó siete distritos más, a saber: II Zacualtipán de Ángeles, III San Felipe Orizatlán, VIII Actopan, X Apan, XIV Tula de Allende, XVI Tizayuca y XVIII Tepeapulco. La segunda fuerza política en esta elección fue el PAN, con cinco distritos: V Ixmiquilpan, VI Huichapan, XII Pachuca de Soto, XIII también en Pachuca de Soto y XVII Villas del Álamo. El PRD sólo ganó el distrito I en Zimapán; Morena y el PT se fueron con las manos vacías en esta elección, en la que no se registraron candidatos independientes. El total de votos registrados para esta elección fue de 1,205,222.

En razón de que el Congreso del estado de Hidalgo se integra por 30 curules, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo aplicó la fórmula de asignación por el principio de representación proporcional prevista entre los artículos 207 y 209 del *Código Electoral del Estado de Hidalgo*, para asignar 12 diputaciones entre los partidos políticos con derecho a ello. Así, le fueron asignadas tres diputaciones plurinominales al PRI, dos al PAN, dos al PRD y al PVEM, NA, MC, el Partido Encuentro Social (PES) y Morena se le asignó una a cada uno.

En Hidalgo, la legislación local considera que la asignación de escaños por el principio de representación proporcional se debe hacer conforme la lista previamente registrada por los partidos, en combinación con una lista B, integrada por los *mejores perdedores*; esto es, con una lista de aquellos candidatos que hubiesen competido por escaños de mayoría relativa y que, a pesar de haber obtenido altos porcentajes de votación, no los hubiesen ganado.<sup>5</sup>

En ese mismo sentido, el Artículo 208 del *Código Electoral del Estado de Hidalgo* estipula textualmente:

Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

- I. Lista "A": Relación de doce fórmulas de candidatos a Diputados propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas género de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;
- II. Lista "B": Relación de las fórmulas de candidatos a Diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación válida emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de esta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

Al principio de la lista B se deberá ubicar a una persona del sexo diverso al del primer lugar de la lista A.

Conforme a estas reglas, una vez que la autoridad electoral aplicó la fórmula para determinar el número de escaños que le correspondían a cada partido por el principio de representación proporcional, la asignación entre hombres y mujeres quedó de la siguiente forma:

---

<sup>5</sup>El Artículo 115 del *Código Electoral del Estado de Hidalgo* establece lo siguiente: "Las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deberán ser registradas por los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante listas A y B de fórmulas de candidatos a Diputados propietarios con sus respectivos suplentes. Los partidos políticos podrán participar, hasta en cuatro distritos, con los mismos candidatos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional".



Cuadro 1.

Partido	Primera fórmula de la lista A	Fórmula con el porcentaje más alto de la lista B de género distinto	Segunda fórmula de la lista A (siguiente asignación en orden de prelación)
PAN	Hombre	Mujer	--
PRI	Mujer	Hombre	Hombre
PRD	Hombre	Mujer	
PVEM	Hombre	--	--
MC	Hombre	--	--
PNA	Hombre	--	--
PES	Hombre	--	--
Morena	Hombre	--	--

FUENTE: acuerdo CG/256/2016.

Así, de la asignación de escaños plurinominales resultó la práctica inequitativa en detrimento de las mujeres, debido a que las listas registradas por los partidos políticos eran encabezadas por fórmulas conformadas por hombres, con excepción de la registrada por el PRI. De esta forma, en todos los casos de partidos a los que les correspondía un solo escaño (PVEM, MC, NA, PES, Morena), éste fue otorgado a un hombre. En el caso del PAN y del PRD, a los que les correspondían dos curules, la asignación fue equitativa, compaginando las listas A y B con fórmulas de géneros distintos, en razón de lo cual a ambos partidos se les asignó un escaño para un hombre y uno para una mujer. En el caso del PRI, la asignación queda para la reflexión por lo siguiente: la fórmula que ocupaba el primer lugar de la lista A estaba integrada por mujeres; la segunda, por hombres; la tercera, por mujeres; y así sucesivamente. Pero la fórmula que encabezaba la lista B de mejores perdedores también estaba compuesta por mujeres; la candidata titular era Dulce María Muñoz Martínez, quien contendió por el distrito I y obtuvo 31.79% de los votos. Como la ley establece que se deben alternar por géneros las fórmulas de las listas A y B, ocurrió que a esta candidata no se le pudo considerar para la asignación de escaños, sino a Luis Vega Cardón, quien contendió por el distrito V y obtuvo 29.69% de los votos que ahí se emitieron. Hasta ahí todo bien, pero como al PRI le correspondían tres escaños plurinominales, para asignar este último se tomó la fórmula que aparecía en segundo sitio en la lista A, la cual estaba integrada por hombres:

Alejandro Kanek Vázquez Góngora como propietario y Timoteo Doñú Peña como suplente.

Si bien en la sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que el principio de paridad se agota con la postulación de candidatos; este criterio contrasta con la Tesis IX/2014 de rubro: Cuota de género debe trascender a la asignación de diputados de representación proporcional, (legislación de Oaxaca) y la Jurisprudencia 36/2015: representación proporcional, paridad de género como supuesto de modificación del orden de prelación de la lista de candidaturas registrada, a partir de lo cual el OPLE de Hidalgo quizás pudo haber adoptado un criterio distinto para que al PRI le hubiesen asignado dos escaños plurinominales para mujeres y uno a una fórmula integrada por hombres. Sea como fuere, la decisión de la autoridad local con respecto al mecanismo de asignación no fue impugnada. De hecho, en este proceso electoral se impugnaron en general solo siete de los 18 distritos electorales; tres correspondieron a hombres y cuatro a mujeres, pero en ningún caso se revirtió el resultado.

Al final, el Congreso del estado quedó integrado con 12 mujeres –nueve elegidas por el principio de mayoría relativa y tres por la vía de la representación proporcional– y 18 hombres –nueve elegidos por cada principio–.

De estos datos resalta el hecho de que el número de diputadas elegidas por el principio de mayoría relativa se incrementó 50% en el proceso electoral de 2016 en comparación con el de 2013, ya que pasó de seis a nueve. Esto tuvo efectos prácticos para que el principio de paridad se viera reflejado en la integración del órgano legislativo, puesto que en la elección de 2016 el número de hombres elegidos por mayoría es exactamente igual al de mujeres elegidas por el mismo principio: nueve.

En el caso de los escaños de representación proporcional, se observa una disminución de la representación política de las mujeres con respecto a la elección previa, ya que, mientras que en 2013 se les asignaron cuatro escaños, en 2016 fueron sólo tres.

Se tiene entonces que, mientras que en 2013 el Congreso estatal quedó integrado por 10 mujeres frente a 20 hombres, todos elegidos por ambos principios, en 2016 la conformación es de 12-18. Esto es: 33.3% del Congreso estaba integrado por mujeres en 2013, mientras que en la actualidad es de 40 por ciento.

## Elección de ayuntamientos

Para el caso de los ayuntamientos, la configuración previa a la elección de 2016 mostraba el siguiente contexto: el PRI tenía predominancia con 35 alcaldías, seguido de la coalición que este mismo partido conformaba con el PVEM y NA, con 12; el PAN tenía ocho alcaldías y el PRD, siete, además de que la coalición que conformaban entre ambos se hizo de otras siete; por su parte, el PT contaba con cinco; NA, con cuatro; el PVEM, con tres; Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), con dos; y la coalición Poder con Rumbo, conformada por el PT y Convergencia, con una.

Con la elección de 2016, se tiene que el PRI ganó 15 ayuntamientos por sí mismo, mientras que la coalición que conformó con el PVEM y NA obtuvo 15. El PVEM en solitario ganó cinco, por cuatro de NA. Por su parte, el PAN se convirtió en la primera fuerza electoral en esta elección al ganar en 16 municipios, duplicando con ello los resultados obtenidos en la elección previa. El PRD también incrementó sus triunfos en elecciones para integrar ayuntamientos, pasando de siete a 12. Destaca el hecho de que el PES, en su primera elección en la entidad, hubiese ganado en siete municipios. Los partidos con menos triunfos electorales en este rubro fueron el PT, con cuatro alcaldías; MC, ganando en tres municipios; y Morena, haciéndose del triunfo sólo en Chilcuautla.

Para contrastar la fuerza electoral de cada partido en el ámbito municipal en las últimas dos elecciones, al final del trabajo se incluye una tabla comparativa entre las elecciones de ayuntamiento de 2011 y las de 2016 (anexo 1), en la que se puede apreciar con mayor claridad en cuáles casos hubo alternancia. En ese sentido, es importante recordar que la elección previa para elegir ayuntamientos se llevó a cabo el 3 de julio de 2011 y que los funcionarios fueron elegidos para un periodo de cuatro años con siete meses y 18 días, con el fin de empatar la elección con las de gobernador y diputados. Esto quedó establecido en una reforma constitucional publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* el 6 de octubre de 2009, cuyo artículo transitorio noveno señalaba textualmente: “Los integrantes de los ayuntamientos electos el primer domingo de julio de 2011 tomarán posesión de su encargo el 16 de enero del año 2012 y lo concluirán el 4 de septiembre de 2016”.

En esta elección son de destacarse también la nutrida participación de candidatos independientes y la copiosa votación que la ciudadanía les concedió;

tanto es así que en el municipio de Tlanalapa la planilla encabezada por el candidato Francisco Javier Hernández Cortez fue la que resultó ganadora. Asimismo, en otros 17 municipios, la votación obtenida por los candidatos independientes les alcanzó para colocar regidores por el principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos. La información pormenorizada al respecto se incluye en el anexo 2.

De acuerdo con el *Análisis con Perspectiva de Género Proceso Electoral 2015-2016*” (citado en Torres, 2016, 19 de septiembre), elaborado por la Dirección Ejecutiva de Equidad de Género y Participación Ciudadana del Instituto Estatal Electoral Hidalgo (IEEH), en el proceso electoral de 2011 fueron elegidas como alcaldesas seis mujeres de las 84 alcaldías de Hidalgo (que equivalen a 7.14%); mientras que, en la elección de 2016, 17 mujeres obtuvieron el triunfo, con lo cual casi se triplicó el número de mujeres elegidas como presidentas municipales en la entidad (es decir, 20.24 por ciento).

En 2016 se impugnaron 51 de las 84 elecciones municipales. De las 51 elecciones impugnadas, 40 correspondieron a municipios en los que ganaron hombres y 11 en los que obtuvieron el triunfo mujeres. Ningún triunfo de mujeres fue revertido en tribunales, por lo que quedaron firmes los resultados de las 17 alcaldías ganadas por este género.

Los ayuntamientos que desde el pasado 5 de septiembre son gobernados por mujeres son: Acaxochitlán, Apan, Atitalaquia, Atlapexco, Cuauhtepic, El Arenal, Huautla, Huazalingo, Juárez, La Misión, Pachuca, Pisaflores, San Agustín Metzquitlán, San Agustín Tlaxiaca, San Salvador, Santiago Tulantepec y Tasquillo.

Como corolario de esta sección, vale la pena señalar que se anuló la elección en el municipio de Omitlán de Juárez, aunque el caso se describe con mayor detalle en el siguiente capítulo.

## Justicia electoral

Aun cuando hubo varias impugnaciones en los tres tipos de elección llevados a cabo en Hidalgo en 2016, a continuación se reseñan de manera muy breve dos que tienen particular relevancia: la de gobernador, por tratarse precisamente del Poder Ejecutivo local, y la del municipio de Omitlán de Juárez que, como ya se adelantó, fue anulada y será necesario realizar comicios extraordinarios.

## Elección de gobernador

El 12 de junio de 2016, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo efectuó el cómputo correspondiente a la elección de gobernador, el cual arrojó como ganador al candidato postulado por la coalición Un Hidalgo con Rumbo, Omar Fayad, con 524,139 votos, seguido por Francisco Berganza, candidato postulado por el PAN, con 338,762 votos; por lo cual declaró la validez de la elección e hizo entrega de la constancia de mayoría a Fayad. Inconforme con estos resultados, el PAN promovió 19 juicios de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH), en los que pretendía hacer valer infracciones relacionadas con error o dolo en el cómputo de los votos y violaciones sustanciales en la jornada electoral.

Ante una posible omisión del TEEH, el 4 de julio siguiente, el PAN promovió un juicio de revisión constitucional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), registrado con la clave SUP-JRC-291/2016. Mediante la sentencia a este juicio, la Sala Superior ordenó al TEEH que resolviera en un plazo razonable los juicios de inconformidad promovidos por el PAN. En consecuencia, el 25 de julio, mediante la resolución JIN-GOB-PAN-001/2016 y sus 18 juicios de inconformidad acumulados, el TEEH confirmó por unanimidad la elección a gobernador del estado de Hidalgo, donde resultó ganador el candidato de la coalición Un Hidalgo con Rumbo. Sin embargo, ello fue después de haber estudiado varias irregularidades graves que vulneraron el principio de certeza y que condujeron a la anulación de 262 casillas, lo que a su vez obligó a la recomposición de los votos; de suerte tal que, para el caso del PRI, el número de votos efectivos quedó en 493,641 para Fayad y en 316,992, para Berganza, como se indicó en la primera parte de este ensayo.

La determinación del TEEH fue igualmente impugnada ante la Sala Superior del TEPJF con el recurso SUP-JRC-311/2016, mediante el cual el PAN pretendía hacer valer agravios relacionados con el desempeño del tribunal local, como indebido turno de los juicios de inconformidad, reducción del plazo para impugnar, indebida valoración de un *dictamen pericial*, indebido análisis de la votación recibida en casilla y violación al principio de exhaustividad por no analizarse las actuaciones de diversos funcionarios estatales para anular la elección. Sin embargo, la Sala Superior consideró infundados los agravios y por unanimidad confirmó la sentencia impugnada el 31 de agosto de 2016, dando por buena la elección a favor de Fayad.

## Anulación de la elección de ayuntamiento en Omitlán de Juárez

El 8 de junio de 2016, el Consejo Municipal del IEEH, con sede en Omitlán de Juárez, realizó el cómputo municipal respectivo, declaró la validez de la elección de miembros del ayuntamiento y expidió la constancia de mayoría y validez a la planilla postulada por el PVEM, encabezada por el candidato a presidente municipal, José Luis Ordaz Ríos. Sin embargo, el PRI controvertió los resultados mediante el juicio JIN-045-PRI-084/2016, con el que pretendía la nulidad de la votación recibida en dos casillas en específico y la invalidez de la elección completa por violación al principio constitucional de neutralidad religiosa. Ello, debido a que el día 22 de mayo del año 2016, el candidato Ordaz Ríos participó en una cabalgata de corte religioso, en la que participaron simpatizantes y militantes del PVEM, y en la que se entregó propaganda electoral a favor de dicho candidato.

Del estudio minucioso del material probatorio, el TEEH consideró que había elementos suficientes para acreditar la participación del candidato imputado en los actos que se le atribuían y que, conforme a lo dispuesto en los artículos 24 y 130 de la Constitución federal, y en los artículos 126 y 127, fracción IV, del *Código Electoral del Estado de Hidalgo*, los hechos probados resultaban violatorios del principio constitucional de laicidad que debe observarse en las elecciones.

El Tribunal Electoral local estimó que, al tener Ordaz Ríos un carácter de candidato a un cargo de elección popular durante la realización del evento de corte religioso, y considerando que la campaña electoral estaba en marcha las actividades de dicho aspirante revestían una trascendencia significativa por estar sujeto a una observación ciudadana que lo convertía en personaje público, por lo que su actuación tuvo un impacto social que se constituyó en una forma de convencimiento indirecto o inconsciente al electorado a través de sus creencias religiosas". (Sentencia ST-JCR-37/2016: 14)

La magistrada Mixtega Trejo, ponente del proyecto de resolución, mencionó que el acto realizado por José Luis Ordaz Ríos no pudo ser considerado un ejercicio de su derecho de libertad religiosa, ya que al haber sido contendiente en el proceso electoral se convirtió en una figura pública y sus acciones se volvieron de índole políticoelectoral. En consecuencia, la autoridad jurisdiccional local en materia electoral determinó declarar la nulidad de la elección

en el municipio por violación a principios constitucionales, en este caso al de separación Iglesia-Estado.

La sentencia del TEEH fue controvertida ante la Sala Regional Toluca del TEEH mediante el juicio de revisión constitucional ST-JRC-37/2016, promovido por el PVEM. Sin embargo, esta instancia decidió, básicamente con las mismas consideraciones que el Tribunal local, confirmar la nulidad de la elección municipal.

El 4 de diciembre de 2016 se llevará a cabo la elección extraordinaria en Omitlán de Juárez, Hidalgo.

## Consideraciones finales

Como se señaló al inicio, la elección de Hidalgo de 2016 no permitió la transición en el Poder Ejecutivo local; pero, como ha quedado expuesto, fue una elección sumamente competida, no sólo para elegir al gobernador del estado, sino también en los ámbitos legislativo y municipal. A continuación, se formulan algunas breves conclusiones al respecto.

Aunque parezca una cuestión trivial, el hecho de que dos candidatos a la gubernatura estuvieran ligados al ámbito del espectáculo pone de manifiesto una tendencia que pareciera adquirir fuerza cada vez más y que consiste en que los políticos aprovechen los reflectores del espectáculo para su propia promoción electoral. Ciertamente, ni Berganza ni la esposa de Fayad viven sus mejores épocas de popularidad, pero tal vez no debería descartarse a la ligera que su vinculación con la farándula les hubiera traído más votos. Después de todo, fueron los candidatos más votados en un estado que en las últimas décadas ha desarrollado múltiples complejos habitacionales para captar parte del crecimiento demográfico de la Ciudad de México y que, tal vez, han sido poblados por personas contemporáneas de *Francisco Xavier* y *Victoria Ruffo*; gente de mediana edad con posibilidades de adquirir un crédito de vivienda sólo posible de ejercer por aquellas latitudes. En fin, habría que estudiar la condición etaria del electorado, el flujo migratorio y las encuestas preelectorales, entre otras variables, para establecer cruces.

Por otro lado, probablemente con excepción del candidato del PRD, parece claro que el resto de las fuerzas políticas en el estado carece de liderazgos fuertes en la actualidad que le permita ser competitivo en una elección para gobernador, al grado de que hubo partidos que ni siquiera postularon candidato en

2016. Para el relevo falta un sexenio completo, una buena oportunidad para formar cuadros que además alienten la renovación generacional.

En lo que respecta a la elección de diputados, 2016 da cuenta de que el electorado hidalguense sabe emitir un voto diferenciado, ya que, si bien el PRI sigue teniendo mucha presencia por sí mismo o en alianza, las demás fuerzas políticas ya son bastante más competitivas al contar con mayor apoyo ciudadano. Ello se hace todavía más evidente en la elección de ayuntamientos, en la que se observa un auténtico abanico multipartidista.

Un aspecto que no puede de ningún modo pasarse por alto es el gran impulso que tuvieron las candidaturas independientes en el ámbito municipal, que es de hecho en el que muy probablemente se adviertan mayores posibilidades de éxito, ya que los liderazgos locales seguramente encontrarán condiciones más favorables para conseguir el apoyo ciudadano que se requiere para la postulación y, hecho esto, las posibilidades de ganar también son muchas. De acuerdo con la experiencia hidalguense, aun cuando sólo un ayuntamiento fue ganado por un independiente, en varios municipios la votación captada por estas alternativas a los partidos políticos significó la colocación de ciudadanos apartidistas en los órganos colegiados de la administración pública inmediata a los ciudadanos, lo cual puede ser muy positivo para alentar la transparencia, la rendición de cuentas y el manejo eficiente de los recursos.

Por supuesto los avances en materia de paridad de género también son notables en la elección estatal 2016 en Hidalgo, tanto en el Congreso local como en los ayuntamientos. De hecho, que la mitad de las diputaciones electas por voto directo haya sido ganada por mujeres habla de que la ciudadanía también está cambiando al derribar tabúes acerca de las capacidades de las mujeres para ejercer absolutamente cualquier actividad, incluidas, claro está, las del servicio público.

Finalmente, con respecto a las impugnaciones judiciales, vale la pena destacar que en realidad el nivel de litigiosidad fue bajo y que muchas de las resoluciones fueron en el sentido de confirmar los actos impugnados, como sucedió con los juicios para controvertir la elección de gobernador, en los que, si bien llevaron a un reajuste en el cómputo de los votos, no cambiaron el sentido de la voluntad popular. En el mismo sentido, también es importante hacer notar la civilidad de los actores políticos, quienes acataron en general las resoluciones judiciales a pesar de lo drásticas que éstas hubiesen podido ser, como en el caso de la anulación de la elección en Omitlán de Juárez.



## Fuentes de consulta

- ACUERDO CG/256/2016. Acuerdo del Consejo General por el que se realiza la asignación de las doce diputaciones por el principio de representación proporcional, que les corresponden a los partidos políticos de acuerdo a la votación obtenida en el proceso electoral local 2015-2016, para la integración de H. Congreso del Estado de Hidalgo. Disponible en: [http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Agosto/180816/CG\\_256\\_2016\\_S18082016.pdf](http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Sesiones/2016/Agosto/180816/CG_256_2016_S18082016.pdf)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO. (2016). *Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de Hidalgo*. Disponible en: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf>
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO. (2011). *Resultados de la elección de ayuntamientos*. Disponible en: [http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Resultados/2011EleccionOrdinariadeAyuntamientos/IntegracionAyuntamientosPeriodo2012-2016/planillas\\_ganadoras.pdf](http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Resultados/2011EleccionOrdinariadeAyuntamientos/IntegracionAyuntamientosPeriodo2012-2016/planillas_ganadoras.pdf)
- , (2012). *Resultados de la elección extraordinaria de ayuntamientos*. Disponible en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Resultados/2012EleccionExtraordinariadeAyuntamientos/planie2012.pdf>
- , (2013). *Diputados electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional*. Disponible en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Resultados/2013EleccionordinariaparaDiputacionesLocales/diputados.PDF>
- , (2016). *Cómputo final para la elección de gobernador*. Disponible en: [http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Proceso2015-2016/Computos/Gobernaci%C3%B3n\\_2016.pdf](http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Procesos/Proceso2015-2016/Computos/Gobernaci%C3%B3n_2016.pdf)
- JURISPRUDENCIA 36/2015. Representación proporcional. Paridad de género como supuesto de modificación del orden de prelación de la lista de candidaturas registrada. En: TEPJF. 2016. *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*. Tomo 5, Género. México: TEPJF.
- RINCÓN, E. (2016, 6 de abril). Abandonan 10 mil al PT en Hidalgo; van con Omar Fayad. *Excelsior*. México. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/06/1084983>
- SENTENCIA ST-JRC-37/2016. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en:

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2016/JRC/ST-JRC-00037-2016.htm>

SENTENCIA SUP-JRC-311/2016. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JRC/SUP-JRC-00311-2016.htm>

TESIS IX/2014. Cuota de género debe trascender a la asignación de diputados de representación proporcional (legislación de Oaxaca). En: TEPJF. 2016. *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*. Tomo 5, Género. México: TEPJF.

TORRES, Y. (2016, 19 de septiembre). Más mujeres en Congreso y presidencias municipales. *Criterio. La Verdad Impresa*. México. Disponible en: <http://www.criteriohidalgo.com/noticias/hidalgo-ujul/mas-mujeres-en-congreso-y-presidencias-municipales>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO. (2016). *Boletín 033-2016. Pleno del TEEH anula elección en Omitlán de Juárez, Hidalgo, por proselitismo en evento religioso*. Disponible en: <http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/images/pdfboletines/2016/Julio/boletin110716.pdf>

## ANEXOS

### Anexo 1

Municipio	Planillas ganadoras en la elección de 2011	Planillas ganadoras en la elección de 2016
01 Acatlán	PRI	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
02 Acaxochitlán	Coalición Hidalgo nos Une (PAN/PRD)	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
03-Actopan	PRI	PES
04 Agua Blanca de Iturbide	PAN	PAN
05 Ajacuba	PT	PVEM
06 Alfajayucan	PRI	PVEM
07 Almoloya	PRD	PRI

Anexo 1 *continúa*

Municipio	Planillas ganadoras en la elección de 2011	Planillas ganadoras en la elección de 2016
08 Apan	PRI	PAN
09 Atitalaquia	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PAN
10-Atlapexco	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PRI
11-Atotonilco El Grande	NA	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
12-Atotonilco de Tula	Coalición Hidalgo nos Une (PAN/PRD)	PES
13-Calnali	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PES
14-Cardonal	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
15-Cuautepec de Hinojosa	NA	PRI
16-Chapantongo	PRI	PVEM
17 Chapulhuacán	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PRD
18-Chilcuautla	PRI	Morena
19-El Arenal	PRI	PRI
20-Eloxochitlán	PT	PVEM
21-Emiliano Zapata	PRI	MC
22-Epazoyucan	PRI	PAN
23 Francisco I. Madero	PRI	PRD
24-Huasca de Ocampo	PRI	PRD
25-Huautla	Convergencia (MC)	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
26-Huazalingo	PRD	PRD
27-Huehuetla	PRI	PRI
28-Huejutla de Reyes	Convergencia (MC)	PES
29-Huichapan	PVEM	PRI
30-Ixmiquilpan	PAN	PAN
31-Jacala de Ledezma	PRI	PRD
32-Jaltocán	PRI	PRD

Anexo 1 *continúa*

Municipio	Planillas ganadoras en la elección de 2011	Planillas ganadoras en la elección de 2016
33-Juárez, Hidalgo	PRI	PRD
34-La Misión	PRD	PRD
35-Lolotla	PRI	PRI
36-Metepec	NA	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
37-Metztlán	Coalición Hidalgo nos Une (PAN/PRD)	PRD
38-Mineral del Chico	Coalición Hidalgo nos une (PAN/PRD)	PRD
39-Mineral del Monte	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	NA
40-Mineral de la Reforma	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PAN
41-Mixquiahuala De Juárez	PRI	PT
42-Molango de Escamilla	Coalición Hidalgo nos une (PAN/PRD)	PES
43-Nicolás Flores	PRI	PAN
44-Nopala de Villagrán	PVEM	PVEM
45-Omitlán de Juárez	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	Anulada al PVEM
46-Pachuca de Soto	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PAN
47-Pacula	PAN	PAN
48-Pisaflores	Coalición Hidalgo nos une (PAN/PRD)	PRI
49-Progreso de Obregón	Coalición Poder con rumbo (PT/Convergencia, ahora MC)	PRI
50-San Agustín Metzquitlán	PRI	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
51san Agustín Tlaxiaca	PRI	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
52-San Bartolo Tutotepec	PRD	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
53-San Felipe Orizatlán	PRI	PAN

Anexo 1 *continúa*

Municipio	Planillas ganadoras en la elección de 2011	Planillas ganadoras en la elección de 2016
54 San Salvador	PRD	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
55-Santiago de Anaya	PRI	PRI
56-Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero*	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	PRI
57-Singuilucan	PRI	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
58- Tasquillo	PRD	PRD
59-Tecoautla	PVEM	PAN
60-Tenango de Doria	PAN	Coalición Un Hidalgo con Rumbo (PRI/PVEM/NA)
61-Tepeapulco	PRI	PRI
62 Tepehuacán de Guerrero	PRI	PRI
63-Tepeji del Río de Ocampo	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	NA
64-Tepetitlán	PRI	PAN
65-Tetepango	PT	PT
66-Tezontepec de Aldama	PAN	MC
67-Tianguistengo	Coalición Hidalgo nos Une (PAN/PRD)	PES
68-Tizayuca	PRI	PRI
69-Tlahuelilpan	PRI	PT
70- Tlahuiltepa	PRI	NA
71-Tlanalapa	PAN	Candidato independiente Francisco Javier Hernández Cortéz
72- Tlanchinol	PAN	PAN
73-Tlaxcoapan	PT	PAN
74-Tolcayuca	PRI	NA
75-Tula de Allende	Coalición Juntos por Hidalgo (PRI/PVEM/NA)	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
76-Tulancingo de Bravo	PAN	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
77- Villa de Tezontepec	NA	Coalición Un Hidalgo con rumbo (PRI/PVEM/NA)
78-Xochiatipan	PRI	PAN
79-Xochicoatlán <sup>1*</sup>	PT	PT
80-Yahualica	PRD	PES

## Anexo 1 *concluye*

Municipio	Planillas ganadoras en la elección de 2011	Planillas ganadoras en la elección de 2016
81- Zacualtipán de Ángeles	PRI	MC
82-Zapotlán de Juárez	PRI	PRD
83-Zempoala	PRI	PRI
84-Zimapan	PRI	PAN

FUENTE: IEEH 2011

## Anexo 2

Municipio	Nombre propietario	Cargo	Candidato independiente que encabezaba la planilla
01 Acatlán	Rosalva Mimila Olvera	Regidora 1	Lucina María Concepción Antúnez Soto
02 Acaxochitlán	Jorge Santos Ramos	Regidor 1	Néstor Mejía Neri
	Guadalupe Riveros Barrios	Regidora 2	
04 Agua Blanca de Iturbide	Óscar Alberto Artega Sánchez	Regidor 1	Mario Jarrillo Hernández
09 Atitalaquia	Blas Alonso Barbosa López	Regidor 1	Javier Gómez Pichardo
15-Cuautepéc de Hinojosa	Fernando López Flores	Regidor 1	Juan Carlos Sánchez Rivera
21-Emiliano Zapata	Alejandro Bastida Elizalde	Regidor 1	Fernando Cerón Sosa
28-Huejutla de Reyes	Tlalya Martínez Ramírez	Regidora 1	Lucia Cariño Vite Hernández
29-Huichapan	Juan Pablo Núñez Salinas	Regidor 1	Humberto Endonio Salinas
	Osmar David Villeda Camacho	Regidor 1	José Luis Arroyave Hernández
31-Jacala de Ledezma	Anastacio Rubio Morgado	Regidor 1	Noldyn Torres Martínez
40-Mineral de La Reforma	David Hernández Estrada	Regidor 1	Francisco Macías Beltrán
46-Pachuca de Soto	Navor Alberto Rojas Mancera	Regidor 1	Julio Ramón Menchaca Salazar

## Anexo 2 *concluye*

Municipio	Nombre propietario	Cargo	Candidato independiente que encabezaba la planilla
49-Progreso de Obregón	Olivia Trejo Cano	Regidora 1	Lisset Marcelino Tovar
	Christian Jesús Pacheco Arteaga	Regidor 2	
	María Araceli Camacho Cuenca	Regidora 3	
54 San Salvador	Artemio Mendoza Jiménez	Regidor 1	Javier Tellez Mendoza
	Lilian Esbeidhi Pérez Pérez	Regidora 2	
55-Santiago de Anaya	Arcenio Cruz Hernández	Regidor 1	Heblen Ángeles Hernández
	María Elizabeth Vargas Serapio	Regidora 2	
58- Tasquillo	Roberto Labastida Chávez	Regidor 1	Marcos González Trejo
61-Tepeapulco	Carlos Antonio Mateos Espinosa	Regidor 1	Raúl González García
71-Tlanalapa	Lidia Anahi Domínguez Reyes	Síndica	Francisco Javier Hernández Cortéz
	Alfredo Hernández Cortés	Regidor 1	
	Yuliana López Alonso	Regidora 2	
	Francisco Hernández González	Regidor 3	
	Gloria García Algalan	Regidora 4	
	Lino Castillo Cruz	Regidor 5	
76-Tulancingo de Bravo	Silviano Sánchez Aguirre	Regidor 5	Alejandro Ahued Sarquis

\* En estos municipios hubo elecciones extraordinarias, que se realizaron en el año 2012. Los resultados que se muestran en la segunda columna en ambos casos corresponden a los obtenidos en esas elecciones extraordinarias.

# ¿Hacia el fin de las identidades partidarias? La elección de gobernador en Puebla, 2016

---

Víctor Reynoso<sup>1</sup>  
Jorge Gamaliel Arenas Basurto<sup>2</sup>

*En toda la existencia de este periódico  
no habíamos visto una elección tan desaseada*  
*La Jornada de Oriente*  
6 de junio de 2016

## Introducción

El 5 de junio de 2016 se realizaron elecciones para la gubernatura en Puebla; por primera vez en varias décadas no se hicieron conjuntamente con las de diputados locales y ayuntamientos. Participaron tres candidatas y dos candidatos. Una coalición encabezada por el PAN tuvo como candidato a Antonio Gali; otra, liderada por el PRI, a Blanca Alcalá; la candidata del PRD, Roxana Luna Porquillo, contendió sólo por su partido, lo mismo que el candidato de Morena, Abraham Quiroz Pérez. Por primera vez en la historia contemporánea de la entidad, hubo una candidata independiente: Ana Teresa Aranda.

Resultó ganador Antonio Gali, de la coalición panista y político muy cercano al gobernador, Moreno Valle, por lo que este desenlace electoral es visto como un triunfo político del gobernador y de sus aspiraciones presidenciales. Aunque es importante poner la elección poblana en el contexto nacional de 2016,

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de tiempo completo en la Universidad de las Américas Puebla.



uno de los peores años electorales para el PRI y de los mejores para el PAN: el priismo perdió frente al PAN por primera vez en estados emblemáticos, como Veracruz, Tamaulipas, Durango y Quintana Roo.

La idea central de este capítulo, además del ya señalado logro del gobernador en funciones, es que en esas elecciones se diluyeron las diferencias entre los principales partidos políticos. El PRI, desde la oposición, presentó un discurso similar al panista en el siglo pasado: acusó a las autoridades políticas y electorales de controlar el proceso electoral para favorecer al partido en el poder, el PAN. El organismo electoral tomó varias decisiones, favorables al PAN o perjudiciales para sus adversarios, que fueron rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue una elección cuestionada y llena de acusaciones. Esto, además de la disolución de las identidades partidarias ya señaladas, quizá explique en buena parte que haya sido la elección de gobernador en Puebla con menos participación ciudadana en los últimos 40 años.

Hay que destacar que la autoridad electoral en el estado en 2016 fue nombrada no por el Congreso local, como había sido desde 1995, sino por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La idea era dar a esa autoridad autonomía con respecto a las fuerzas políticas locales, concretamente hacia el gobernador. No parece que se haya cumplido con ese objetivo.

Iniciamos con un perfil de la estructura y evolución de las elecciones de gobernador en el estado, partiendo de 1974 y concluyendo en 2010. Revisamos la relación entre el gobernador, Moreno Valle, y su partido, el PAN. Después, damos cuenta de las dos coaliciones que participaron en la elección, la candidatura independiente que por primera vez se presenta en la Puebla contemporánea y las candidaturas del PRD y de Morena. Terminamos con un análisis de los resultados de la elección.

La disolución o el cambio en las identidades de los partidos, vistos en su discurso y en sus prácticas, son uno de los elementos importantes de la política mexicana contemporánea. Tratamos de dar cuenta del mismo tal como se presenta en el caso poblano.

## Antecedentes: las elecciones de gobernador en Puebla

El estado de Puebla es paradigmático de lo que fue el sistema de partido hegemónico y de la transición desde éste hacia un sistema de partidos competi-

tivo, aunque, como en otras entidades, presenta peculiaridades con respecto al caso nacional. En la Cámara de Diputados local, el PRI fue partido único, hasta que en 1977 se aceptó en el estado la figura del diputado de partido, vigente en el país desde 1964. En 1974 hubo por primera vez un candidato opositor en la elección para gobernador, el ingeniero Luis Hinojosa, del PAN.

Puebla fue uno de los bastiones del PRI. En parte porque, al ser el quinto estado en número de votantes, era una de las principales canteras de votos para ese partido. Pero también porque el priismo dominó en las zonas rurales de la entidad, lo que le daba una cómoda ventaja sobre la oposición panista, con una presencia relativamente importante en las ciudades del estado, sobre todo en la capital y en Tehuacán. La oposición de izquierda tuvo una importante presencia en la universidad, pero no ha trascendido en las elecciones locales (sí en alguna elección presidencial).

De ser partido prácticamente único, el PRI fue perdiendo presencia gradualmente, al grado de que en 2010 se dio la primera alternancia en elecciones para gobernador, con el triunfo de una coalición encabezada por el PAN y apoyada por el PRD, Convergencia y Nueva Alianza. En las elecciones de gobernador en Puebla, dicho sea de paso, se expresó con claridad el paso de un sistema altamente centralizado a uno descentralizado. Después del periodo llamado avilacamachismo, en el que gobernó en el estado el grupo formado en torno al gobernador Maximino Ávila Camacho, hubo un periodo de transición con inestabilidad política y después la federación, concretamente la presidencia de la república, controlaría la nominación de los gobernadores poblanos. Tres gobernadores (Guillermo Jiménez Morales en 1980, Mariano Piña Olaya en 1986 y Manuel Bartlett en 1992) llegaron a la gubernatura del estado gracias a sus vínculos con el titular del gobierno federal, sin tener una presencia significativa en el estado.

La situación cambió notablemente con la transición. En 1998 terminó este ciclo en el que los gobernadores poblanos eran nombrados en la presidencia de la república. Desde entonces, la popularidad local o la capacidad de conseguir votos fue lo decisivo. El vínculo con el presidente de la república no era decisivo ni para ser candidato a gobernador ni para ganar la elección.

Por lo anterior, es sensato establecer la elección de 1998 como el inicio de una nueva etapa en la historia electoral de Puebla. Coincide en parte con la nueva etapa nacional, marcada por la reforma electoral federal de 1996, la cual dejó fuera de la organización de las elecciones a la Secretaría

de Gobernación después de 50 años, y puso esa organización en manos de ciudadanos sin partido.

Este cambio de periodo no significó, ni remotamente, la alternancia en Puebla. El PRI postuló a uno de sus políticos más populares en el estado, Melquiades Morales Flores, quien ganó por un amplio margen, 54% de los votos, contra 29% de Ana Teresa Aranda, su rival del PAN (ver cuadro 1). Sin embargo, fue el porcentaje más bajo del PRI hasta ese momento. Desde 1980, este partido perdía en cada elección para gobernador poco más de 10 puntos porcentuales. Melquiades no era el favorito de Manuel Bartlett, el gobernador en turno, cuando fue nominado, pero éste propuso una elección interna en el PRI donde Melquiades Morales resultó ser por mucho el candidato más popular.

Seis años después, el precandidato priista más popular según encuestas tampoco era parte de la red del gobernador en funciones, Melquiades Morales. Mario Marín, alcalde de la capital poblana entre 1998 y 2001, aparecía en todas las encuestas como el político priista con más probabilidades de ganar la elección para gobernador. A pesar de desafiar en cierto sentido a Morales al negarse a formar parte de su gabinete, el PRI estatal, sin duda con la venia del gobernador en turno, se decidió por Marín. Lo contrario hubiera podido dar lugar a que Marín abandonara al PRI y contendiera por otro partido.

Mario Marín venció ampliamente a su adversario panista, Francisco Fraile García: 50% contra 36%, redondeando (ver cuadro 1). Catorce puntos porcentuales que fueron la menor distancia hasta entonces entre un candidato del PRI y su adversario. Por cuarta vez consecutiva, se repetía la tendencia estructural del PRI a perder votantes en cada elección.

En 2010, a este factor estructural se unió una coyuntura: Rafael Moreno Valle, que había sido funcionario y diputado local priista, se pasó al PAN como candidato a senador en 2006 y ganó la elección. En 2010, contendió en la elección interna contra Ana Teresa Aranda para ser candidato a la gubernatura del PAN y ganó. Como candidato a gobernador sorprendió derrotando al candidato del PRI, Javier López Zavala, por más de 10 puntos porcentuales. La de 2010 ha sido hasta ahora la elección con mayor participación ciudadana en la historia de las elecciones de gobernador en Puebla: votó 57.2% del padrón (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Resultados de las elecciones de gobernador en Puebla, 1974-2010

	1974	1980	1986	1992	1998	2004	2010
	%	%	%	%	%	%	%
PAN	15.6	8.6	12.1	16.7	28.9	35.9	50.4
PRI	81.9	82.5	77.2	66.2	54.1	49.6	40.1
PCM a PRD	0	N/P	1.8	5.7	10.9	5.6	
Otros	2.4	7.5	7.5	11	14.21	8.9	5.6
No registrados	0	0	0	0	0.1	0	0.1
Nulos	0	1.34	3.3	6.2	2.5	3.2	3.8
Lista nominal	1,293,964	1,165,574	1,482,885	1,894,246	2,535,316	3,237,686	3,850,473
Participación	53.1	52.2	51.2	51.9	55.5	55.2	57.2
Total	686,484	608,072	758,562	984,021	1,407,316	1,786,490	2,203,868

FUENTE: CEDE-UAMI, Comisión Estatal Electoral de Puebla e Instituto Electoral del Estado de Puebla.

En el cuadro 1 puede leerse lo que ha sido la estructura electoral del estado en los resultados de la elección para gobernador. De 1974 a 1998, por lo menos, es más o menos clara la situación de sistema de partido hegemónico. Con la alternancia de 2010, ese sistema se terminó. La elección de 1974 puede considerarse ligeramente atípica, en tanto que el PRI obtuvo una votación menor a la de la elección siguiente, 1980. A partir de este último año, el PRI siempre perdió puntos porcentuales en cada elección. De su porcentaje más alto, 82.5% en 1980, pasó a menos de la mitad, 40.1%, tres décadas después.

El PAN, a la inversa, fue incrementando su porcentaje, desde el más bajo en 1980, 8.6%, hasta ganar la elección 30 años después, con 50.4%, en coalición con el PRD, Convergencia y Nueva Alianza. El principal partido de izquierda, que era el Partido Comunista en 1986 y el de la Revolución Democrática desde 1992, incrementó su votación en sus primeras tres elecciones, pasando de apenas 1.8% en 1986 a 10.9% en 1998. Esta última elección puede considerarse atípica para este partido, pues un carismático candidato en la capital del estado, Emilio Maurer, incrementó la votación del partido en forma coyuntural. En 2004 cae a 5.6%. En 2010 unió sus votos a la coalición triunfante, encabezada por el PRI.

Fuera del PRI, PAN y PRD, los demás partidos no han tenido una presencia significativa en Puebla. Si tomamos como referencia el umbral actual para mantener

el registro partidario, 3%, sólo en una ocasión un partido distinto a los tres señalados lo ha superado: el PT en 2010, cuando obtuvo 5.6% de la votación (ver anexo 1). En 1974, el partido con mayor votación fue el PPS (1.84%, 12,648 votos); en 1980 fue el PCM, con 16,349, 2.69% del total; y en 1986, el Partido Socialista de los Trabajadores, con 2.04%, 15,480 votos. (Reynoso, 1997: 211). Recordemos que el umbral en esa época fue de 1.5%. Después subió a 2%. Algunos partidos en Puebla lograron superar esos niveles, pero su presencia fue prácticamente simbólica (ver anexo 1).

Más allá de lo cuantitativo, es importante recordar que Puebla expresa con claridad el cambio que la transición política mexicana trajo para los gobernadores. Después de la disolución del avilacamachismo y de un sexenio de transición, hubo tres gobernadores en cuyo nombramiento fue decisiva la presidencia de la república: Guillermo Jiménez Morales (1981-1987), Mariano Piña Olaya (1987-1993) y Manuel Bartlett (1993-1999). A partir de la elección de 1998 ya no sería decisiva la voluntad presidencial, sino el voto popular. De éste obtuvieron su fortaleza política los siguientes gobernadores: Melquiades Morales (1999-2005), Mario Marín (2005-2011), Rafael Moreno Valle (2011-2017) y Antonio Gali (2017-2018) (Ruiz, 2015). Queda sin resolver la cuestión de qué porcentaje del voto en Puebla ha sido ciudadano o de opinión, y qué porcentaje ha sido clientelar o de intercambio.

Vale la pena hacer un comentario sobre la elección intermedia de 2013, en la que no se eligió gobernador, pero sí los 217 ayuntamientos y los 41 diputados locales (26 de mayoría y 15 de representación proporcional): el PAN y el PRD volvieron a participar unidos, junto con Nueva Alianza y dos partidos locales, Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración. Ganaron 23 de los 26 distritos.

Cuadro 2. Composición del Congreso del Estado de Puebla

Legislatura	Periodo	PAN %	PRI %	PRD %	PT %	PVEM %	CONV %	NA %	Otro %	TOTAL %
LIV	1999-2002	17.9	66.7	10.3	2.6	2.6	0.0	0.0	0.0	39
LV	2002-2005	24.4	61.0	4.9	2.4	2.4	4.9	0.0	0.0	41
LVI	2005-2008	26.8	63.4	2.4	2.4	2.4	2.4	0.0	0.0	41
LVII	2008-2011	19.5	63.4	4.9	4.9	0.0	2.4	4.9	0.0	41

Cuadro 2. Composición del Congreso del Estado de Puebla *concluye*

Legislatura	Periodo	PAN %	PRI %	PRD %	PT %	PVEM %	CONV %	NA %	Otro %	TOTAL %
LVIII	2011-2014	48.8	39.0	0.0	2.4	7.3	2.4	0.0	0.0	41
LIX	2014-2018	46.3	19.5	9.8	4.9	4.9	4.9	7.3	2.4	41

FUENTE: Congreso del Estado de Puebla, consultado en distintas fechas.

El cuadro 2 muestra con claridad la transición política en Puebla tal como se dio en el Congreso del estado. Hasta la LVIII Legislatura (elegida en 2007 y en funciones de 2008 a 2011), el PRI tuvo una cómoda mayoría de más de 60% de los diputados. En la elección de 2010 bajó notablemente ese porcentaje y perdió las mayorías absoluta y relativa, quedando el PAN como el partido mayoritario con 48.8% de los diputados. En la elección intermedia de 2013, el PRI volvió a caer, esta vez a menos de 20% de los diputados (8). La mayoría relativa la volvió a tener el PAN. El Congreso poblano tuvo en esta última legislatura una variedad mucho mayor a la acostumbrada, pues tradicionalmente el PRI y el PAN concentraban más de 80% de los diputados. En 2014 sólo sumaron el 65.8%. Así se llegó a la elección de 2016, con un partido exhegemónico, el PRI, que tenía menos de 20% de los diputados locales.

## El Ejecutivo estatal y el partido en el poder

Rafael Moreno Valle Rosas es el primer gobernador de Puebla que llega al cargo como candidato de partidos distintos al PRI: una coalición formada por el PAN, el PRD, NA y Convergencia. Su ingreso a la política fue dentro del PRI: primero en el gobierno de Melquiades Morales Flores, como secretario de Finanzas; diputado federal priista en 2003; luego como diputado local del mismo partido de 2004 a 2010, cuando fue además coordinador de los diputados de su partido. Llegó a ser uno de los políticos más cercanos a la exlíder magisterial Elba Esther Gordillo. Es además nieto del exgobernador poblano Rafael Moreno Valle (1969-1972). Moreno Valle Rosas antes de ser gobernador fue senador plurinominal por el PAN, elegido en 2006.

Para ser candidato del PAN en 2010 venció en una elección interna a Ana Teresa Aranda, panista de larga militancia, excandidata a la presidencia municipal de Puebla (1989), a gobernadora (1998), ex dirigente estatal del PAN, ex directora nacional del DIF en el gobierno de Vicente Fox, exsecretaria de Desarrollo Social y exsubsecretaria de Gobernación.

En 2010 se conformó en Puebla, al igual que en otros estados, una alianza de diversos partidos contra el PRI. En el caso poblano, la formaron el PAN, el PRD, Nueva Alianza y Convergencia. Dicha coalición tuvo el nombre de Compromiso por Puebla. Ganó al candidato del PRI por un margen de más de 10 puntos y en el proceso electoral con mayor participación en la historia reciente de las elecciones de gobernador en Puebla (57.2%, ver cuadro 1).

Ya como gobernador, Moreno Valle se distanció del PAN. Tuvo conflictos con dos presidentes estatales de su partido, Juan Carlos Mondragón y Rafael Micalco. El primero renunció a proceder jurídicamente para defender su cargo de diputado local del que fue desplazado, aunque a su juicio la razón jurídica estaba de su lado. Publicó en octubre de 2015 una carta en la cual explicó sus razones y expresó su visión del gobierno de Moreno Valle. Una cita en extenso muestra el distanciamiento entre el gobernador y el exdirigente estatal del PAN:

Así las cosas, y aunque la razón me asiste, he decidido no impugnar este exceso del poder público en Puebla, toda vez que no hay condiciones para el desarrollo de la verdadera agenda de Acción Nacional en el estado. Lejos de ello, a nombre del PAN y con el aval del PAN, se justifican acciones contrarias a sus ideales. Por mencionar algunos, se ha avalado el secuestro de órganos de control del poder, como es la designación de personas sin independencia en los órganos de transparencia y de derechos humanos; la manipulación de los órganos y procesos electorales; la opresión de la libertad de expresión; el uso de los órganos de justicia y de fiscalización con fines políticos (ahí están los presos políticos y la manipulación en la aprobación de cuentas públicas); el privilegio a empresas foráneas en los proyectos de inversión, en detrimento del desarrollo del empresariado local; el solapamiento de actos de corrupción de altos funcionarios del gobierno, o la reciente y desvergonzada reforma electoral que busca imposibilitar las candidaturas independientes. Quizá, la más grave de ellas ha sido la ausencia de diálogo y capacidad de negociación, usando en su lugar métodos de represión social, los que lamentablemente acabaron con la vida de un menor de edad en Chalchihuapan; entre muchas otras cosas.

Aunado a ello, el “nuestro” es un gobierno de mucho ruido y pocas nueces, donde se privilegia la mercadotecnia por encima de los verdaderos resultados de alto impacto social, como lo demuestra el aumento en los niveles de pobreza e inseguridad. Al mismo tiempo, al interior del PAN –y con tristeza en otras fuerzas políticas también– se han impulsado desde el poder prácticas nunca antes vistas, como la afiliación masiva, la imposición de dirigencias a modo, la cooptación de militantes –o su marginación y amenaza–, cuya consecuencia se manifiesta en la llegada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de varios dignos representantes de lo peor del sistema político que combatimos en el pasado, pero ahora bajo las siglas del PAN (Mondragón, 2015).

Este inusitado texto de Mondragón expresa la visión de algunos panistas sobre el gobernador de Puebla. No es algo exclusivo del estado, es la expresión de lo que Bravo (2014) señaló en su libro. Ahí distingue el panismo como “cultura política” con “valores cívicos”, con “convicciones sobre la política”, con un *ethos* fundamental y una causa final, de la organización llamada PAN. El PAN, la organización, puede permanecer sin su *alma*, sin el panismo. En esa línea parece que hay que interpretar el texto de Mondragón.

Rafael Micalco Méndez fue el siguiente presidente estatal del PAN (2012-2015). Ya lo había sido entre 2006 y 2009. Ha sido además diputado local y diputado federal. También terminó distanciado del gobernador. El distanciamiento parece haber comenzado con las elecciones federales de 2015, en las que el dirigente estatal panista fue excluido. En diciembre dejó el cargo, en un proceso con fuertes rumores no desmentidos por su sucesor, Jesús Giles, de que había una denuncia penal por despojo en contra de Micalco. Poco después, éste declaró que había sido intimidado en el proceso de sucesión por autoridades estatales, concretamente por personal de la Procuraduría General de Justicia y por la Contraloría del Estado (Pineda, 2016, 17 de febrero).

Desde diciembre de 2015, el dirigente estatal es Jesús Giles Carmona. Panista desde 2008, participó en la campaña de Moreno Valle en 2010. Su compañera de fórmula fue Martha Erika Alonso de Moreno Valle, esposa del gobernador y hoy secretaria general del PAN en Puebla. No hubo otros candidatos.

Paralelo a este alejamiento de los dirigentes estatales del PAN, el gobernador poblano se acercó a priistas emblemáticos o, concretamente, a hijos de priistas emblemáticos. En marzo de 2015, nombró a Fernando Morales Martínez, hijo



del exgobernador Melquiades Morales Flores, como subsecretario de Desarrollo Político y Participación Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno. Morales Martínez ha sido diputado local y federal por el PRI y fue dirigente estatal de este partido en 2012. Durante el proceso electoral de 2016 en Puebla, se le inició un proceso de expulsión de su partido por haber apoyado al candidato de la coalición panista (*E-consulta*, 2016, 3 de mayo).

Otro vínculo simbólico entre el gobernador poblano y exgobernadores anteriores es la nominación de Juan Pablo Piña Kurczyn como candidato panista a diputado federal en 2015. Se trata del hijo del exgobernador Mariano Piña Olaya (1986-1992), uno de políticos más impopulares en Puebla. En 2014, Juan Pablo Piña era secretario de la Fundación Colosio del PRI (Piña, 2017). Al año siguiente era diputado federal del PAN.

La idea de que Piña Kurczyn fuera candidato del PAN dio lugar a la indignación de los panistas poblanos. Juan Carlos Espina, ex dirigente estatal, ex diputado federal y local, y en ese momento regidor en la capital poblana, escribió:

¿Quién puede tener tan poco aprecio por la lucha de hombres y mujeres panistas que durante años combatieron de manera cívica y pacífica al régimen corrupto para que se le ocurra que el hijo del ex gobernador Mariano Piña Olaya pueda ser abanderado del PAN, máxime si ni siquiera ha abandonado su pertenencia destacadísima en el PRI (ocupó hasta hace muy poco un cargo directivo nacional en la institución difusora de la ideología nacional revolucionaria o liberal social del Partido que hoy trata de gobernar sin éxito la República) ¿A quién se le ocurre, por favor...? (Espina, 2014).

Piña Kurczyn llegó a la Cámara de Diputados federal como diputado panista. En la misma elección en la que se le negó a Margarita Zavala, panista con trayectoria destacada, ser candidata plurinominal.

## Coaliciones, candidatos y campañas

En 2016 se trató de repetir la coalición ganadora de 2010: PAN, PRD, NA y PES. Sobre el candidato no habría duda: Antonio Gali Fayad, presidente municipal de la capital, elegido en 2013. Tenía una buena presencia en las encuestas y era la opción del gobernador.

La coalición tuvo un tropiezo: el PRD se negó a participar en ella. Su presidente nacional, Agustín Basave, declaró que su partido no apoyaría la coalición por diferencias de los perredistas con el gobernador Moreno Valle. Concretamente, el Comité Ejecutivo Nacional de ese partido decidió no participar en la coalición por las amenazas que el gobernador hizo a su dirigente nacional (Pineda, 2016, 21 de febrero). Días antes, el Tribunal Electoral de la federación había revocado un acuerdo del CEN del PRD que rechazaba la alianza (Pineda, 2016, 17 de febrero) El CEN volvió a realizar dicho acuerdo con los lineamientos legales adecuados.

La negativa del PRD a integrarse a la alianza fue importante, no sólo en sí misma, sino por las razones presentadas. Implicaba un abierto rechazo a las actitudes políticas del gobernador del estado. Este partido prefirió “ir solo, pero bien acompañado”, como decía una de sus leyendas durante la campaña.

En contraste, el Partido del Trabajo, que en 2010 fue solo, ahora sí se incorporó a la coalición formada por el PAN. Como se sabe, es el partido ideológicamente más alejado del panismo. Su inclusión en la alianza puede verse como un rasgo más en el camino hacia el fin de las identidades partidarias. Además, formaron parte de la coalición el partido Nueva Alianza y dos partidos locales: Compromiso por Puebla y el Partido Social de Integración. Por el PRI, aliado al PVEM y al Partido Encuentro Social, se postuló a la senadora Blanca Alcalá; por el PRD, la candidata fue la ex diputada federal Roxana Luna Portillo; por Morena, el académico Abraham Quiroz Pérez.

En esta elección participó también la primera candidata independiente a la gubernatura de Puebla, la expanista Ana Teresa Aranda. Su registro fue polémico: en un principio, el Instituto Estatal Electoral se lo negó, pues consideró que no había renunciado a su partido con la anticipación de seis meses señalada por la ley. Pero el Tribunal Electoral federal consideró que la ley que obligaba a esa renuncia anticipada no se aplicaba en este caso.

El proceso electoral fue muy accidentado. En marzo, un influyente periodista sugirió la remoción de los consejeros electorales:

Para que haya credibilidad en el resultado de las votaciones del próximo 5 de junio necesariamente tienen que ser removidos los siete consejeros del Instituto Estatal Electoral (IEE), pues llevan cuatro reveses jurídicos producto de su unánime parcialidad a favor de la guerra sucia emprendida por el gobernador Rafael Moreno Valle Rosas contra sus dos principales críticas: Roxana Luna Porquillo y Ana Teresa Aranda Orozco.

Los miembros del Consejo General del IEE han rebasado todos los excesos cometidos por los órganos electorales de los últimos 20 años, periodo en que el país y el estado de Puebla entraron en la llamada normalidad democrática (García, 2016, 31 de marzo).<sup>3</sup>

PRI, PRD y Morena también cuestionaron al organismo electoral, señalando las decisiones que el Tribunal Electoral de la Federación había tenido que corregir. Uno de los aspectos decisivos de la campaña fueron los señalamientos contra la candidata del PRI, Blanca Alcalá, de ser propietaria de una gasolinera, de una constructora y de diversos bienes inmuebles cuyo valor rebasaba los ingresos que ha tenido en su carrera política. Aunque el mismo Tribunal Electoral federal declaró algunas de esas afirmaciones como calumniosas (Pineda, 2016, 17 de junio), la candidata no aclaró del todo su relación con esos bienes, lo que al parecer le restó votos.

Durante prácticamente todo el proceso electoral, la candidata del PRI y varios miembros de su partido hicieron acusaciones de que el PAN estaba realizando una elección de Estado, un lenguaje similar al que utilizó el PAN en sus décadas de partido opositor. Hacia finales de mayo, Blanca Alcalá incluso hizo suya una propuesta que los panistas pusieron en circulación en elecciones críticas, como las de Chihuahua en 1986 y la presidencial de 1988: el llamado a la resistencia civil (Pineda, 2016, 29 de mayo).

## La primera candidatura independiente

Otro aspecto en el que se puede advertir un cambio en la construcción de identidad partidaria del PAN fue la candidatura independiente de Ana Teresa Aranda. Fue quizá la panista poblana más conocida y emblemática. Aunque era originaria de León Guanajuato, comenzó su carrera política en Puebla.

---

<sup>3</sup>Las cuatro decisiones jurídicas perdidas por el organismo electoral de Puebla según este periodista fueron: primero, el IEE perdió un juicio por la obligación que impuso de que los aspirantes a candidatos independientes a utilizar un formato digital para presentar las firmas de quienes los apoyan. Segundo, le echaron abajo su disposición –plasmada en una convocatoria– de que quienes respaldan a los aspirantes a ser candidatos sin partido político tienen que pertenecer a dos terceras partes del territorio del estado. Un tercer fallo fue el que ha frenado las pretensiones del IEE de quitarle el financiamiento electoral del PRD y por ende el registro de candidata a Roxana Luna Porquillo. El cuarto es la persecución casi policiaca que el IEE quería desatar contra quienes firmaron en apoyo a Ana Teresa Aranda Orozco (García, 2016, 31 de marzo).

Primero fue dirigente de la Asociación Nacional Cívica Femenina; en 1989 fue candidata del PAN a la presidencia municipal de la ciudad de Puebla; de 1995 a 1998 fue presidenta estatal de este partido en Puebla; en 1998, candidata a la gubernatura en el mismo estado.

En los gobiernos federales panistas tuvo cargos importantes: fue directora nacional del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) durante casi todo el sexenio de Vicente Fox, secretaria de Desarrollo Social en el último año de ese sexenio y subsecretaria de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación entre enero de 2008 y abril de 2009.

En 2010, fue precandidata a la gubernatura. Contendió con Rafael Moreno Valle y perdió la nominación en una elección interna. Algunas de sus expresiones durante la campaña para obtener la candidatura molestaron a su rival. Su relación con el después gobernador electo fue tensa. La entonces panista denunció que el 15 de octubre de 2011 recibió amenazas de muerte por “molestar al señor gobernador” y, el 25 de julio de 2014, diversos documentos fueron sustraídos de su casa, lo que fue considerado por ella como “un mensaje siciliano”.

El 22 de agosto de 2015 se modificó el *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla* para reglamentar las candidaturas independientes en el estado. Al resultado de esa reforma se le llamó la *Ley Antibronco*, en relación con el gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, apodado *El Bronco*, que ganó la elección en junio de ese mismo año.

Aunque los diputados disminuyeron los requisitos que la iniciativa original planteaba para que un candidato independiente obtuviera su registro, éstos siguieron siendo excesivos: renunciar a su militancia en un partido político un año antes del día de la elección; no haber sido candidato en el proceso electoral previo, federal o local; ser apoyado por 3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; que los ciudadanos que lo apoyan acudan personalmente ante la autoridad electoral; que estén distribuidos al menos en las dos terceras partes de los municipios del estado.<sup>4</sup>

Estos cambios al código electoral poblano fueron impugnados. En noviembre de 2015, la Suprema Corte hizo públicos los resultados de esa impugnación. Sólo cambió un aspecto: que 3% de los ciudadanos debería ser en

---

<sup>4</sup>Estos requisitos quedaron establecidos en los artículos 201 bis, ter y quáter del código mencionado (Sánchez, 2015).

relación con la lista nominal, no con el padrón electoral. Para la elección de 2016 ese porcentaje quedó en casi 126 mil votos. El cambio sólo disminuyó ese número en poco más de 2 mil ciudadanos ese número (Luna, 2016).

La ley dificultó el registro de Ana Teresa como candidata independiente. En primer lugar porque hizo pública su renuncia al PAN hasta el 15 de octubre de 2015. Ella señaló que formalmente había renunciado el 15 de abril, mediante una carta, pero que su renuncia no fue aceptada, aunque con esto cumplía el requisito de haber renunciado un año antes del día de la elección. Participó en julio y agosto en la campaña interna del PAN para elegir al dirigente nacional, apoyando a Javier Corral.

Durante todo el proceso electoral la expanista vivió un continuo conflicto legal y mediático contra el Instituto Electoral del Estado de Puebla. Ya desde antes de registrarse, en enero, presentó un recurso de impugnación contra la convocatoria, argumentando que algunas restricciones eran inconstitucionales (Barrientos, 2016, 18 de enero). Después, se enfrentó principalmente a cuatro cuestiones: la denuncia que el órgano electoral del estado hizo contra ella por la supuesta falsificación de firmas de los ciudadanos que presentó como apoyo a su candidatura, el requisito de haber renunciado un año previo al día de la elección, el requisito exigido por la ley local de que los ciudadanos que apoyaran una candidatura independiente se presenten personalmente ante la autoridad electoral; finalmente, los recursos económicos que le otorgó el Instituto Electoral del Estado, mínimos en un principio, ampliados por instrucción del tribunal federal posteriormente.

Quizá el mayor enfrentamiento entre la autoridad electoral y la candidata fue en torno a la falsificación de firmas. Los documentos con las firmas supuestamente apócrifas se filtraron a la prensa y entre ellos se encontraba el de Karina Romero Alcalá, hija de la candidata del PRI, Blanca Alcalá. Karina por supuesto desmintió que hubiera presentado documentación para apoyar a una candidata distinta a su mamá (*Staff Puebla On Line*, 2016, 29 de marzo). Pero con este argumento, el Instituto Electoral del Estado negó el registro a Aranda el 9 de abril de 2016. La afectada impugnó y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le dio la razón, alegando que los consejeros no tenían la facultad de validar firmas. Lo mismo hizo el tribunal federal sobre los otros dos asuntos, negando que los ciudadanos que apoyaban a la candidata tuvieran que presentarse personalmente y que la obligación de haber renunciado un año antes no se le podía aplicar. (Cruz, 2016, 15 de mayo)

De manera que Ana Teresa Aranda fue la primera candidata sin partido a la gubernatura de Puebla. En su campaña se dedicó a criticar al gobernador del estado y al Instituto Electoral, a su juicio, controlado por el Ejecutivo local. Fue, según muchos observadores, la mejor en el único debate que sostuvieron los cinco candidatos, el 12 de mayo. No necesariamente la ganadora del mismo, pues las tendencias electorales siguieron favoreciendo al candidato de la coalición panista. (Ruiz, 2016, 13 de mayo)

## Resultados

Tony Gali, candidato de la coalición formada por el PAN y cuatro partidos más, ganó la elección por más de doce puntos porcentuales, unos 225 mil votos (ver cuadro 5). La ventaja en porcentaje fue mayor que la de Moreno Valle sobre López Zavala seis años antes. El segundo sitio lo ocupó la candidata de la coalición priista, con el porcentaje más bajo que ha tenido el PRI en la historia de Puebla, 33.4 por ciento.

La gran sorpresa fue Morena, que con un candidato de muy discreto perfil casi llegó a 10% de la votación, cerca del máximo histórico de la izquierda en Puebla y muy por encima de los porcentajes habituales de esta fuerza política en el estado. A eso hay que añadir que la izquierda estuvo dividida, pues el PRD presentó un candidato propio y el PT apoyó a Gali.

Cuadro 3. Resultados de la elección para gobernador en Puebla, 2016

Partido o coalición	PAN, PT, PNA, PCPP y PSI	PRI, PVEM, PES	PRD	Morena	Ana Tere	No reg.	Nulos	Participación
Votos	868,878	643,260	75,173	186,589	74,331	1,957	73,813	1,925,001
Porcentaje	45.1	33.4	3.9	9.7	3.9	0.1	3.8	45.7

FUENTE: Instituto Electoral del Estado.

El PRD, con 3.9% de la votación, disminuyó el porcentaje que había tenido desde 1992. La candidata independiente obtuvo un porcentaje similar, simbólicamente importante, pero lejos de tener un efecto en el desenlace electoral. El porcentaje de la participación con respecto a la lista nominal (4,213,193 ciudadanos) fue de 45.7%, inferior en más de 11 puntos con respecto a la

elección de gobernador anterior (2010: véase anexo 1). Es la participación más baja desde las elecciones de 1974 (anexo 1). De los 12 estados que tuvieron elección en 2016, Puebla fue segundo en abstención, sólo superado por Sinaloa. El menos de 47% de participación en Puebla contrasta con el casi 60% de Oaxaca, Hidalgo y Zacatecas (Juárez, 2016, 7 de junio).

Por lo anterior, a pesar de una votación relativa alta, Gali obtuvo una cantidad de votos menor (868,878), no sólo que los ganadores de las dos elecciones anteriores, Moreno Valle y Mario Marín, sino que su votación absoluta fue menor que la del candidato perdedor en 2010, Javier López Zavala (883,285 votos).

Los datos anteriores muestran que esta elección atrajo menos votantes que cualquier elección anterior en Puebla. El porcentaje de votos nulos (3.8%) es el mayor en el periodo 1974-2016, aunque aquí la interpretación es más difícil, pues no es claro cuáles de estos votos son de rechazo al sistema y cuáles son errores.

El coordinador de la campaña de Blanca Alcalá, la candidata del PRI, Alejandro Armenta, hizo una declaración que resume la actitud de este partido ante la elección:

En 2010 desde el poder, perdimos la elección. En 2016 desde la oposición, nos arrebataron la elección. Hubo un fraude electoral con policías, ministeriales, la municipal, que no dejaron votar a la ciudadanía bajo un marco ilegal y de total inequidad (Torres, 2016, 9 de junio).

Los papeles invertidos: el discurso del PRI en Puebla en 2016 fue similar al de los panistas en el siglo pasado.

Los resultados electorales favorecen en primer lugar al gobernador del estado, pues su partido se mantiene en el poder y el partido cuenta con un gobernador afín. Hay que considerar también que Puebla no es ajena al contexto nacional. La de 2016 fue una de las peores elecciones para el PRI. Perdió por primera vez en cuatro estados: Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

El alto porcentaje para Morena y el relativamente bajo para el PRD también deben explicarse teniendo en cuenta el contexto nacional. El voto por el primer partido expresa más las simpatías por su presidente nacional, Andrés Manuel López Obrador, que por el candidato a gobernador en Puebla. Algo similar puede decirse de la votación relativamente baja de Ana Teresa Aranda: los candidatos independientes no prendieron en 2016 en ningún estado.

## Consideraciones finales

Si bien el estudio de las identidades partidarias se centra en los ciudadanos, en la forma en la que se identifican con un determinado partido y en las causas de esa identificación, es importante también analizar cómo los propios partidos construyen esas identidades. La campaña electoral de 2016 en Puebla muestra que el discurso y los actos de los principales partidos en el estado, el PAN y el PRI, pueden transformar significativamente la forma en la cual los ciudadanos se identifican con estos partidos.

Es curioso ver el cambio de papeles y de discursos entre estos dos partidos. En el proceso electoral poblano, el PRI denunció diversas acciones de lo que consideró fraude electoral o control del proceso para favorecer al PAN. En algunos casos hay evidencias, como en ciertas acciones del Instituto Electoral del estado que fueron revertidas por el Tribunal federal. La información con la que se afectó, al perecer en forma decisiva, la imagen de la candidata del PRI fue obtenida muy probablemente desde el poder del Estado. Este partido tuvo un discurso opositor, pero su paso por el poder le valió acusaciones de corrupción de las que no se defendió.

Destacan del proceso poblano la notable presencia de Morena, el estancamiento del PRD y la presencia simbólica de la candidata ciudadana. Destaca también que la nueva forma de nombrar a los consejeros de la autoridad electoral, desde el Consejo General del INE, no dio lugar a la autonomía buscada.

La elección poblana plantea qué tanto es posible influir en el resultado electoral desde el ejecutivo estatal. Si nos centramos en el discurso de la oposición (PRI, PRD; Morena, Ana Teresa Aranda), podríamos decir que mucho, que la intervención del gobierno del estado decidió la elección. Pero esto no explicaría los muchos casos de alternancia, como los ya mencionados en las elecciones de 2016. El autoritarismo subnacional, una realidad en el país, tiene límites. De lo contrario, no podríamos explicar las derrotas del partido en el poder en Aguascalientes, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

Finalmente, sobre la candidatura independiente de Ana Teresa Aranda, la primera en la historia reciente del estado, la conclusión es que no tuvo un efecto relevante. A pesar del carisma y de la importante trayectoria de Aranda, quedó en el quinto lugar de cinco candidatos, muy cerca de Roxana Luna, del PRD.



## Fuentes de consulta

- BARRIENTOS, J. (2016, 18 de enero). Presenta Ana Teresa Aranda ante el TEPJF impugnación contra el IEE. Desde Puebla, México. Disponible en: <http://desdepuebla.com/presenta-ana-teresa-aranda-ante-el-tepjf-impugnacion-contra-el-iee/106817/>
- BRAVO, L. F. (2014). *Partido Acción Nacional ayer y hoy. Una esencia en busca de futuro*, México: Grijalbo.
- CAMACHO, M. (2014, 28 de julio). Roban archivo personal de Ana Teresa Aranda; es un 'mensaje siciliano', denuncia. *La Jornada de Oriente*, México. Disponible en: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2014/07/28/roban-archivo-personal-a-opositora-de-rmv-ya-van-tres-casos-en-el-sexenio/>
- CRUZ, E. (2016, 15 de mayo). El tribunal electoral devuelve la candidatura independiente a Aranda en Puebla. *Expansión en alianza con CNN*, México. Disponible en: <http://expansion.mx/politica/2016/04/15/el-tribunal-electoral-devuelve-la-candidatura-independiente-a-aranda-en-puebla>
- , (2016, 26 de septiembre). El PAN antes y después de Rafael Moreno Valle. *Expansión, en alianza con CNN*, México. Disponible en: <http://expansion.mx/politica/2016/09/26/el-pan-antes-y-despues-de-rafael-moreno-valle>
- E-CONSULTA (2016, 3 de mayo). Formaliza el PRI solicitud para expulsar a Fernando Morales. *E-consulta*, México. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-05-03/politica/formaliza-el-pri-solicitud-para-expulsar-fernando-morales>
- ESPINA, J. C. (2014). ¿A quién se le ocurre? Disponible en: <http://www.e-consulta.com/opinion/2014-12-10/quien-se-le-ocurre>
- GARCÍA, F. A. (2016, 31 de marzo). Cuatro reveses jurídicos hacen necesario el despido de los consejeros electorales de Puebla. *La Jornada de Oriente*, México. Disponible en: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2016/03/31/4-reveses-juridicos-hacen-necesario-el-despido-de-los-consejeros-electorales-de-puebla/>
- HERNÁNDEZ, G. (2016). Revés del TEPJF a Moreno Valle: Ana Teresa Aranda será candidata independiente. *Proceso*, núm. 2131 (abril). Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/437374/reves-del-tepjf-a-moreno-valle-ana-teresa-aranda-sera-candidata-independiente>
- HERRERA, C. (2012). Se deshace Moreno Valle del líder del PAN -Puebla. *La Jornada de Oriente*, México. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/08/estados/038n2est>

- JUÁREZ, V. H. (2016, 7 de junio). Registra Puebla segunda elección en el país con mayor abstencionismo. *El Sol de México*, México. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/269901-registra-puebla-la-segunda-eleccion-del-pais-con-mayor-abstencionismo>
- LUNA, A. (2016). ¿Cayó realmente la Ley Antibronco de Puebla? Disponible en: [http://www.pueblaonline.com.mx/garganta\\_prof/?p=7892#.WDG8gLLhDIU](http://www.pueblaonline.com.mx/garganta_prof/?p=7892#.WDG8gLLhDIU)
- MONDRAGÓN, J. C. (2015). *Por qué no quiero ser diputado*. Disponible en: <https://jcmondragon.com/2015/10/27/por-que-no-quiero-ser-diputado/>
- MORALES, R. (2014). Puebla, las lecciones de la hegemonía. En López Montiel, G., Mirón, R. y Reveles, F. (coords.), *Los estados en 2013. La nueva configuración política electoral*, pp. 245-261. México: UNAM, FCPYS, ITESM y Fundación Naumann.
- PALACIOS, L. E. (2016). *Una cruzada en la historia de Puebla. Historia del Partido Acción Nacional en el estado de Puebla*. México: Fundación Preciado Hernández.
- PINEDA, M. (2016, 11 de febrero). Gobierno me persiguió durante la sucesión panista: Micalco. *E-consulta*, México. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-02-11/politica/gobierno-me-persiguió-durante-la-sucesion-panista-micalco>
- , (2016, 17 de febrero). TEPJF revoca negativa del PRD a alianza con AN y pide razonarla. *E-consulta*, México.
- , (2016, 21 de febrero) Por Amenazas de RMV a Basave no va la alianza con el PAN: PRD. *E-consulta*, México. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-02-21/politica/por-amenazas-de-rmv-basave-no-va-la-alianza-con-el-pan-prd>
- , (2016, 29 de mayo). Anuncia Alcalá resistencia civil pacífica contra injerencia de RMV. *E-consulta*, México. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-05-29/elecciones/anuncia-alcala-resistencia-civil-pacifica-contra-injerencia-de-rmv>
- , (2016, 17 de junio). Por calumnias, Tribunal amonesta al PAN por spot contra Alcalá. *E-consulta*, México. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2016-06-17/politica/por-calumnias-tribunal-amonesta-al-pan-por-spot-contra-alcala>
- PIÑA, J. P. (2017). *Sistema de Información Legislativa. Gobernación*. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?Referencia=9221527](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9221527)

- REYNOSO, V. (1997). Puebla, el orden aunque venga del centro. En Loyola, R. (coord.). *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*. México: Flacso, UNAM, Juan Pablos.
- RUIZ, R. (2015). Alternancia política y descentralización del poder. Historia política de Puebla. En Encuentro con la historia. Puebla a través de los siglos, tomo III (pp. 677-734). Puebla: Investigaciones y publicaciones A. C.
- , (2016, 13 de mayo). ¿Quién ganó el debate? *E-consulta*. Disponible en: <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?p=8195>
- SÁNCHEZ, F. (2015). Diputados traicionan a Puebla con ley antibronco. Disponible en: [http://intoleranciadiario.com/detalle\\_noticia/136056/politica/diputados-traicionan-a-puebla-con-ley-anti-bronco](http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/136056/politica/diputados-traicionan-a-puebla-con-ley-anti-bronco)
- STAFF PUEBLA ON LINE (2015, 29 marzo). *Puebla On Line*. Disponible en: <http://www.pueblaonline.com.mx/2015/portall/index.php/political/item/37176-hija-de-blanca-alcala-confirma-que-ana-teresa-aranda-presento-firmas-falsas-al-iee#.WDR52fnhAdU>
- TORRES, R. (2016, 9 de junio). Hablan fuerte Alejandro Armenta y Manuel Bartlett. *E-consulta*. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/opinion/2016-06-09/hablan-fuerte-alejandro-armenta-y-manuel-bartlett>

## Anexo

### Elecciones de gobernador en Puebla, 1974-2010

	1974		1980		1986		1992		1998		2004		2010	
	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje	
PAN	106,958	15.6	52,560	8.64	91,530	12.1	157,867	16.7	406,804	28.9	642,519	36	1,111,318	50.4
PRI	562,867	81.99	501,769	82.52	585,276	77.2	627,172	66.16	760,939	54.1	886,535	49.62	883,285	40.1
PCM a PRD	0	N/P	N/P	N/P	13,735	1.8	54,173	5.71	152,944	10.9	100,157	5.61		
PST a PCP	0	N/P	N/P	N/P	15,48	2	21,059	2.22	3,692	0.3				
PARM	4,011	0.58	862	1.46	8,765	1.2	12,893	1.36	N/P	N/P				
PPS	12,648	1.84	11,261	1.85	12,893	1.7	1.61	1.7	N/P	N/P				
PDM	N/P	N/P	3,102	0.51	5,649	0.74	SD	SD	N/P	N/P				
PT	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	27,508	2	27,799	1.56	123,634	5.6
PVEM	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	18,728	1.3	31,169	1.74		
CD											40,487	2.27		
No reg.	0	N/P	19	0	0	0	N/P	N/P	948	0.07			1,530	0.1
Nulos	0	N/P	8,143	1.34	25,234	3.33	58,738	6.2	35,753	2.5	57,373	3.2	84,101	3.8
Lista nominal	1,293,964		1,165,574		1,482,885		1,894,246		2,535,316		3,237,686		3,850,473	
TOTAL	686,484	53.1	608,072	52.2	758,562	51.2	984,021	51.9	1,407,316	55.5%	1,786,490	55.2	2,203,868	57.2



# Elecciones en Tlaxcala: el impacto de la reforma política de 2014 en la nueva geografía del poder

---

Angélica Cazarín Martínez<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar y describir el proceso electoral local que se llevó a cabo en el estado de Tlaxcala el domingo 5 de junio de 2016, proceso que sin duda estableció un nuevo mapa electoral y una redistribución del poder para la entidad. En este contexto, la última reforma política, promulgada en mayo de 2014, modificó el desarrollo de los procesos electorales federales y locales en el país en términos normativos, estructurales y operativos. Dicha reforma no sólo dio nuevas atribuciones al Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral (IFE), sino que también obligó a la interacción entre el órgano nacional y los organismos públicos locales electorales (OPLE) en el entorno local; una experiencia que en algunos casos resultó exitosa y en otros, no tanto.

El estado de Tlaxcala no tuvo casos extremos o complejos que pusieran en riesgo el proceso electoral, pero sí es importante mencionar que la interacción entre el recién nombrado Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), el Consejo local y los vocales de las juntas local y distritales del INE en la entidad atendió estrictamente asuntos que de manera obligatoria debía cumplir el órgano local, de lo cual se derivó una serie de problemas que, asociada con el poco presupuesto otorgado por el gobierno del estado, la alta competencia y competitividad de la elección, y las deficiencias de carácter estructural del propio ITE, resultó un proceso con un alto porcentaje de impugnaciones al proceso electoral (340), en sus diferentes niveles de elección.

---

<sup>1</sup> Doctora en Desarrollo Regional. Profesora investigadora del Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A.C.

El documento incluye tres apartados: el primero de ellos se refiere a la contextualización espacial de la entidad, para efectos de ubicación del caso analizado; un segundo apartado aborda el nuevo marco normativo al que habrán de ajustarse los procesos electorales tanto federales como locales; el tercer apartado incluye aspectos relativos al devenir de los procesos políticos en la entidad, agregándose dos subapartados en los cuales se analizan las tendencias de participación y abstencionismo, y un análisis más detallado de la última elección para gobernador (2016); al final se incluye un breve apartado de conclusiones acerca de dicha elección y se resaltan las particularidades de la política local que hacen de Tlaxcala un caso de interés.

## Contexto espacial del estado de Tlaxcala

En este apartado se destacan aspectos relativos al contexto espacial y de ubicación de la entidad, con el fin de ofrecer un panorama más claro al lector sobre el caso que se analiza. Asimismo, el apartado describe brevemente algunos actos asociados que afectaron de forma significativa, no sólo la división políticoadministrativa, sino también la distribución del poder, planteándose una nueva geografía electoral para Tlaxcala.

El estado de Tlaxcala es, después del Distrito Federal, la entidad más pequeña del país; cuenta con una superficie de 4,016 km<sup>2</sup>, cifra que representa 0.2% del territorio nacional. La entidad se ubica en el Altiplano Central mexicano, a escasos 120 km de la capital del país, siendo uno de los cinco estados con menor población: 1,169,936 habitantes, lo cual representa 1.04% de la población nacional. Sin embargo, se ubica entre uno de los más densamente poblados, con 288 hab/km<sup>2</sup>; en comparación, el promedio nacional es de 54 hab/km<sup>2</sup> (Inegi, 2010).

La división municipal actual del estado de Tlaxcala es producto de la evolución histórica, cultural y política; no se han tomado en cuenta muchas veces ni las características socioeconómicas ni las geográficas de los territorios; por el contrario, la división políticoadministrativa de la entidad se ha caracterizado por ser producto de una combinación de conflictos culturales y presiones políticas por parte de la población.

El estado de Tlaxcala es el territorio más pequeño, después del Distrito Federal. En proporción, es uno de los que concentra mayor número de municipios del

país: la entidad pasó de 44 municipios integrados en 1960 a 60 en 1995; en ese mismo año, en un lapso de apenas tres meses, un hecho inédito en el país, 16 comunidades se declararon nuevos municipios: Santa Apolonia Tecalco, Santa Cruz Quilehltla, San Juan Huactzinco, Santa Ana Nopalucan, San José Teacalco, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, Benito Juárez, San Damián Texóloc, San Jerónimo Zacualpan, Santa Isabel Xiloxoxtla, San Lucas Tecopilco, Santa Catarina Ayometla, San Lorenzo Axocomanitla, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, 1995). Este proceso tuvo una repercusión en la distritación electoral, tanto federal como local, ampliándose de dos a tres los distritos federales, y de 9 a 19 los locales, por lo cual, hasta 2016, el Congreso local integró 32 diputados, 19 de mayoría relativa y 13 de representación profesional. Esta, situación se modificó nuevamente debido a la reforma política de 2014, quedando integrado por 25 diputados, 15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional (acuerdo INE-CG824-2015).

En 1995, con el intenso proceso de municipalización en la entidad, en términos nominativos y en atención al resultado de las primeras elecciones en estos nuevos municipios, la presencia y el peso del PRI en la entidad se fortalecieron; sin embargo, las críticas no se hicieron esperar, pues se acusó al gobierno de *falta de oficio político* y poca capacidad de negociación, dado que en aquel momento ninguna de las comunidades que elevaron su rango a municipios cumplía con los requisitos establecidos por la Constitución política estatal, a lo que cabe agregar que sus artículos relativos a los requisitos para que una comunidad elevara su rango a municipio fueron modificados como parte del proceso en el Congreso estatal, abriendo así la posibilidad de que las comunidades que eran parte del movimiento de municipalización cumplieran legalmente con ellos, logrando al mismo tiempo desactivar las intensas y hasta violentas movilizaciones (como la quema de una patrulla de policía) de los pobladores de dichas comunidades para lograr su objetivo.

No podemos obviar que, en el transcurso de las movilizaciones, el entonces secretario de Gobierno del estado, Federico Barbosa,<sup>2</sup> fue retenido por los pobladores del municipio iniciador del movimiento de municipalización, Santa Apolonia Tecalco, quienes sostuvieron que lo retendrían hasta obtener una respuesta positiva a su demanda, tanto por parte del Congreso estatal como del entonces gobernador, José Antonio Álvarez Lima.

---

<sup>2</sup> En la entonces localidad y donde se dieron actos de vandalismo.



Es así que podemos afirmar que la actual división políticoadministrativa que presenta hoy la entidad no obedece a criterios de racionalidad administrativa ni de desarrollo; por el contrario, el territorio se pulverizó, al igual que los presupuestos, que en lugar de crecer en congruencia con el número de municipios, siguieron siendo los mismos pero distribuidos entre más actores. Desde entonces se han presentado nuevas iniciativas de localidades en el intento de elevar su rango a municipios; sin embargo, hasta hoy ninguna ha prosperado.

## Nuevos marcos normativos federal y local

En este apartado se abordan aspectos relativos al efecto de la última reforma política en México (2014), la cual derivó en importantes cambios y nuevas atribuciones que en adelante tendrán tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como los organismos públicos electorales (OPLE) en las entidades; en el caso que nos ocupa, recae en el nuevo Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE).

Entre enero y febrero de 2014 fue promulgada y publicada la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral,<sup>3</sup> la cual otorgó mayores facultades al hoy Instituto Nacional Electoral (INE) y estableció nuevas reglas y criterios a partir de los cuales se llevarían a cabo los procesos electorales en las 32 entidades del país. Uno de los propósitos fundamentales de la reforma fue el de trasladar los márgenes de eficacia y eficiencia con los que operaba el entonces IFE, ahora INE, al espacio local, encaminando a los entonces institutos locales, hoy OPLE, a la conformación y consolidación de procesos que les permitan una correcta operación.

Entre los aspectos más destacados que toca la reforma, encontramos que se adelanta un mes la fecha de las elecciones, que de ser el primer domingo de julio, en adelante será el primer domingo de junio; el nombramiento, o en su caso la remoción, de los consejeros electorales de los OPLE como atribución del INE; uno de los aspectos de la reforma que mayor controversia despertó fue

---

<sup>3</sup>La reforma se puso en marcha mediante dos grandes apartados: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIFE), que sustituye al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe); y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP). Asimismo, se modificaron normas vigentes, como la *Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

sobre las facultades que adquiere el INE de que podrá atraer la organización y realización de las elecciones locales en cualquiera de sus niveles, hecho que se consumaría siempre y cuando existan factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo o que no existan las condiciones políticas idóneas para llevar a cabo el proceso electoral, ya sea por injerencia o intromisión comprobada de algunos de los poderes públicos en la entidad; entre otras de las novedades que incluye la reforma, ahora los mexicanos radicados en el extranjero y con credencial de elector vigente podrán votar para presidente, senadores, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México; la reforma incluye también las figuras de las candidaturas comunes e independientes, las cuales generaron gran expectativa dada la complejidad para cumplir los requisitos de registro. Si bien se pretendía que las candidaturas comunes se incluyeran en la contienda presidencial, de senadores y de diputados, al final se decidió que no se incluiría la presidencial y que, para el resto, serían los congresos locales los que decidirían, mediante sus propuestas de reforma, si se permitirían para cada entidad; además, quedó establecido que en las candidaturas independientes no habría un límite para el registro, tanto para elecciones de presidente, senadores y diputados, siempre y cuando éstos cumplan con los requisitos establecidos por la ley.<sup>4</sup>

La reforma fue homologada en la entidad con el propósito de ser aplicada en el último proceso electoral. Así, el gobernador Mariano González Zarur envía al Congreso del estado su propuesta de iniciativa, siendo aprobada en tiempos muy ajustados por dicho órgano la madrugada del 30 de junio de 2015. La propuesta de reforma fue motivo de un intenso debate entre los legisladores locales, lo que concluyó en la reforma a nueve artículos de la Constitución política del estado, entre los que destacan:

- a) La reducción de diputaciones locales, pues inicialmente la propuesta del gobernador planteaba una reducción significativa a la integración del congreso que la resultante (13 diputados de mayoría relativa y 8 por represen-

---

<sup>4</sup>Para contender por la presidencia, los interesados tendrán 120 días para reunir al menos 1% de las firmas del electorado nacional; para la senaduría, tendrán 90 días para reunir 2% de firmas; y para una diputación, tendrán 60 días para reunir también 2% las firmas del electorado del distrito correspondiente. Asimismo, los candidatos deberán financiar la obtención de ese apoyo con recursos propios, con un tope de no más de 10% del tope de campaña de la contienda previa, para lo cual abrirán una cuenta bancaria que será objeto permanente de monitoreo por parte del INE.

tación proporcional, haciendo un total de 21 diputados). Sin embargo, el Legislativo aprobó pasar de 19 a 15 diputados de mayoría relativa y de 13 a 10 por representación proporcional; es decir, una reducción de un total de 32 a 25 diputados a partir de 2017.<sup>5</sup>

- b) La homologación de las elecciones locales con las federales, por lo que el periodo de funciones para gobernador, diputados locales y presidentes municipales, se modificó, durando por esta ocasión cuatro años ocho meses; es decir, del 1º de enero de 2017 hasta el 30 de agosto de 2021.
- c) Se incluye además la posibilidad de reelección, que en el caso de diputados será hasta por cuatro periodos consecutivos, pudiendo permanecer en el cargo hasta por 12 años, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido o coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; para el caso de presidencias de comunidad (el cuarto nivel de gobierno existente en Tlaxcala), podrá hacerse solo por un periodo.
- d) De igual forma, se incluye la figura de candidaturas independientes, abriendo espacios para la participación política a favor de los ciudadanos sin la necesidad de que lo hagan a través de un partido político.
- e) La creación del OPLE local, que en adelante se denominaría Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), en sustitución del extinto Instituto Electoral de Tlaxcala (IET).
- f) Se establece también 3% de votos como porcentaje mínimo para que los partidos políticos puedan conservar su registro; este porcentaje se homologa con el porcentaje nacional.
- g) Se incluye lo que se ha denominado como un gran avance en materia electoral: el relativo a equidad de género, que a partir de esta reforma establece como obligatorio el respeto a la cuota 50/50 por parte de los partidos políticos, los cuales serán los encargados de garantizar, tanto en la titularidad como en la suplencia, la paridad de género en sus registros de candidaturas.

---

<sup>5</sup>Dicha propuesta generó resistencia por parte del PRD, que promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma política electoral aprobada por el Congreso del estado, argumentado que la disminución en el número de diputados locales, la redistribución, además de 3% como requisito mínimo para mantener el registro por parte de los partidos tanto en elecciones de gobernador, diputados y presidentes municipales eran violatorios de la Constitución.

h) Finalmente, la reforma aprobada para Tlaxcala propuso la creación del órgano jurisdiccional local, para dirimir en primera instancia asuntos de controversia en materia electoral, al cual se le denominó Tribunal Electoral de Tlaxcala (TET), desapareciendo así la Sala Unitaria Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del estado.

## Procesos políticos y distribución del poder en Tlaxcala

Tlaxcala es una entidad que, al igual que otras del país, era considerada como reserva de votos para el PRI, dado que elección tras elección y en todos los niveles dicho partido obtenía el triunfo prácticamente de *carro completo*. La competencia en la entidad era nula y la oposición que existía no hacía un verdadero contrapeso al PRI. Fue a partir de la elección presidencial de 1988 que se sentaron las bases para lo que sería una nueva geografía política con la natural transformación del país. Un fenómeno que dio inicio a un proceso de fractura y debilitamiento del sistema de partido hegemónico que hasta entonces había prevalecido, proceso que no tardaría en hacerse presente en las entidades, afectando de manera sustancial los resultados electorales.

El estado de Tlaxcala no tardó en seguir la tendencia que incluso marcó a la entidad como una de las pioneras con respecto a gobiernos de alternancia con los tres partidos más importantes en el país en ese momento (PAN, PRI y PRD), escenario que dio paso a una nueva etapa de mayor participación y competencia, tanto en elecciones federales como locales. Así, Tlaxcala pasó de ser un espacio en donde el PRI obtenía triunfos de carro completo sin mayor competencia a ser un espacio en donde se llevan a cabo procesos electorales con márgenes de mayor competencia y competitividad, primero ante el PRD, que se ubicó como primera fuerza entre 1999 y 2004; después, frente al PAN, el cual mantuvo la gubernatura y la mayoría en el Congreso estatal hasta las elecciones intermedias de 2009.

El PRI se reincorporó a la escena política en las elecciones de 2016, ganando las elecciones en un escenario de alto conflicto que no se había presentado antes en la entidad. Sin embargo, y para poder contextualizar los últimos resultados electorales, es importante abordar el fenómeno de las alternancias como un hecho frecuente y esperado en la entidad.

Hasta 1998, el predominio del PRI en la entidad era prácticamente incuestionable, salvo muy contadas excepciones municipales, mismas que detallaremos más adelante. En este contexto, la élite del priismo local no veía en su horizonte más próximo una eventual y poco probable derrota en las elecciones de ese mismo año; sin embargo, la inclusión de un nuevo mecanismo para elegir candidato a la gubernatura fue el motivo que causó la discordia entre los que aspiraban a ser ungidos para el cargo. Alfonso Sánchez Anaya inició su carrera política en el PRI, bajo la sombra del entonces gobernador Emilio Sánchez Piedras (de 1975 a 1981), periodo en el que la entidad tuvo un fuerte impulso industrializador. En aquel momento, el exgobernador Sánchez Piedras decidió incluir como funcionarios de su gobierno a un grupo de jóvenes universitarios, algunos de ellos de su propia familia; entre este grupo de colaboradores se encontraban personajes que a la postre serían también gobernadores en la entidad y que incluso, ahora se especula, un grupo formado precisamente con este fin. De ser cierto, ha resultado en una exitosa estrategia del fallecido político. Sin embargo, es prácticamente imposible probar este dicho, más allá de los propios resultados. El grupo incluía a Beatriz Paredes Rangel (gobernadora de 1987 a 1992), Antonio Álvarez Lima (gobernador de 1993 a 1999), Alfonso Sánchez Anaya (gobernador de 1999 a 2005) y Mariano González Zarur (actual gobernador, de 2011 a 2017).

El primer gobernador por un partido distinto al PRI en Tlaxcala fue Alfonso Sánchez Anaya, político con trayectoria, que había sido diputado federal por Tlaxcala en 1994 y funcionario en diversos cargos del sector público en gobiernos anteriores. En 1998, Anaya intentó obtener la candidatura del PRI al gobierno del estado, pero Joaquín Cisneros Fernández, quien fuera su compañero de bancada en la Cámara de Diputados, resultó ganador en la elección interna que el PRI había puesto en marcha (elección interna en la que también contendió Héctor I. Ortiz Ortiz). Este hecho molestó profundamente, no sólo a Sánchez Anaya, sino al grupo político de la exgobernadora Beatriz Paredes Rangel, lo que propició que Anaya buscara el apoyo de grupos clave en la entidad (industriales, maestros, etcétera) para obtener la candidatura.

En este proceso, Beatriz Paredes se reunió con Ortiz, Sánchez Anaya y Mariano González, convocándolos a sumar fuerzas midiendo sus posibilidades reales, a lo que ni Mariano ni Alfonso accedieron, decidiendo no inscribirse y acusando públicamente que la estructura del partido fue presionada para no otorgar las firmas para formalizar el registro y que el propio gobierno financiaba a uno de los precandidatos, por lo que lo calificaron de *viciado*. Este

hecho finalmente llevó a Sánchez Anaya a renunciar a su militancia priista de 38 años. Así, el entonces presidente nacional del PRD, Andrés Manuel López Obrador, negoció una candidatura común entre el PRD, el PT y el PVEM para impulsar a Sánchez Anaya como candidato a gobernador por Tlaxcala, campaña que resultó exitosa, pues efectivamente Anaya ganó la gubernatura con una diferencia frente al candidato del PRI, Joaquín Cisneros, de apenas 2.17 puntos porcentuales, lo que equivale a 7,318 votos, y dio como resultado que el triunfo de Anaya fuera el primer gobierno de alternancia política en la entidad.

La segunda alternancia en Tlaxcala se presentó en 2004, cuando ganó la gubernatura Héctor Israel Ortiz Ortiz, candidato del PAN, también salido de las filas del PRI. Ortiz es un personaje altamente controvertido en la política local y fuertemente criticado por no ser de origen tlaxcalteca, pues nació en el estado de Oaxaca. Sin embargo, tiene una larga trayectoria en diversos cargos públicos locales, sobre todo durante el periodo de la gubernatura de Beatriz Paredes Rangel. Ortiz comenzó su carrera política al entrar a las filas del PRI en 1967, ingresando también, desde 1974, primero como profesor y después en dos ocasiones como rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT) (el primer periodo, de 1983 a 1987, y el segundo, de 1999 a 2000).

Durante el periodo de Beatriz Paredes (de 1987 a 1992), Ortiz Ortiz era considerado como el *delfín de la gobernadora*, pues había mostrado importantes habilidades en el campo de la política local. Desde entonces ha ocupado diversos cargos de importancia en la entidad, como presidente del PRI, procurador, secretario de Educación Pública, diputado federal en dos legislaturas (LV Legislatura, de 1991 a 1994, y la LVIII Legislatura, de 2000 a 2003), separándose en el último periodo en 2001 para competir y ganar la presidencia municipal de la cabecera estatal (Tlaxcala), misma de la que también se separó para competir y ganar la gubernatura del estado en 2004. Su salida del PRI fue el 14 de julio de 2004, cuando, molesto por no ser elegido como candidato a la gubernatura por este partido, postuló su candidatura como abanderado por el PAN, en alianza con el Partido de Centro Democrático de Tlaxcala (PCDT) y el Partido Justicia Social (PJS) (ambos de registro local), sumándose *de facto* el Partido del Trabajo (PT), pues de último momento este partido no pudo formalizar su ingreso a la alianza ante el Instituto Electoral del Estado.

La contienda se llevó a cabo en un contexto de alta competencia, pues Ortiz competía contra el candidato del PRI, Mariano González Zarur, con quien hubo diferencias que marcaron de ahí en adelante los procesos políticos en la enti-

dad. El resultado de la contienda fue sumamente apretado entre el primero y el segundo lugares y se alzó con el triunfo Héctor I. Ortiz Ortiz, quedando en segundo lugar Mariano González Zarur, con apenas 0.93 puntos porcentuales, lo que equivalía a 3,909 votos, resultado que generó un profundo encono del perdedor, González Zarur. Ortiz asumió el cargo de gobernador para el periodo de 2004 a 2010. Durante este proceso, los problemas del PRD resultaron en la pérdida de la gubernatura, pues el entonces gobernador, Sánchez Anaya, logró imponer a su candidata, Maricarmen Ramírez (su esposa), situación que provocó la fractura interna entre las *tribus* del partido; el PRD llegó a la elección con una candidatura aparentemente de unidad; sin embargo, el rompimiento en el seno del partido ante los argumentos de reelección y nepotismo fueron más que evidentes.

El resultado fue que el PRD perdió la gubernatura, lo que también evidenció que los seis años previos de gobierno perredista no fueron suficientes para consolidar su presencia en la entidad. Es importante destacar que el PRD local es un partido que no termina de *cuajar* a pesar de las oportunidades y triunfos que logra en los procesos electorales tanto locales como federales. Es evidente que el partido no capitalizó su posición al ganar la gubernatura en 1998; al contrario, se hizo evidente que los intereses de los diversos grupos (*tribus*) no necesariamente coincidían con los del partido. Los frecuentes desencuentros y la falta de consenso interno derivaron, no sólo en la pérdida de la gubernatura en la siguiente elección, sino también en los diferentes espacios de representación en otros niveles de elección. Es así que la presencia y el peso del partido en la entidad no han mantenido un comportamiento constante. Desde entonces y hasta la actualidad, el PRD en Tlaxcala enfrenta serios problemas que tocan desde aspectos estructurales hasta prácticos; desde entonces, el partido no ha sido capaz de generar mecanismos de pesos y contrapesos que garanticen y consoliden su presencia real en la entidad más allá de eventos coyunturales que les remitan, casi como producto del azar, resultados positivos.

La tercera alternancia en Tlaxcala se presentó en 2010, con el retorno del PRI al gobierno del estado, con el entonces candidato y hoy gobernador Mariano González Zarur (de 2011 a 2016). La recuperación del gobierno del estado por parte del PRI no fue sencilla, sobre todo porque el gobierno federal, encabezado en aquel entonces por el presidente panista Felipe Calderón, coincidió con el del entonces gobernador Héctor I. Ortiz Ortiz, quien llegaría al poder abanderado por ese partido. Sin embargo, dicho personaje nunca se afilió al partido, lo que para las bases no era bien visto, por lo que lo consideraban

como poco confiable, aunque en las sumas era un gobierno panista más en el país y por ese solo hecho tenía su grado de importancia.

El momento que evidenció el control que el partido tenía sobre las decisiones del entonces gobernador Ortiz se presentó justamente cuando el entonces presidente Calderón, en una gira de gobierno por Tlaxcala, no aprobó la candidatura de Perla López Loyo,<sup>6</sup> candidata por el PAN a la gubernatura e impuesta por el gobernador Ortiz, por lo que se cuenta de manera informal que Calderón dio instrucciones a Ortiz para sustituirla por Adriana Dávila Fernández, quien fuera coordinadora de campaña para la presidencia de la República del mismo Calderón en Tlaxcala. Así, al contar Dávila con la bendición presidencial, se hizo la sustitución y obtuvo de inmediato la candidatura para contender por el gobierno de Tlaxcala; el resultado fue que Perla López Loyo, al no recibir el apoyo de Ortiz para continuar su campaña, renunció al PAN en el mes de junio de 2010, anunciando públicamente su apoyo al entonces candidato del PRI, Mariano González Zarur. Estos hechos molestaron al gobernador Ortiz, por lo que, bajo su tutela, el aparato del estado operó parcial y tardíamente en apoyo a la candidatura de Adriana Dávila a la gubernatura, situación que se agravó por los fuertes conflictos denunciados por Dávila sobre el poco apoyo del PAN estatal y de manera indirecta a la influencia del entonces gobernador.

En este contexto, la simpatía por el candidato del PRI, Mariano González Zarur, crecía entre la ciudadanía, apoyado por la muy extendida opinión sobre la mala gestión de Ortiz en el gobierno, pues diversos medios locales hicieron públicas denuncias como: uso indebido de los recursos públicos, manipulación del personal académico y de alumnos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala para actos proselitistas, actos de nepotismo y otorgamiento de privilegios a personajes cercanos, entre ellos su cuñado, con la concesión de 16 nuevas notarías públicas, construcción de obras públicas al parecer concesionadas a constructoras que gozaban de la *preferencia* del gobierno, sólo por mencionar algunos. De todo eso se derivaron fuertes críticas ciudadanas al entonces gobernador, críticas que incrementaron la confrontación con el candidato del PRI (Zarur), quién después de ganar el gobierno concentró sus esfuerzos en ejercer

---

<sup>6</sup>Perla López Loyo, diputada federal por el PAN (2009-2012), también académica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala hasta ser despedida, al parecer injustificadamente, en el mes de junio de 2012, cuando ella denunció públicamente que fue por represalias del exgobernador Ortiz y su hermano, en aquel momento rector de la UAT.



sanciones de carácter administrativo en contra de Héctor Ortiz, tales como la inhabilitación para ejercer cargos en el servicio público por cinco años.

El resultado de la elección en 2010 por la gubernatura mostró una amplia distancia entre el primer lugar y el segundo (7.6 puntos porcentuales, lo que equivalió a 37,942 votos), y con 34.32% de abstención del total de la lista nominal; en este contexto, el PRD se ubicó en tercer sitio, con apenas 4.9% del total de votos, esto a raíz de la declinación, el 27 de septiembre de 2009, de su candidata Minerva Hernández Hernández,<sup>7</sup> quien tras 12 años de militancia en este partido, decidió declinar su candidatura a favor de la candidata panista Adriana Dávila e incorporarse al PAN, situación que generó un profundo descontento entre las *tribus* del partido, quienes la acusaron de incongruente y *traidora*, pues meses antes había denunciado públicamente una serie de actos de corrupción, nepotismo y desvío de recursos públicos al gobernador Héctor Ortiz; incluso algunos integrantes de la *tribus* se presentaron con playeras amarillas como protesta en un acto público de campaña del priista Mariano González Zarur, manifestándole que el día de la jornada ejercerían *voto útil*<sup>8</sup> en su favor.

Es importante destacar, como complemento a lo mencionado, que el comportamiento y las tendencias de los partidos políticos en el estado de Tlaxcala, si bien atienden en alguna medida las tendencias y comportamientos nacionales, las particularidades de las coyunturas locales y la pugna de los actores políticos marcan, sin duda alguna, momentos de auge y de crisis. Las dos primeras alternancias experimentadas en la gubernatura en el estado de Tlaxcala (PRD y PAN) han sido el resultado de fracturas internas del PRI, conjugándose la trayectoria política de sus actores (Alfonso A. Sánchez Anaya y Héctor I. Ortiz) en la política local.

En la gráfica 1 podemos observar que el comportamiento del PRI de 1992 a 1998 baja prácticamente a la mitad; es decir, pierde 41.4% de los votos que tradicionalmente obtenía con el mismo comportamiento, que se asocia por

---

<sup>7</sup>Minerva Hernández. Licenciada en Contaduría Pública egresada de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Fue diputada federal plurinominal a la LIX Legislatura de 2003 a 2006 y senadora por Tlaxcala para el periodo que concluyó en 2012; además, fue coordinadora de finanzas de la precampaña de Jesús Ortega a jefe de gobierno del Distrito Federal y activista de la campaña de Andrés Manuel López Obrador en Tlaxcala.

<sup>8</sup>Se denomina *voto útil* a una modalidad de decidir el voto ciudadano en función del eventual resultado de las elecciones. El *voto útil* concede máxima importancia a ganar la elección concentrando el voto, a la vez que busca evitar la dispersión del voto en múltiples alternativas.

supuesto a la tendencia nacional, en la cual los partidos han mostrado las crisis internas que han desencantado a los ciudadanos; dicho fenómeno afectó las elecciones locales. El PRI en Tlaxcala, después de una disminución significativa, volvió a caer un poco más en la siguiente elección de 2004: perdió 10.4 puntos porcentuales más, que se suman a los perdidos en 1998; para la siguiente elección, de 2010, comenzó un periodo de repunte, recuperando 12.5% de los votos, repunte que en lo local se asocia con los que se conoce como *voto de castigo*<sup>9</sup> al gobierno anterior. En dicha elección, el PRI obtuvo 12.5 puntos porcentuales más con respecto a la elección anterior; para la elección de 2016, si bien ganó la contienda, el porcentaje de votos fue menor con respecto a 2010; es decir, 32.49%, agregando que a esta última se presentó con un candidato de unidad (Marco Antonio Mena) con tres partidos más (PVEM, Nueva Alianza y PS).

Por su parte, el PRD ha tenido un comportamiento errático en el que podríamos ubicar su momento de mayor auge en 1998; con el triunfo en la gubernatura, empieza para el PRD un claro comportamiento a la baja, hasta obtener en la elección de 2010 apenas 4.9% de los votos, dato que se revierte en la elección de 2016, quedando en segundo lugar con una diferencia de apenas 2.36 puntos porcentuales y un resultado general de 30.13% de los votos totales de la elección.

El comportamiento del PAN en Tlaxcala fue al alza hasta la elección de 2010 (ver gráfica 1), siendo su momento de auge el triunfo en la gubernatura del estado en 2004, aunque, como hemos mencionado, el resultado se dio en el contexto de una elección muy competitiva, con una diferencia mínima al final. En la elección de 2016, a pesar de haber quedado en el tercer lugar, los resultados fueron lejanos y poco halagadores con respecto a la elección anterior: obtuvo apenas 18.38% de los votos totales; es decir, 20.42 puntos porcentuales menos que en 2010.

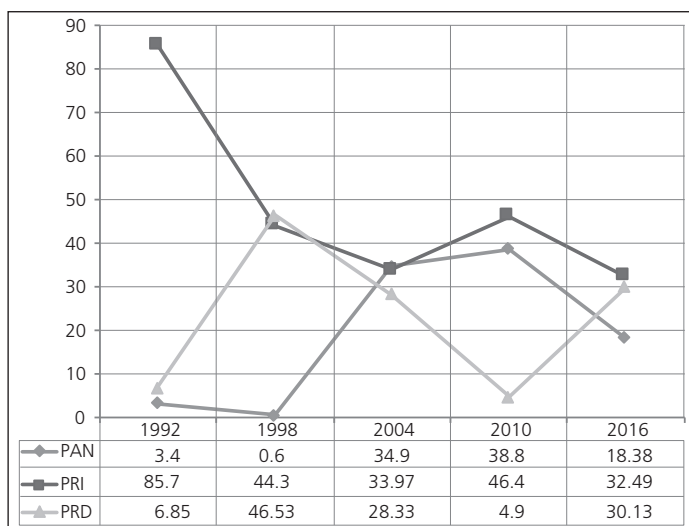
Generalmente se afirma que los partidos políticos *fracasan* o *entran en crisis* cuando dejan de ser el enlace entre la ciudadanía y el Estado; sin embargo, la crisis de estos actores políticos, además de remitirse al funcio-

---

<sup>9</sup>El *voto de castigo*, en el marco de unas elecciones democráticas, es el voto que se le niega al partido político apoyado con anterioridad, con el fin de *castigarlo* por su mala gestión o por desacuerdo con alguna de las políticas llevadas a cabo durante el mandato de ese partido. El voto de castigo puede manifestarse usando el voto en blanco, votando al adversario o votando a un tercer partido.

namiento del sistema político en general, también es de tipo endémico; tal ha sido el caso de las coyunturas que se han presentado en Tlaxcala, donde elección tras elección nos encontramos con procesos políticos de alta competencia y competitividad entre partidos y actores de la política local. Lo cierto es que, en Tlaxcala, diversos factores derivados de la modernización que se manifiestan a través de procesos continuos de cambio social, cultural y económico han contribuido a que la sociedad tlaxcalteca haga reflexiones cada vez más complejas, más educadas y más informadas, repercutiendo de manera contundente en los resultados electorales en la entidad. Dichos procesos han generado la emergencia de nuevas demandas, las cuales los partidos políticos y sus candidatos frente a sus propias crisis han sido incapaces de encauzar; demandas que no encuentran representación y eco en los partidos, pues siguen utilizando las prácticas obsoletas del clientelismo y las cuotas de poder como mecanismo de subsistencia y sobre todo para su permanencia en el poder.

Gráfica 1. Estado de Tlaxcala: comportamiento de los partidos políticos en las elecciones para gobernador, 1992-2016 (PAN, PRI y PRD)



FUENTE: resultados de las elecciones para gobernador, IET-ITE, 1992, 1998, 2004, 2010 y 2016. Tlaxcala.

Estos acontecimientos han alimentado el actual sentimiento antipartidista cada vez más difundido entre la ciudadanía tlaxcalteca, la cual por momentos parece renacer y nuevamente decepcionarse. Lo cierto es que los partidos políticos están frente a un necesario proceso de cambio al que todavía algunos se resisten (sobre todo localmente), aun cuando los votantes dejan saber de muchas maneras que no están contentos con estos cambios y que son francamente insuficientes.

## Participación y abstención en Tlaxcala

Este apartado destaca las particularidades que marcan de manera muy importante las elecciones en Tlaxcala, pues repercuten no sólo en los resultados con las ya frecuentes y hasta esperadas alternancias en todos los niveles de elección, sino también en los resultados diferenciados que pueden apreciarse en cuanto a la participación e interés de los tlaxcaltecos, tanto en elecciones locales como en federales, aspecto que por supuesto se refleja también en los niveles de abstención.

Este análisis aborda exclusivamente los resultados en las elecciones locales desde 2004 hasta 2016; sin embargo, debemos iniciar mencionando que diversos estudios electorales han dado muestra de la importante transformación que a lo largo de los años ha modificado el mapa electoral y la distribución del poder en Tlaxcala. Hasta 1998, el predominio del PRI en la entidad era prácticamente incuestionable, salvo contadas excepciones municipales. En este contexto, la élite del priismo local no vislumbraba una probable derrota; sin embargo, la inclusión de un nuevo mecanismo para elegir candidato a la gubernatura fue la principal causa; combinada con una serie de desacuerdos entre la clase política local, fueron la causa principal que motivó el fenómeno frecuente de la *alternancia* en todos los niveles de la elección en la entidad.

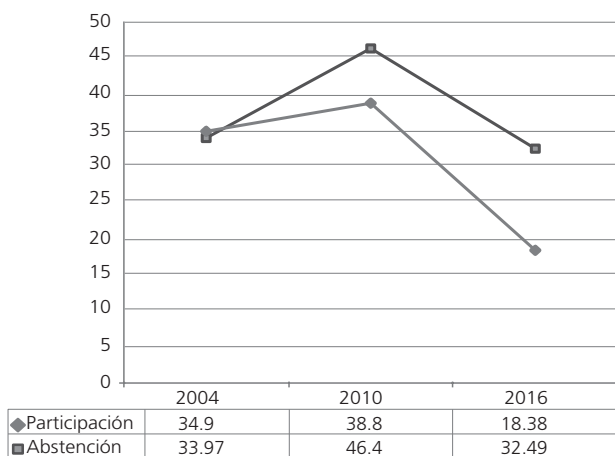
El momento de clímax en las elecciones se alcanzó durante la primera alternancia en la gubernatura, en 1998, con Alfonso Sánchez Anaya, quien después de una fractura interna con su partido (PRI) y como abanderado por una coalición de partidos, logró el triunfo. La segunda alternancia en Tlaxcala se presentó en 2004, cuando ganó la gubernatura Héctor Israel Ortiz Ortiz, candidato del PAN recién salido de las filas del PRI; posteriormente, la tercera alternancia en Tlaxcala se presentó en 2010, terminando con el retorno del PRI al gobierno del estado, con el entonces candidato y hoy gobernador Mariano González Zarur (de 2011 a 2016).

Tlaxcala es una entidad que presenta procesos políticos muy dinámicos y volátiles, de los que resultan, no sólo constantes alternancias (desde 1976,

cuando se presentaron los triunfos municipales del PAN en Cuaxomulco y del PPS en Tepetitla de Lardizabal), sino que fue un fenómeno que fue extendiéndose a tal grado que hoy no existe un nivel ni espacio de elección donde dicho fenómeno no se haya presentado al menos una vez. Y si bien no podemos afirmar que la alta competencia y pluralidad política en la entidad efectivamente reflejen diferencias ideológicas y de agendas de gobierno, lo cierto es que esto ha marcado de forma muy importante el contexto en el que se desarrollan los procesos políticos en la entidad.

El comportamiento de la participación y la abstención según el nivel de elección no muestra una tendencia que pudiera calificarse como estática; ésta es, insistimos, dinámica y muy volátil, según los contextos nacional, local y según los actores que participen. En la gráfica 2 podemos observar que en las elecciones para gobernador el comportamiento de la participación de los ciudadanos se mantiene alto, que va de 61.78% en 2004 hasta 75.59% en la elección de 2016; contrario al comportamiento de la abstención, que durante la elección de 2004 fue de 38.21% de la lista nominal y que aumentó de forma significativa a 57.46% en la elección de 2016.

Gráfica 2. Estado de Tlaxcala: participación/abstención en las elecciones para gobernador, 2004-2016



FUENTE: elaboración propia, con base en los resultados de elecciones para gobernador del estado de Tlaxcala. Instituto Electoral de Tlaxcala hasta 2010, hoy Instituto Tlaxcalteca de Elecciones 2016.

## Elección para gobernador en Tlaxcala 2016

La última elección para la gubernatura ha sido una de las más competitivas que se haya registrado en la entidad en las últimas décadas. La competencia que se registró dio el número de candidatos contendientes como resultado de la última reforma política, un total de ocho, representando distintas alianzas: Adriana Dávila Fernández por el PAN; Marco Antonio Mena Rodríguez, *Marco Mena*, candidato común del PRI, PVEM, Nueva Alianza, PS; Lorena Cuéllar Cisneros, por el PRD; Edilberto Algreto Jaramillo, por Movimiento Ciudadano; Felipe Hernández Hernández, por el PAC; Martha Palafox Gutiérrez, por Morena; Marco Antonio Hernández Morales, por el PES (candidato que después declinaría a favor de Marco Mena); y Jacob Hernández Corona, como candidato independiente.

Es importante contextualizar que, si bien Mena resultó el candidato común de varios partidos encabezados por el PRI, fueron varios los integrantes de las filas de ese partido quienes presentaron su interés por participar en la elección interna para lograr la candidatura, siendo Ricardo García Portilla, exsecretario de Finanzas y actualmente diputado federal, uno de los más importantes perfiles que encabezaban la lista junto con Mena. En aquel momento, Marco Mena oficializó su separación del cargo como presidente estatal priista, para “emprender nuevos proyectos políticos”; es decir, presentar su candidatura a la contienda interna del partido para la gubernatura del estado. De igual forma, el diputado federal Ricardo García Portilla hizo lo propio, anunciando lo mismo antes del 17 de diciembre. En este contexto, se debe resaltar que dentro del partido no había una completa unidad en torno a quién sería el candidato: el gobernador Marco Antonio Mena desde el inicio rechazó tener dicha bendición y, por su parte, García Portilla reconoció que existía la posibilidad de que el priismo local se fracturara y que todo dependería de la forma en la que se procesara la elección interna del candidato (Cruz, 2015, 3 de diciembre).

Lorena Cuéllar Cisneros, candidata del PRD, presentó la solicitud para formar una coalición entre ese partido y el PT, pero fue rechazada por unanimidad de votos de los consejeros del ITE, con el argumento de que dicho registro se hizo fuera de los plazos establecidos por la ley. Cabe agregar que la diferencia de registro entre la coalición encabezada por Mena (PRI, PVEM, NA y PS) fue hecha apenas cinco minutos antes de la medianoche del primero de marzo y la de Cuéllar fue recibida poco después de las 12 de la noche. El rechazo argumentó entre otras cosas que en las solicitudes de ambos partidos (PRD y PT) no se

exhibían los nombres de los aspirantes, la carta de aceptación de la postulante ni las firmas de los presidentes estatales de los partidos, involucrados Manuel Cambrón y Silvano Garay, con lo que la postulación de Cuéllar en dicha coalición se reduciría en términos prácticos a una alianza *de facto* 90 días antes de llevarse a cabo la elección (Quiñones, 2016).

La candidata del PAN a la gubernatura, Adriana Dávila Fernández, también enfrentó algunos problemas dentro de su partido, resaltando que el conflicto interno viene de viejos resentimientos y desacuerdos, desde que Felipe Calderón era presidente y Gustavo E. Madero Muñoz, presidente nacional del partido; asunto que se recrudeció entre el grupo de los *calderonistas* y Rafael Moreno Valle, gobernador del estado de Puebla, donde Calderón buscó que Dávila (reconocida como cercana a éste) repitiera en la candidatura y Moreno Valle trató de consolidar la coalición con el PRD. Sin embargo, al no lograrse un acuerdo sobre quién encabezaría dicha coalición, ambas candidatas (Cuéllar y Dávila) presentaban sus propuestas como muy competitivas y con altas posibilidades de triunfo.








La candidatura de Martha Palafox por Morena también presentó conflictos. Y si bien es sabido que la voz cantante en la selección de candidatos la lleva Andrés Manuel López Obrador, como líder moral y presidente nacional de ese partido, en el caso de Tlaxcala, la candidatura de Palafox se mantuvo contra viento y marea, a pesar de que diversos grupos internos tenían diferencias con respecto a la imposición de Palafox. De dichas diferencias se derivó que el exgobernador Sánchez Anaya, aun a pesar de contender por ese partido a una diputación local, se distanció para formar el movimiento Frente por Tlaxcala; y como segundo efecto, el grupo Movimiento Socialista renunció, liderado por Edilberto Algreto Jaramillo, quien se decantó postulándose como candidato al gobierno del estado por Movimiento Ciudadano (Guillén, 2016, 29 de febrero).

El Partido Alianza Ciudadana (PAC), que en sus antecedentes nació del Partido Justicia Social y del que se dice que retomó y refundó el exgobernador Héctor I. Ortiz Ortiz, postuló como candidato al gobierno del estado a Felipe Hernández Hernández, académico de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT). Finalmente, es importante destacar la candidatura de Jacob Hernández Corona, único candidato independiente que se registró para dicha contienda y que, si bien no obtuvo números competitivos, la figura se inaugura con su participación; Hernández Corona es maestro y líder del Sindicato de Trabaja-

dores para la Educación en Tlaxcala (STE), y aunque tuvo su origen partidista en el PRI, también en algún momento participó en las filas del PRD, encabezando la presidencia municipal de Tetlatlahuca por este partido.

Los resultados de la contienda por la gubernatura en la entidad favorecieron a Marco Antonio Mena Rodríguez, con 32.49% de los votos; en segundo lugar, a Lorena Cuéllar, con 30.13% de los votos; en tercero, a Adriana Dávila con apenas 18.38%; en cuarto lugar, a Martha Palafox por Morena con 6.33%; en quinto lugar, Edilberto Algreto Jaramillo, quien obtuvo el 4.36% de las preferencias; en sexto, Felipe Hernández, candidato del PAC, con 2.68% de votos; y en último lugar Jacob Hernández Corona, quien obtuvo apenas 1.74% de las preferencias (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Estado de Tlaxcala: resultados de la elección a gobernador, 2016

Distrito Local								Independiente	Candidatos no registrados	Votación emitida	Votación nula	Votación total
I Calpulalpan	6649	10806	9888	687	1319	2014	655	464	6	32488	1139	33627
II Tlaxco	8645	13920	9436	1175	416	1516	110	363	8	35589	1203	36792
III Xalostoc	7865	14095	10398	315	843	1720	238	246	20	35740	1048	36788
IV Apizaco	8523	11339	9616	421	862	2642	211	860	44	34518	1092	35610
V Yahquemehcan	9301	11159	9983	561	1078	2449	218	388	16	35153	1178	36331
VI Ixtacuixtla	4301	11469	16360	1729	1440	2587	213	731	61	38891	1158	40049
VII Tlaxcala	5440	12838	18314	1115	1340	2980	248	1304	41	43620	1051	44671
VIII Contla	6827	11920	14805	511	1159	2731	231	696	29	38909	1008	39917
IX Chiautempan	5672	14606	14155	1002	904	2849	409	932	9	40538	1373	41911
X Huamantla	6816	13031	6899	285	901	2657	334	529	106	31558	1159	32717
XI Huamantla	6376	14410	10270	289	946	1375	116	263	9	34054	1443	35497
XII Teolochocho	6659	13972	13548	5219	859	3137	322	635	0	44351	1306	45657
XIII Zacatelco	5941	10125	11138	7948	1024	2697	736	555	33	40197	1136	41333
XIV Nativitas	6073	15636	11063	2136	1838	2935	363	1921	37	42002	1313	43315
XV San Pablo del Monte	12128	10173	9870	2039	701	2650	32	260	0	37853	1241	39094
Total	107216	189499	175743	25432	15630	36939	4436	10147	419	565461	17848	583309
Porcentaje	18,38%	32,49%	30,13%	4,36%	2,68%	6,33%	0,76%	1,74%	0,07%	96,94%	3,06%	100,00%

FUENTE: resultados de las elecciones para gobernador en Tlaxcala 2016. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE).



## Consideraciones finales

El contexto en el que se desarrollaron las pasadas elecciones locales en la entidad fue de alta competencia y competitividad; aunque no dista de escenarios anteriores, aquí se argumentó la importancia de un cambio generacional en quienes habrían de conducir el destino de Tlaxcala. Queda claro una vez más que la clase política local es encabezada por pocas familias que continúan detentando el poder en la entidad; y si bien las elecciones en Tlaxcala se han caracterizado por la alternancia y el *transfuguismo* político en todos los niveles de elección, hoy debemos incluir como una variable importante que los reacomodos del poder en la entidad se presentan dentro de los márgenes esperados por los actores locales (familias políticas), aun a pesar de la alta volatilidad y de la importante fragmentación del voto en los procesos electorales.

Las elecciones de 2016 en Tlaxcala, a pesar de haberse desarrollado en el contexto de las nuevas reglas, en las cuales la intervención del INE sentaría las bases para operar lejos de los márgenes de opacidad en que tradicionalmente se desarrollan las elecciones locales, lo cierto es que sólo aspiró a eso: una operación estrictamente técnica eficiente, pero con los mismos resultados. En Tlaxcala ha quedado claro que, más allá de la fuerza de los partidos, el peso de los candidatos o las propuestas de campaña, es una pequeña clase política enraizada en pocas familias la que, a través de individuos afines, orienta la política local y define los resultados electorales. También se debe destacar que en esta última contienda los candidatos más competitivos al gobierno del estado son concuños (Marco Mena y Lorena Cuéllar) e integrantes de la familia de los Cisneros. Si bien Tlaxcala en poco más de tres décadas ha experimentado la alternancia en todos los niveles de elección, ello no necesariamente significa que los grupos de poder locales de desliguen del interés por controlar, mantener y permanecer en el poder a lo largo del tiempo, aunque esto signifique por momentos cambiar de bandera política según convenga a los intereses del grupo y sus actores.

## Fuentes de consulta

ACUERDO INE-CG824-2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos

- electorales uninominales locales en que se divide el estado de Tlaxcala y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la junta general ejecutiva de este instituto, del 02 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/index.php/acuerdos-2/>
- CRUZ, J. (2015, 3 de diciembre). Buscarán Marco Mena y Ricardo García la candidatura del PRI al gobierno estatal. *La Jornada de Oriente*, México. Disponible en: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/12/03/buscaran-marco-mena-y-ricardo-garcia-la-candidatura-del-pri-al-gobierno-estatal/>
- GUILLÉN, R. (2016, 29 de febrero). El revoltijo. La receta política de Tlaxcala. *La Jornada de Oriente*, México. Disponible en: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2016/02/29/el-revoltijo-la-receta-politica-de-tlaxcala/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2010). *Censo de Población y Vivienda Tlaxcala (2010)*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/default.aspx?ev=5>
- INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES. (2016). *Resultados electorales de Gobernador (2016)*. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. (1988). *Los Municipios de Tlaxcala (1988)*. México: Secretaría de Gobernación y Secretaría del Estado de Tlaxcala.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA. (1995). Decretos del 9, 11, 15, 18 de agosto; 26, 30 de septiembre y 7 de octubre de 1995. México.
- QUIÑONES, X. (2016). Manda ITE a Limbo Coalición PRD-PT y Avala a PRI-PVEM-PANAL-PS. *Código Tlaxcala. Revista Digital*. México. Disponible en: <http://www.codigotlaxcala.com/index.php/secciones/locales/item/14324-manda-ite-a-limbo-coalicion-prd-pt-y-avala-a-pri-pvem-panal-ps>



# Zacatecas: evolución política y alternancia municipal (1998-2016)

---



*Sergio A. Bárcena Juárez<sup>1</sup>*

## Introducción

Como muchas entidades del país en la última década del siglo xx, Zacatecas atestiguó una sustitución en su Poder Ejecutivo, pasando del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a las manos de un partido de izquierda. En julio de 1998, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) resultó ganador del proceso electoral para la gubernatura, cargo que mantuvo por dos sexenios consecutivos. Entre otros factores, dicha alternancia se explica por el desgaste de las estructuras de apoyo priista, por un sentimiento compartido de efectividad en el voto a partir de las alternancias logradas en el orden federal y por una recomposición demográfica en la entidad.

Tras los 12 años de gobierno perredista en la entidad, el PRI volvió al Ejecutivo local en 2010 y refrendó su dominio en el proceso electoral de 2016. En medio de estos cambios en la oficina del gobernador, los más de 50 municipios zacatecanos vivieron una oleada de alternancias, configurando un panorama de equilibrios políticos caracterizado por la volatilidad del voto local, una combinación de fragmentación partidista y una tendencia de alianzas entre institutos políticopartidarios.

Este capítulo analiza las dinámicas de alternancia municipal en Zacatecas a partir de elementos conceptuales provistos por los enfoques estructural y de coyunturas electorales. El principal argumento del texto es que las sustituciones del partido en el gobierno municipal se ligan tanto a actos de campaña como a un conjunto de variables de carácter socioeconómico evidenciadas en los electores.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador en el Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México.

Para este estudio, se dividió la historia de la entidad en tres momentos. El primero, que puede catalogarse como la protohistoria de las alternancias zacatecanas, cuando el PAN apareció como la fuerza política opositora de mayor peso en la entidad, siendo el partido que captó gran parte del voto de disenso urbano, producto de una sociedad con disparidades socioeconómicas cada vez más notorias, migraciones del campo hacia las ciudades de la entidad y hacia Estados Unidos, y un sentimiento de eficacia del voto derivado de las experiencias federales de 1988 y 1991. Aunados a un conjunto de reformas constitucionales orientadas a fomentar elecciones más justas y permitir el acceso de partidos opositores a los distintos órdenes de gobierno, los factores sociodemográficos antes comentados sentaron las bases para inaugurar una etapa de alternancias municipales.

Un segundo momento analítico en el texto se sitúa entre las elecciones de 1998 y 2010. Tal periodo se encuentra enmarcado por los primeros gobiernos no priistas de la entidad. Se trata de un episodio interregno, en el cual el PRD –como nuevo partido en el gobierno estatal– tuvo un acelerado aumento en las preferencias electorales e incrementó sus porcentajes de población gobernada en el orden municipal. En el segmento sobre este periodo se demuestra que las alternancias municipales fueron eventos cada vez más comunes y que aquellas municipalidades que experimentaron una mayor vitalidad sustitutiva se caracterizaron por ocurrir en alcaldías con menor contenido poblacional e índices de rezago social más bajos que aquellos municipios que no vivieron ningún episodio de alternancia.

El último periodo de análisis se inicia con el regreso del PRI al Ejecutivo local en 2010 y se extiende hasta la elección de 2016, cuando este partido vuelve a ganar la gubernatura. En tal segmento se estimó un conjunto de elementos coyunturales y estructurales para explicar las sustituciones de los partidos encargados de gobernar las distintas alcaldías en la entidad. Se comprobó que el grupo de municipios con índices de rezago relativamente controlados fue nuevamente el que mayor número de alternancias experimentó.

## Algunas reflexiones teóricas en torno a la alternancia

Entre los principales requisitos de las democracias contemporáneas destaca el de constituirse como espacios de confrontación regulada entre opciones de gobierno para reducir las posibilidades de que un grupo político se perpetúe

en el poder. Así, la recurrencia de sustituciones institucionalizadas en la gestión gubernativa emerge como elemento sustantivo de todo sistema democrático moderno.<sup>2</sup>

Si bien las alternancias pueden generar distorsiones administrativas por la inexperiencia de los nuevos encargados de resolver los asuntos comunes o por la discontinuidad programática en el ejercicio de los cargos públicos,<sup>3</sup> éstas constituyen un horizonte promisorio para los sistemas democráticos, toda vez que refuerzan el voto como mecanismo de control ciudadano sobre los gobernantes al fomentar “la renovación del grupo que gobierna, de las élites políticas, de los partidos y hasta los proyectos de nación, sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales” (Bolívar, 2013, julio-diciembre: 46).

Las alternancias se relacionan íntimamente con la competitividad interpartidaria y revelan facetas más profundas de un sistema, como: a) La presencia relativamente estable de opciones políticas capaces de cuestionar y reemplazar al gobierno en turno. b) La participación del ciudadano en la redistribución del poder público. c) Un sistema de reglas electorales que materializa la voluntad popular cuando ésta se inclina por sustituir a aquéllos que ejercen los cargos políticos de su comunidad.

La perspectiva coyuntural de las alternancias asume que las preferencias ideológicopartidistas de los ciudadanos se prefiguran desde sus enclaves primarios de socialización, lo cual significa que la orientación del voto individual es escasamente móvil. Se entiende entonces que, cuando un ciudadano encuentra mayor valor ético o social en las propuestas de izquierda (por decir una tendencia ideológica), difícilmente votará por programas o partidos de derecha en algún momento de su vida política activa. Es por eso que la perspectiva coyuntural sostiene que las alternancias suceden por la habilidad de los partidos y candidatos para estimular a sus adeptos a expresarse en las urnas. Para este enfoque, las alternancias son el resultado de institutos, candidatos o grupos políticos que mejor movilizan a sus simpatizantes ideológicos (Gautier y Souberyan, 2004).

---

<sup>2</sup>Después de considerar elementos mínimos, como la garantía universal de las libertades políticas, la competencia justa entre varios partidos, la periodicidad comicial y la deliberación en las decisiones públicas (Bobbio, 1996: 47).

<sup>3</sup>Consúltese, por ejemplo, Rodríguez (2008), quien documentó la afectación de las funciones administrativas y la profesionalización de los funcionarios tras las alternancias en los municipios de San Gabriel, Tolimán y Tonaya, en el estado de Jalisco.

Otro argumento provisto por este encuadre es que las alternancias responden a comportamientos circunstanciales derivados de la complejidad temática de las campañas. Téngase por ejemplo el caso del Partido Demócrata estadounidense, que a mediados del siglo xx contaba con una sólida base de votantes, la cual permitía anticipar la continuidad de ese partido en el Ejecutivo federal. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 1952 y 1956 el resultado fue contrario, pues el candidato del Partido Republicano fue el ganador en ambos comicios.

Un estudio sobre este fenómeno evidenció que varios simpatizantes demócratas votaron por el candidato republicano dada su reputación y su buena postura en temas prioritarios para esa elección, como la seguridad nacional y la postura del país en política exterior. Eso de ningún modo hizo que los demócratas perdieran o vieran mermada su identificación partidista. Por el contrario, los autores del estudio explican esta alternancia como una elección en la cual los temas y las influencias de corto plazo generaron desviaciones circunstanciales en la orientación del voto demócrata, transfiriéndose sólo temporalmente hacia el partido opositor a partir de un fenómeno conocido como *homing tendency* (Harrop y Miller, 1987).

El modelo coyuntural asume, pues, la existencia de compromisos ideológicos de largo alcance por parte del votante y sostiene que los partidos políticos reflejan dichas posturas ideológicas con cierta nitidez, por lo que las alternancias se comprenden como el producto de momentos políticos circunscritos a una campaña electoral y se derivan de la capacidad de las élites políticas para movilizar al votante, o bien, para posicionar a sus candidatos de manera óptima en los temas de mayor interés para un periodo en particular.

Para otro grupo de estudiosos que busca explicar las alternancias a partir de argumentos estructurales (Gama, 1997; Gautier y Souberyan, 2004; Bey, 2007, enero-abril; Gros, 2000), el triunfo de uno u otro partido en determinada elección no depende únicamente del comportamiento de candidatos, temas y votantes en un momento determinado, sino que es resultado de una sucesión de tramas que subyace bajo el terreno político y que se configura también en tiempos no electorales. Para el enfoque estructural, las alternancias no sólo se explican por la destreza movilizatoria de las élites políticas ni por la conciliación de intereses partidistas con demandas transitorias del elector, sino que son procesos de larga data, influenciados por factores como el surgimiento de nuevos sistemas axiológicos en un colectivo, las instituciones formales medidas

en términos de su capacidad para generar escenarios de competencia electoral justa, los capitales organizativos de la ciudadanía, la capacidad gubernamental para proveer los bienes más preciados por los ciudadanos a través de programas públicos, el enraizamiento de los partidos políticos en la vida asociativa de un colectivo, la posesión de recursos materiales e insumos tanto informativos como cognitivos de los electores y el papel de la oposición en la provisión de alternativas viables de política pública.

A manera de síntesis, para este primer segmento del capítulo conviene hacer una última reflexión en torno a las alternancias. Con lo anteriormente discutido, puede decirse que éstos son fenómenos deseables, aunque no definitorios de las democracias. La principal consecuencia positiva de las alternancias se relaciona con la vigencia del voto popular como mecanismo para premiar gobiernos eficaces o para castigar gestiones ineficientes, logrando cambios pacíficos de los cargos y programas gubernamentales. No obstante, también pueden generar inestabilidad programática, interrumpir las curvas de aprendizaje de los funcionarios o incentivar el uso irresponsable de los recursos públicos por parte de los funcionarios (*spoils system*). Finalmente, los factores que dan lugar a las alternancias se pueden dividir en coyunturales y estructurales. Mientras los primeros se centran en la habilidad de las élites políticas para atraer el voto y movilizar a los ciudadanos en tiempos de elección, los segundos se orientan a entender los cambios de gobierno a partir de un conjunto de cambios que no se circunscriben al transcurso electoral, sino que permanecen estables y se evidencian en las condiciones cognitivas, organizativas y materiales, tanto de los votantes como de los partidos políticos.

## Las primeras experiencias de alternancia en Zacatecas

La historia política posrevolucionaria de Zacatecas –ulterior al control de Pánfilo Natera y de los diversos gobernadores interinos con los que este caudillo compartió el Ejecutivo estatal– se construyó a partir de líderes que forjaron su camino hacia la gubernatura desde cargos federales y mediante una notoria cercanía con las estructuras centrales del partido hegemónico. Tales fueron los casos de Leobardo Reynoso, gobernador de la entidad de 1944 a 1950; José Isabel Rodríguez Elías, gobernador entre 1962 y 1968; y Genaro Borrego



Estrada, en el cargo de 1986 a 1992. Todos ellos fueron legisladores federales antes de ser gobernadores, cercanos al CEN del PRI<sup>4</sup> y hábiles políticos que consolidaron el dominio del partido en prácticamente todos los municipios de la entidad, desde el inicio hasta la conclusión de sus mandatos.<sup>5</sup>

En el entorno local, la presencia electoral de la oposición fue inexistente hasta los años ochenta, cuando el Partido Socialista Unido Mexicano (PSUM) ganó el municipio de Ciudad Cuauhtémoc (1985) con Ernesto Herrera Herrera. Aunque los primeros triunfos opositores fueron aislados y poco significativos en términos de población gobernada desde el orden municipal (Cedeño, 1995), éstos serían la antesala para una era de alternancias en la década posterior, pues evidenciaron las debilidades del voto priista y anticiparon la consolidación de un voto opositor sistemático en la entidad. Así, los procesos para consumir las alternancias de alcaldías en Zacatecas fueron evidentes en los comicios de 1992 (local) y 1994 (federal), cuando el Partido Acción Nacional (PAN) incrementó su porcentaje de votantes de 12% a 22% y surgió el PT con un piso de 4.2% del voto absoluto.

El punto de partida para este ciclo de alternancias en la década de los noventa se materializaría en la elección local de 1995 cuando el PAN y el PT incrementaron –con respecto al proceso de 1992– su apoyo en 16.4 y 4.3 puntos porcentuales respectivamente,<sup>6</sup> a la vez que el PRI perdió 14 municipios, trasladándose 11 de ellos al PAN, dos al PRD y uno al PT.<sup>7</sup> Al respecto, Cedeño (1995) declaró que en 1995, el PAN vivió un fortalecimiento en la entidad, al ser la mejor opción de alternancia provista por el sistema local de partidos tras la derrota del Frente Democrático federal y su incapacidad para capitalizar –como PRD– los resultados de 1988 en comicios locales posteriores.

La competitividad partidista de mediados de los noventa se dio en un marco de renovación institucional, pues mediante reformas a la Constitución y al código electoral local se lograron importantes cambios como “la ciudadanización de los órganos electorales, la creación de un Tribunal Electoral de pleno

---

<sup>4</sup> Borrego incluso presidió el PRI cinco meses antes de concluir su mandato como gobernador de Zacatecas.

<sup>5</sup> Para mayor referencia sobre estos gobernadores, consúltese: Domínguez (2009, 24 de febrero); Reynoso (2013, 12 de octubre); y Valerio (2012).

<sup>6</sup> Porcentajes calculados con respecto a la votación total emitida. Véase Cedeño (1995: 2000).

<sup>7</sup> Los municipios ganados por la oposición al PRI en la elección local de 1995 fueron Benito Juárez Calera, Cañitas, Chalchihuites, Jalpa, Juan Aldama, Loreto, Mezquital del Oro, Morelos, Nochistlán, Pánuco, Sombrerete y Vetagrande.

derecho, que puso fin a la autocalificación, así como la existencia de conductas tipificadas como delictivas en el orden electoral, de acuerdo al Código Penal del Estado” (Andrade, 1997, 21 de octubre). Asimismo, se puso en marcha un sistema de compensaciones para los institutos políticos minoritarios (o en vías de crecimiento) en las regidurías, a la vez que se permitió a los partidos políticos locales la competencia formal.

En la década de los noventa, la sociedad zacatecana atestiguó procesos de cambio poblacional y la agudización de disparidades socioeconómicas en su interior. Entre tales, se identifican las migraciones hacia ciudades de mayor desarrollo dentro del estado (Zacatecas, Guadalupe, Fresnillo y Río Grande) y la progresión de flujos emigratorios hacia Estados Unidos, producto de los crecientes niveles de marginación prevalentes en 70% de los municipios y poblados de la entidad (Ibarra, 2008, septiembre-diciembre). Con este escenario de modernización y pauperización simultánea, las bases campesinas del PRI se debilitaron, no sólo por la reducción de su presencia numérica, sino porque comenzaron a competir con grupos que accedieron a la competencia institucional, como fue el caso del Frente Popular Zacatecano.<sup>8</sup>

Por otra parte, las modificaciones constitucionales que introdujeron la proporcionalidad representativa, permitiendo la presencia de partidos opositores en espacios decisionales de los municipios, constituyeron un componente fundamental para que el elector zacatecano percibiera mayor efectividad en su voto –incluso después de la poca asepsia con la que se realizaron los comicios presidenciales de 1988–. Finalmente, el surgimiento de alternancias municipales en la entidad no puede calificarse como un evento desvinculado de las dinámicas sustitutivas que se dieron en el resto del país. De acuerdo con Carrillo *et al.* (2010: 89), los eventos aquí analizados corresponden a un momento en que

---

<sup>8</sup>Sobre este último, Cedeño (1995) comenta que surgió en los años ochenta como un movimiento social que aglutinó demandas de tierra ampliando su alcance a reivindicaciones urbanas (estudiantiles y obreras). A pesar de que parecía ser una organización de la cual la izquierda partidista podía obtener ventajas, un rompimiento del principal líder de este movimiento con las cúpulas del PRD y la permisión formal para la participación de partidos locales en comicios incentivó la creación del Partido Frente Popular de Zacatecas (PFPPZ). Así, el nuevo partido compitió por clientelas con el PT (que en 1995 captó los residuos de la euforia del Frente Democrático) y con el PRD, fragmentando el capital de la izquierda, lo que dejó al PAN como la opción más viable para captar el voto inconforme del PRI.

aunque el PRI se encuentra todavía en posesión de la presidencia de la República, los mecanismos institucionales y metaconstitucionales en manos del presidente se han abatido, y dos fuerzas partidistas medran el capital político del Revolucionario Institucional, que a su vez se debilita. La oposición le arrebató al PRI 1,050 municipios de los 2,427 existentes en el momento, 43.2% del total.

Con lo anterior, puede afirmarse que las alternancias municipales, de las que el PAN resultó beneficiado en la primera mitad de los años noventa, se derivaron de una narrativa caracterizada por reacomodos políticos y desplazamientos socioeconómicos. Los primeros provinieron de una fragmentación de la izquierda por la incapacidad de los partidos de ese signo para articular en sus propuestas a los movimientos sociales que emergieron desde los años ochenta. Asimismo derivaron del crecimiento regional del PAN y su consolidación como opción de alternancia tras la derrota de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 y la inhabilidad del recién nacido PRD para consolidarse en los espacios locales de gobierno.

Por su parte, las transformaciones poblacionales, como la emigración juvenil hacia Estados Unidos, se vincularon al ensanchamiento de las divergencias socioeconómicas dentro y entre municipios, produciendo un natural desplazamiento hacia los centros urbanos de Zacatecas. De esta nueva base de votantes concentrados en grandes ciudades salió el apoyo restante para el PAN. En ese mismo proceso, el PRI fue perdiendo su fuerza electoral a partir de una transferencia en la satisfacción de demandas rurales, ahora por la vía de las organizaciones populares y los institutos políticos de izquierda, los cuales compusieron un nuevo conglomerado político alrededor de reivindicaciones desatendidas por las gestiones priistas. Al conjuntarse estos factores, se sentarían las bases para la alternancia en el Ejecutivo local de 1998.

## Dinámica de las alternancias municipales durante los gobiernos perredistas (1998-2010)

Los comicios de 1998 escenificaron una de las alternancias más importantes para Zacatecas, pues tras aquella elección se dio paso a un periodo de gobierno de izquierda en la entidad, el cual que se extendió por dos sexenios consecutivos.

Tras no obtener la candidatura por el PRI, Ricardo Monreal decidió separarse de su partido, siendo nominado a los pocos días como aspirante a gobernador por el PRD. Posteriormente, el 5 de julio de ese año, Monreal derrotó por un margen de 5.5% a José Marco Antonio Olvera, su candidato rival del PRI, para convertirse en el primer gobernador no priista en la entidad.

Mediante un análisis que sigue la veta estructural de las alternancias, Ibarra (2008) sostiene que a pesar de que el PRI mantenía una masa corporativa lo suficientemente sólida como para ganar la elección de 1998, la alternancia en el ejecutivo local fue empujada por el voto de castigo al PRI, proveniente de ciudadanos educados, con niveles de marginación relativamente bajos. Asimismo, esta alternancia fue posible gracias a una aglutinación espontánea de fuerzas sociales y grupos urbanos de interés organizados en la candidatura de Ricardo Monreal.

Tras la victoria de Monreal, Amalia García retuvo la entidad para el PRD, venciendo en 2004 a la coalición PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-PT, que encabezaba José Eulogio Bonilla. Según Ibarra (2008), no fueron los mismos votantes que apoyaron a Monreal quienes respaldaron la candidatura de Amalia García. El autor sostiene que en la elección de 2004 el voto perredista se articuló alrededor de poblaciones rurales y lo atribuye a dos causas. La primera: que en ese periodo se generó una cultura participativa en la población de escasos recursos, al ver que era posible una alternancia tras vivir la experiencia local de 1998 y federal de 2000. Y la segunda: que a partir de la inclusión de los sectores desfavorecidos en ciertos programas y decisiones públicas, el gobierno de Monreal estimuló tanto el capital organizativo como cierta percepción de efectividad participativa en estas capas demográficas.

Cuando se analizan ambos sexenios en lo municipal, emergen algunas tendencias que ameritan destacarse. Por inicio, la siguiente tabla permite observar que, para la elección de 1998, el PRI seguía dominando la mayor parte del electorado municipal y ganó más alcaldías que cualquier otro partido. Asimismo, se puede notar cómo con el transcurrir del tiempo, el PRD fortaleció su presencia municipal de 1998 a 2004. El nuevo partido en el gobierno pasó de presidir 10 municipios (17.5% del total) a ejercer la presidencia en 30 (lo que representó 52.6% de los 57 municipios en disputa).

Cuadro 1. Votos municipales y municipios gobernados por partido  
Porcentajes (1998-2007)

		PAN %	PRI %	PRD %	PT %
Sexenio Monreal	1998	17.9	58.9	17.9	5.4
		(19.5)	(37.3)	(33.5)	(5.3)
	2001	21.1	45.6	28.1	3.5
		(20.5)	(29.5)	(34.0)	(8.4)
Sexenio García	2004	10.5	33.3	52.6	3.5
		(17.2)	(31.7)	(41.3)	(3.0)
	2007	14.0	45.6	33.3	7.0
		(21.2)	(25.3)	(31.8)	(13.9)

NOTA: los porcentajes de municipios por partido se calculan con respecto al total de alcaldías disputadas en la entidad para cada proceso electoral (57 en 1998 y 2001; y 58 en 2004).

El dato que aparece en paréntesis refleja el porcentaje de votos que obtuvo cada partido en el periodo electoral referido a la votación total emitida de la entidad para la elección de presidentes municipales.

FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Zacatecas (IEZ).

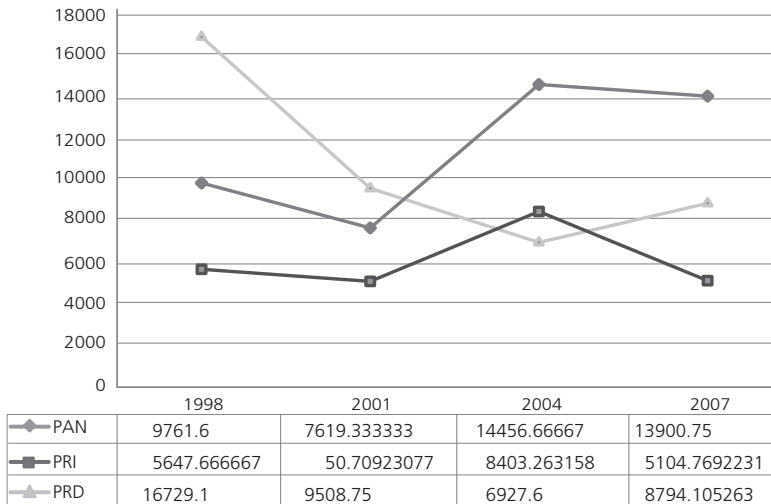
Nótese también que el PRD gozó de un aumento en términos de municipios gobernados y de votos durante el sexenio de Ricardo Monreal (1998-2004). Por el contrario, en el gobierno de Amalia García, el partido inició con un fuerte apoyo electoral (más de 52% de las alcaldías y 41.3% de votos municipales en 2004), pero en la elección intermedia posterior de 2007 perdió varias alcaldías, pasando de controlar 30 a únicamente 19. A su vez, el PRD redujo su fuerza de voto, pues la preferencia electoral hacia este partido cayó en casi 10 puntos porcentuales entre 2004 y 2007 en el total de votos municipales. Fue así como a mediados del sexenio de Amalia García, el PRI recuperó el poder municipal que perdió durante la gestión de Monreal, pues sus candidatos ganaron la misma cantidad de alcaldías que habían obtenido en 2001 (26 en total).

En cuanto al porcentaje de votos por partido, el cuadro 1 hace notar que el mayor nivel de apoyo para los candidatos del PRD se dio en la elección concurrente de Amalia García (2004), cuando esta organización aglutinó 41.3% de votos municipales. Por su parte, el PAN mantuvo una base relativamente estable, oscilando entre 17.2 y 21.2% del voto, mientras que el PT aumentó su presencia electoral en ambos sexenios. En el primero (1998-2004) pasó de 5.4 a 8.4% y en el segundo (2004-2010) de 3 a 7 por ciento.

Al dividir la cantidad de votos entre el número de alcaldías ganadas por partido en cada periodo estudiado, el siguiente gráfico muestra cómo el PRD fue reduciendo la cantidad de sufragios que requirió para ganar municipalidades o, lo que es lo mismo, fue ganando en municipios cada vez más pequeños –acaso menos densamente poblados– conforme avanzaron los procesos electorales. En la elección de 1998, el PRD ganó en espacios que le requerían en promedio más de 16 mil votos para el triunfo. Pero para 2007, el partido ganaba municipios con el apoyo de aproximadamente 8 mil ciudadanos por municipalidad.

El comportamiento contrario se observó en el PAN, el cual tuvo un notable incremento en la cantidad de votos por municipio entre los procesos de 2001 y 2004 pasando de menos de 8 mil a casi 15 mil. Una tendencia similar se observó en el PRI, aunque con números más discretos, pues si bien el PRI y el PAN fueron ganando municipios de mayor tamaño promedio que el PRD, en 2004, el PRI mantuvo su cuota de victoria en números inferiores a 6 mil votantes promedio a lo largo de casi todo el periodo de gobierno perredista en la entidad.

Gráfica 1. Promedio de votos por municipio (1998-2007)



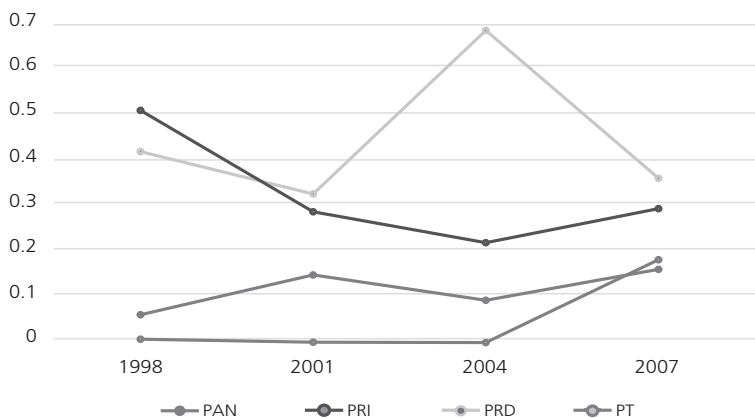
NOTA: la cifra se calcula dividiendo el total de votos de cada partido entre la cantidad de municipios ganados en cada proceso electoral. Se excluye el PT, dada su condición de partido en coalición, además de su alta varianza en las cifras de voto, derivada de los pocos municipios gobernados por el partido en el periodo.

FUENTE: elaboración propia con datos del IEZ e Inegi.

Como se muestra en el gráfico siguiente, aun con su nota más baja de votantes promedio en el periodo comprendido entre 1998 y 2007, el PRD incrementó la población gobernada bajo sus siglas hasta abarcar casi 70% en el entorno municipal en 2004. Posteriormente, tras la elección de 2007 se configuró un escenario electoral relativamente parejo cuando el PRI y el PRD comenzaron a compartir 60% de la población gobernada, mientras que el PAN y el PT se repartieron el restante 40 por ciento.

Al menos en lo que respecta al orden municipal de gobierno, los datos revisados insinúan un escenario de alternancia y competitividad dentro de la entidad a partir de la entrada de las administraciones perredistas en 1998. Esta tendencia se agudizó hacia el final del periodo, cuando tras la elección de 2007 únicamente cinco municipios de la entidad no vivieron una alternancia en sus cuadros gubernativos desde 1998. De éstos, tres fueron bastiones electorales del PRI y dos, del PRD.<sup>9</sup>

Gráfica 2. Proporción porcentual de población gobernada en el orden municipal por partido (1998-2007)



NOTA: el eje vertical expresa porcentajes medidos con respecto a la unidad.

FUENTE: elaboración propia con datos del IEZ.

<sup>9</sup>Los municipios del PRI sin alternancia a lo largo del periodo fueron Melchor Ocampo, Pinos y Tepetongo. Por el PRD, fueron Guadalupe y Luis Moya.

Según Carrillo *et al.* (2010), aquellos municipios del país en los cuales un partido mantiene su predominio por al menos tres administraciones consecutivas tienden a mostrar bajos niveles de desarrollo y una limitada cantidad de actores políticos, quienes al ejercer un control parroquial sobre la política regional mantienen clientelas a partir de la personalización del ciclo de respuesta a las demandas ciudadanas.

En el cuadro subsecuente se confirma que los cinco municipios zacatecanos en los cuales no existió alternancia entre 1998 y 2007 reportaron índices de rezago social promedio de  $-0.663$ , cifra ligeramente menor que la reportada en los 15 municipios donde hubo tres alternancias (un promedio de  $-0.694$ ). Es decir, existió una ligera tendencia a que los ciudadanos de alcaldías con menores índices de rezago expresaran su posición electoral en contra del partido que ejercía el gobierno municipal. Inversamente, los habitantes de municipalidades más rezagadas optaron por sostener al mismo partido con su voto. Con tales resultados, la afirmación de Carrillo podría sostenerse para argumentar que, por un lado, los integrantes de comunidades menos favorecidas generan vínculos de dependencia programática hacia los partidos en el gobierno. Por otra parte, los habitantes de alcaldías con menores restricciones materiales muestran un voto inestable que tiende a sustituir al partido en la presidencia municipal.

El cuadro 2 también muestra que los niveles de participación ciudadana fueron parejos tanto en municipios con diversas alternancias como en aquéllos en los que no se registró ninguna. Tal resultado refuta la noción coyuntural de que los partidos hábiles para movilizar votantes son el principal motor de las sustituciones administrativas.

El único dato en el que parece haber una diferencia notoria al segmentar los municipios por la cantidad de alternancias que experimentaron es el tamaño poblacional, pues aquellas alcaldías en las que no hubo alternancias tuvieron un promedio de 41,219 habitantes, casi el doble de lo que se registró en los 15 municipios de la entidad que vieron tres alternancias a lo largo del periodo.



Cuadro 2. Características de municipios de Zacatecas por cantidad de alternancias (1998-2007)

Alternancias	Municipios	Promedio de participación	Tamaño poblacional promedio	Promedio en Índice de Rezago Social
0	5	.585	41219.4	-.663
1 o 2	37	.593	22939.2	-.686
3	15	.589	20300.2	-.694

NOTA: los niveles promedio de rezago se obtuvieron de las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2005. El índice de rezago social “proporciona el resumen de cuatro carencias sociales de la medición de pobreza: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda” (Coneval, 2007).

El tamaño poblacional promedio incluye los conteos de población de Inegi 2000 y 2005.

FUENTE: elaboración propia con datos del IEZ.

Del análisis de este periodo es posible extraer un conjunto de conclusiones. Entre éstas, que el PAN dejó de ser la fuerza política receptora del voto –como lo fue en 1992 y 1995–, quedando como un vehículo de tránsito hacia una era de alternancia intensa en las municipalidades después de 1998. A pesar de que el PAN no pudo sostener su papel como opción primaria de alternancia, su fuerza dentro de la entidad se mantuvo estable entre 1998 y 2007, con un piso que osciló alrededor de 20% del voto municipal. Conforme avanzaron los años, los votos que este partido requirió para ganar alcaldías aumentaron considerablemente, reflejando una migración de su influencia política desde las pequeñas plazas hacia municipalidades de mayor concentración poblacional.

Sobre el PRI puede decirse que inició el periodo de alternancia estatal con una mayor presencia política que el propio PRD, gobernando a prácticamente la mitad de la población zacatecana tras los comicios de 1998, aunque tuvo una caída en términos de votos y población gobernada que se agudizó en 2004 para empezar una parábola de recuperación hacia 2007. En términos de votos por municipio, el PRI fue el partido que menos varianza mostró a lo largo del periodo manteniéndose siempre cercano a los 7,000 electores, lo que quiere decir que gobernó en municipios de tamaño similar (relativamente pequeños) de 1998 a 2007.

A pesar de haber ganado el Ejecutivo local en 1998, el PRD no comenzó siendo el partido más fuerte en términos del porcentaje de votos municipales y de alcaldías ganadas, aunque el partido se fortaleció paulatinamente hasta

conseguir sus mejores resultados en la elección de gobernador de 2004. Sin embargo, las elecciones intermedias de Amalia García en 2007 trajeron los peores resultados para el partido en el gobierno, haciendo notar que la gobernadora “no sólo fue incapaz de incrementar su presencia electoral sino, incluso, de mantenerla; presenta, por el contrario, y desde el inicio de su gestión, una firme tendencia a la baja” (Valerio, 2012: 362).

Por último, se puede confirmar que las alternancias aparecieron como un fenómeno cada vez más común en los municipios de Zacatecas. En el periodo de 1998 a 2001 se registró un total de 26 alternancias municipales, cifra que aumentó a 41 y 42 en las dos elecciones posteriores. Se tiene con ello que 91.2% de los municipios vio al menos una alternancia en los dos sexenios perredistas.

## Alternancias en las alcaldías de Zacatecas tras el regreso del PRI (2010-2016)

Para entender el retorno del PRI a la gubernatura de Zacatecas en 2010, la historia refiere a los últimos meses de la administración de Amalia García, cuando una fracción de legisladores locales del PRD renunció al partido gobernante para unirse al PRI. Una nota del 18 de junio de 2010 relata cómo el entonces secretario general del PRI, Jesús Murillo Karam, recibió con brazos abiertos y ante más de 5 mil personas a un grupo de diputados perredistas y un panista, quienes posteriormente fueron bautizados como *Los Cinco Fantásticos*, encabezados por quien sería el futuro candidato del PRI y gobernador de la entidad, Miguel Alonso Reyes.<sup>10</sup>

Acusando a Amalia García de una intromisión sesgada en los procesos de selección de candidaturas a favor de su círculo cercano, Miguel Alonso Reyes lanzó una serie de cuestionamientos en contra de la franquicia local del PRD. En la misma elección, distintas personalidades del partido que también figuraban para ser candidatas y fueron obstruidas por el liderazgo de Amalia García<sup>11</sup> fortalecieron esta resistencia renunciando al partido.

---

<sup>10</sup> Los mencionados legisladores locales son José María González Nava, Artemio Ultreras Cabral, Jorge Luis Rincón Gómez, Arnoldo Alfredo Rodríguez Reyes (único panista en el grupo) y con ellos el exalcalde de Zacatecas, Miguel Alonso Reyes.

<sup>11</sup> Como Tomás Torres Mercado, Raymundo Cárdenas, Felipe Álvarez, Camerino Márquez y Juan José Quirino. Varios de estos integrantes del PRD migraron hacia el PRI.

Para 2009, el gobierno de García reportaba signos de desgaste entre la población y los propios miembros de su partido. Fueron constantes las discusiones en torno a la inclusión en su gabinete de funcionarios ajenos a la política zacatecana,<sup>12</sup> al igual que las quejas por la imposición de candidatos del PRD para las cámaras federales en 2006, que llevaron a este instituto a uno de sus peores resultados a pesar del arrastre positivo que generó el lopezobradorismo en la región (Proceso, 2010).

Un probable desacierto de la gobernadora García fue impedir que David Monreal compitiera por el PRD como candidato a alcalde del municipio más grande de la entidad (Fresnillo) en la elección local de 2007, lo que causó el primer cisma en el partido; esto llevó a que los Monreal transfirieran su fuerza política al PT, partido desde donde construyeron el grupo que no sólo ganaría la alcaldía de Fresnillo en 2007, sino que resultó fundamental para materializar la candidatura priista de Miguel Alonso Reyes.<sup>13</sup>

Al igual que en la primera alternancia, de 1998, el retorno del PRI al Ejecutivo estatal ocurrió a partir de una ruptura en las cúpulas del gobierno por la definición de la candidatura a gobernador. Asimismo, se dio en un momento de importantes cambios a las reglas electorales. La reforma federal de 2009 se centró en reducir los gastos de campaña, incrementar la transparencia en el uso de los recursos, prohibir la incidencia de actores externos en las campañas, mensajes y resultados electorales, fortalecer los tribunales y prohibir que los partidos contratasen de manera directa propaganda en radio y televisión (Valerio, 2012: 363).

El resultado de la contienda favoreció al candidato de la coalición Primero Zacatecas (PRU-PVEM-NA), Miguel Alonso Reyes, quien ganó por un amplio margen de casi 20% sobre Antonio Mejía Haro, de la coalición denominada Zacatecas nos Une, conformada por el PRD y Convergencia.

La última parada que hará este capítulo en su recuento de los procesos electorales para gobernador en Zacatecas es la victoria de Alejandro Tello Cristerna (alianza PRI-PVEM-NA) en los comicios de 2016. A pesar de que el PRI retuvo la gubernatura de la entidad, es importante resaltar algunos puntos que servirán para analizar las dinámicas municipales en líneas posteriores. Uno de los más notables

---

<sup>12</sup> Particularmente los que integraban la denominada *Legión Extranjera*; un conjunto de funcionarios de alto nivel encabezado por Claudia Corichi García (hija de Amalia), quien primero fue presidenta del DIF local para después convertirse en senadora plurinominal por el PRD.

<sup>13</sup> Quien había sido secretario particular de Ricardo Monreal, secretario de Turismo en la gestión de Amalia García, presidente municipal de Zacatecas, y diputado local por el PRD.

es que Miguel Alonso Reyes no dejó un camino fácil para su sucesor.<sup>14</sup> Tello ganó la gubernatura con menores apoyos que el propio Reyes,<sup>15</sup> y con una diferencia de votos con respecto al segundo lugar, inferior a la conseguida por sus dos antecesores. Además de que Tello resultó elegido en un proceso plagado de impugnaciones y con municipios cuyas presidencias debieron definirse en tribunales.<sup>16</sup> A eso habría que agregar que en su elección se afianzó la alianza entre PAN y PRD a la vez que surgió una fracción de izquierda en la entidad (Morena) que en su primera elección ocupó el segundo lugar en las preferencias de voto para gobernador.

Cuadro 3. Votos municipales y municipios gobernados por partido  
Porcentajes (2010-2016)

	PAN %	PRI %	PRD %	PT %	PVEM %	PRD-PT- MC %	PAN-PRD %	NA %	Morena %	MC %
2010	27.6	46.6	---	6.9	---	19.0	---	---	---	---
	(18.3)	(29.7)*	(.1)	(1 5.7)	---	(29.2)	---	---	---	---
2013	---	62.1	---	3.4	6.9	---	25.9	---	---	---
	(9.8)	(39.2)	(11.6)	(15.3)	(9.5)	---	(2.5)	---	---	(2.6)
2016	---	49.1	---	5.3	0	---	35.1	3.5	3.5	3.5
	(10.5)	(31.3)**	(10.3)	(10.2)	(2.9)	---	(1.1)	(3.2)	(17.3)	(3.4)

NOTA: los porcentajes de municipios por partido se calculan con respecto del total de alcaldías disputadas en la entidad para cada proceso electoral (58 en cada elección).

El dato que aparece en paréntesis refleja el porcentaje de votos que obtuvo cada partido en el periodo electoral referido a la votación total emitida de la entidad para la elección de presidentes municipales.

Los porcentajes de municipios en 2016 no consideran la alcaldía de Zacatecas; sin embargo, la tabla sí reporta el porcentaje de votos en dicho municipio obtenido por cada partido en la elección ordinaria.

\*Suma de los votos del PRI y de la alianza PRI-PVEM

\*\*Suma votos del PRI y todas sus alianzas

FUENTE: elaboración propia con datos del IEZ.

<sup>14</sup>La etapa final de la gestión de Miguel Alonso Reyes fue blanco de cuestionamientos sobre el uso de recursos públicos. Por ejemplo, se tiene el registro de que, como presidenta del DIF local, su hermana Lucía Reyes otorgó bonos de productividad a personas de su círculo cercano, generando una deuda de 11.5 millones de pesos para el instituto (Valadez, 2016, 21 de octubre). Más aun, en mayo de 2016, la PGR abrió una carpeta para indagar a Reyes por acusaciones de enriquecimiento ilícito y peculado por haber manipulado licitaciones diversas durante su gobierno (Gómez, 2016, 12 de septiembre). Asimismo, el gobernador Tello dejó a su sucesor un conflicto político serio por presionar la impugnación del resultado en la capital de la entidad. Decisión que escaló al punto en que Morena tomó la tribuna del congreso local, dificultando la integración de la LXII Legislatura.

<sup>15</sup>Miguel Alonso Reyes fue declarado gobernador con 284,327 sufragios. Tello Cristerna obtuvo únicamente 259,908 votos. En el caso del primero, sus votos representaron 25.7% de la lista nominal, mientras que la suma de votos para Tello comprendió 23% de la lista.

<sup>16</sup>Incluso la presidencia por la alcaldía de Zacatecas se definió en una elección extraordinaria el 4 de diciembre de 2016.

De acuerdo con los datos del cuadro 3, el periodo 2010-2016 se caracterizó por un PRI dominante, que obtuvo casi la mitad de los municipios en cada elección y que tuvo un piso de votos en alcaldías cercano a 50%.<sup>17</sup> Una primera hipótesis sobre esta nueva repartición de fuerzas es que el PRI se fortaleció con el voto perdido del PRD, el cual, después de promediar 35% de la votación entre 1998 y 2007, pasó a una media de sufragio municipal de 17%, sin considerar los resultados de su alianza con el PAN.

Además de las ya mencionadas fracturas en la cúpula partidaria y del castigo a la gestión de Amalia García, otra explicación que abona al entendimiento del desplome perredista es que el espectro de izquierda se fragmentó tras la migración de fuerzas políticas al PT, el replanteamiento en los términos de su alianza con Convergencia y el surgimiento de Morena. En el proceso electoral de 2016, estos tres institutos políticos sumaron 31% de los votos municipales.

Un punto interesante de la elección intermedia de 2013 es la victoria del primer candidato independiente de la entidad, en el municipio de Enrique Estrada. El caso de Raúl Luna de Tovar –quien dejó en segundo lugar a la alianza PAN-PRD y en tercero al PRD– resulta atractivo, no por el peso de la alcaldía en la entidad (aproximadamente 0.5% de la votación municipal total), sino porque fue el municipio con uno de los más altos niveles de participación ciudadana y porque en esa misma elección otros seis candidatos independientes “sacaron más votos que los partidos conocidos como chicos, Nueva Alianza, Verde y Movimiento Ciudadano, lo cual es destacable, ya que no cuentan con estructura partidista ni recursos económicos asignados por los órganos electorales” (Frausto, 2013, 8 de julio).

La aparición de candidatos independientes con cierta fuerza electoral, los triunfos de partidos pequeños en algunos municipios,<sup>18</sup> la fragmentación de la izquierda y la competitividad electoral –con municipios que terminaron con diferencias cercanas a los 10 votos– hicieron notar que en este periodo un importante sector del electorado zacatecano diversificó su voto, optando por propuestas alternas a los partidos y alianzas tradicionales.

En esta etapa resulta complicado determinar la cantidad de municipios que vieron alternancias, pues al no haber alianza PAN-PRD en 2010, los votos de

---

<sup>17</sup> Salvo por la elección intermedia de 2013 cuando el partido en el gobierno estatal obtiene el 62.1% de los votos municipales.

<sup>18</sup> En 2013, el PVEM ganó por sí mismo la presidencia en los municipios de Apulco, Cuauhtémoc, Luis Moya y El Salvador. Para 2016, MC ganó Jalpa y Villa García; y NA, en ese mismo año, obtuvo la presidencia de Mazapil y Morelos.

uno y otro partido se diluyen en el análisis. Para fines prácticos, se asumirá que cuando un municipio fue gobernado por el PAN o el PRD en 2010 y la alianza ganó nuevamente en 2013, no hubo alternancia. Esta misma noción de conteo se emplea para el caso de la elección 2010, cuando el PRI fue en alianza con el PVEM. Así, si PRI o PVEM ganaron en 2013, el mismo municipio ganado por la alianza, esto no se considera como alternancia. Siguiendo este método de conteo, a lo largo de la etapa estudiada, 46 de 57 municipios (80.7%) vieron al menos una alternancia.<sup>19</sup> Cabe agregar que los incidentes de sustitución partidaria en las presidencias municipales se redujeron a lo largo de este periodo, pues de 2010 a 2013, 62% de los municipios cambió de partido en el gobierno municipal, mientras que, para la elección posterior (2016), esta cifra se redujo a 52 por ciento.

Si se contrasta con el periodo analizado en el anterior segmento del texto, se tiene que, tras el regreso del PRI a la gubernatura de Zacatecas, las municipalidades de la entidad vieron menos alternancias, lo que obliga a profundizar en cómo se estableció la repartición del voto y de qué manera se dieron las transferencias de poder a lo largo de estos años.

Assumiendo que los comicios en sistemas competitivos son transferencias de energía electoral entre partidos, se realizó un diagrama de Sankey. Este tipo de diagramas normalmente se emplea para visualizar el metabolismo industrial y la dinámica de los fluidos (Schmidt, 2008).

Las tres columnas del gráfico de abajo corresponden a cada elección, representando de izquierda a derecha los procesos de 2010, 2013 y 2016. La longitud vertical de cada rectángulo que conforma tales columnas expresa la capacidad electoral de los distintos competidores en cada comicio. Dado que la cantidad de votantes y las listas nominales varían de elección en elección, fue necesario estandarizar las medidas de poder por partido para así lograr una comparación viable entre comicios. Es por eso que la fuerza partidista se definió como el porcentaje de la lista nominal estatal que representa la suma de las listas municipales de las alcaldías ganadas por cada instituto político en cada elección. Si bien este dato no refleja de manera precisa el poder electoral (pues se trata de un indicador suma cero que asume que el total de ciudadanos en la lista del municipio donde un partido ganó la presidencia, votaron todos

---

<sup>19</sup>Se excluye del conteo al municipio de Zacatecas, pues hasta la fecha no se ha definido qué partido ha ganado la presidencia.

por ese partido), sí es un buen *proxy* para medir la población gobernada por partido en los municipios.

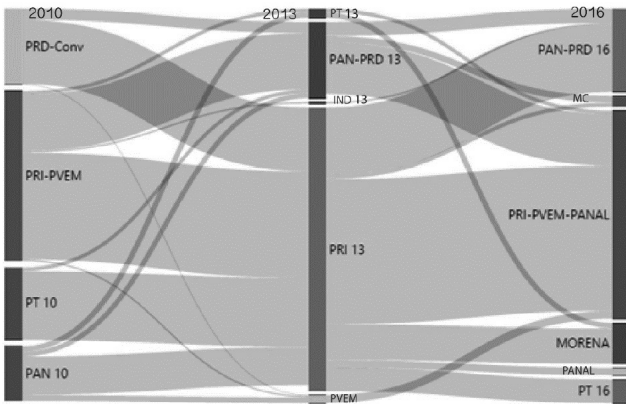
$$Fuerza\ partido\ i... = \frac{\sum Inom\ municipios\ ganados}{Inom\ estatal}$$

Donde *Inom municipios ganados* = cantidad de ciudadanos en las listas nominales de los municipios ganados por cada partido y *Inom estatal* = suma total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad para la elección analizada.

Para explicar el uso de la fórmula anterior, téngase como ejemplo la elección de 2013, cuando el PT ganó la presidencia en Miguel Auza (municipio con una lista nominal de 15,876 votantes) y en Noria de Ángeles (con una lista nominal de 10,812). La fuerza de este partido en la elección referida fue de 2.4%, pues  $15,876 + 10,812 = 26,688 / 1,109,550$  (que fue total de la lista nominal de la entidad en 2013) = .0240.

Finalmente, las líneas grises del diagrama 6 determinan la intensidad en las transferencias de poder entre partidos o coaliciones generadas de una elección a otra. A líneas más gruesas corresponden intercambios considerables en términos de listas municipales.

Gráfica 3. Transferencias de poder partidista en los municipios de Zacatecas (elecciones de 2010, 2013 y 2016)



NOTA: los resultados se basan en datos del IEZ previos a la elección extraordinaria del 4 de diciembre, por lo que se asume en el gráfico que Morena es ganador en el municipio de Zacatecas. FUENTE: elaboración propia con datos del IEZ. Disponible en: <<http://www.iez.org.mx>>, Consultado el 11 noviembre de 2016.

Una lectura inicial de la gráfica anterior apunta a que el sistema de competencia partidaria, en efecto, se fragmentó conforme trascurrieron los procesos de elección municipal en Zacatecas. Nótese que en 2010 aparecen cuatro rectángulos con tamaños relativamente similares, como se anticipó en el anterior segmento de este capítulo, donde se perfilaba que hacia el final del mandato perredista había una repartición más o menos equitativa del voto municipal entre las principales fuerzas políticas de la entidad. Empero, en las dos columnas posteriores del gráfico 6, aun a pesar de las alianzas, se registran más partidos ganadores de presidencias municipales, reflejando una repartición del gobierno entre más opciones. Es importante apuntar que la fuerza electoral de los partidos de tamaño menor que florecen en los dos últimos procesos (PT, NA, Morena y MC) obtienen prácticamente toda su fuerza de municipios gobernados por el PRI en 2013.

Al hablar de la incidencia de alternancias en el lapso 2013-2016, se debe tener en cuenta que la fuerza política más importante (PRI) mantuvo la presidencia en 44% de sus municipios gobernados en 2013 para la elección de 2016. Si bien este dato apunta hacia un retorno del predominio priista, esto debe leerse con cautela. Y es que, mientras la coalición PAN-PRD mantuvo sus cifras de votación estables, e incluso aumentó el porcentaje de municipios gobernados bajo la alianza de 2013 a 2016, el PRI transfirió cerca de 40% de su influencia electoral, alimentando principalmente a la alianza PAN-PRD y a Morena.<sup>20</sup>

Otro fenómeno observable en la gráfica 3 es la presencia de dos olas de transferencia intertemporal que experimentaron las grandes coaliciones electorales. La primera de estas olas está conformada por un grupo de municipios que fueron gobernados en 2010 por la coalición PRD-PR-Convergencia, para pasar en 2013 al PRI y regresar en 2016 a manos de la alianza PAN-PRD. La segunda onda detectada en el gráfico se inicia con diversos municipios en manos del PRI-PVEM que en 2013 se desplazaron a la coalición PAN-PRD y volvieron al PRI-PVEM-NA para 2016. Este tipo de comportamiento pendular de traspasos y retornos que se reporta en una tercera parte del territorio zacatecano indica la disputa reiterada entre las dos principales fuerzas políticas.

Como lo prevé la teoría sobre las alternancias, los cambios en las élites gubernamentales pueden estar influenciados por causas diversas, como

---

<sup>20</sup> Esta estimación se calculó asumiendo a Morena como el partido vencedor en la capital.



las condiciones materiales de los votantes al momento de la elección o la habilidad de los partidos para atraer a sus simpatizantes ideológicos hacia las urnas.

Cuadro 4. Características de municipios de Zacatecas por cantidad de alternancias (2010-2016)

Alternancias	Municipios	Promedio de participación	Tamaño poblacional promedio	Promedio en el índice de rezago social
0	11	.649	12,721	-.664
1	28	.645	34,030	-.805
2	19	.612	23,271	-.849

NOTA: los niveles promedio de rezago social se obtuvieron de las cifras reportadas por Coneval para 2010 y 2015.

El tamaño poblacional promedio se estimó a partir de los censos 2010 y 2015 de INEGI.

FUENTE: elaboración propia con datos de IEZ, Coneval e Inegi.

En el cuadro 4 se aprecia que, tras el regreso del PRI al gobierno estatal, los municipios de mayor tamaño fueron los más proclives a no ver alternancias pues las alcaldías que tuvieron al menos una son de un tamaño poblacional promedio 55% mayor que aquéllas que no tuvieron ninguna en el periodo.

Un aspecto analítico que sigue la línea trazada desde el periodo anterior es que la participación electoral no varió según la intensidad de alternancias en los municipios. Esto sustenta la noción de que en Zacatecas la capacidad de los partidos y candidatos para incentivar a los ciudadanos a votar no se correlaciona con las alternancias en el gobierno. Sin embargo, queda pendiente conocer los niveles de participación por partido, pues a pesar de que en el agregado ésta no parece ser una determinante, con información desmenuzada por partido, este dato podría tener algún tipo de repercusión en las alternancias.

El cuadro anterior manifiesta también que aquellos municipios con mayor cantidad de alternancias tuvieron niveles medios de rezago social considerablemente menores a aquéllos en los cuales no hubo ninguna alternancia entre 2010 y 2016. Al respecto, la hipótesis genérica de Carrillo *et al.* (2010) propone que la permanencia prolongada de un partido en el gobierno municipal produce ciclos nocivos, en los cuales la transferencia de

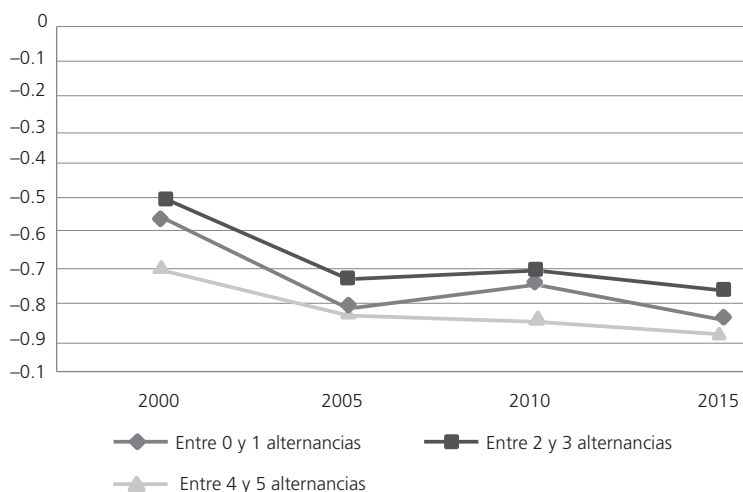
recursos por parte del partido en el gobierno y la resolución de demandas a cambio del voto generan clientelas que se fortalecen conforme se empobrecen los municipios, creando vínculos de dependencia que dificultan las alternancias. Tal expectativa fue admitida (aunque con datos no contundentes) en la anterior sección de este texto, pues se vio que en Zacatecas los municipios con más alternancias entre 1998 y 2007 tuvieron índices de rezago ligeramente inferiores a los de aquellas municipalidades que no vivieron alternancias.

A partir de los resultados mostrados en el cuadro 4, se refuerza esta última directriz. Mientras los municipios sin alternancia promediaron un índice de rezago de -0.664, las alcaldías con la mayor cantidad de alternancias posible, tuvo una media de rezago de -0.849. El que los municipios menos rezagados hayan optado por cambiar constantemente al partido en el gobierno, sugiere una hipótesis sustentada en las siguientes premisas:

- a) El voto parece ser un mecanismo eficaz de los municipios más aventajados para expresar su inconformidad con el partido en el gobierno y finalmente sustituirlo. Eso puede derivarse de un voto crítico proveniente de ciudadanos que poseen repertorios cognitivos, materiales y políticos para cuestionar a través de su voto, las gestiones municipales.
- b) Las redes clientelares de los partidos (en caso de haberlas) pueden ser lo suficientemente sólidas como para mantenerse por periodos prolongados y conservar el voto hacia el partido en el gobierno municipal.

El aspecto positivo del enfoque aquí provisto es que el voto ha constituido un recurso comunicativo del ciudadano hacia las élites políticas que proporciona a los habitantes de un municipio la capacidad de cambiar al partido en el gobierno en caso de que éste no produzca los resultados esperados. Toda vez que las exigencias de los habitantes con mayores recursos y menos propensión a depender de intercambios programáticos o clientelares tienden a ser más complejas, éstas son más difíciles de atender por parte de los gobernantes, generan una mayor actividad de alternancia en los municipios con menores restricciones materiales.

Gráfica 4. Índice de rezago municipal promedio por cantidad de alternancias en los municipios de Zacatecas (2000-2015)



NOTA: se excluye Santa María de la Paz, que hasta 2009 formó parte del municipio Teúl de González Ortega

FUENTE: elaboración propia con datos del IEZ y Coneval

Para concluir el análisis, la gráfica anterior expone los indicadores de rezago a lo largo de todo el lapso analizado en este capítulo (1998-2016). Se puede observar cómo aquellas alcaldías que experimentaron la mayor cantidad de cambios en su gobierno municipal no sólo fueron las que inicialmente promediaron los más bajos índices de rezago, sino que fueron las que sistemáticamente se mantuvieron en el sótano de las restricciones socioeconómicas conforme pasaron los años, indicando que la no alternancia no necesariamente se relaciona con el rezago, aunque los ciclos de alternancia sí son más propensos a darse en comunidades cuyos habitantes tienen las condiciones materiales necesarias para desarrollar repertorios de crítica y demandas complejas hacia los gobiernos.

## Consideraciones finales

Tras analizar el caso de Zacatecas, este texto concluye que un primer requisito para la constitución de un sistema democrático que –mediante el voto popular–

permita la rotación de las élites encargadas de ejercer las tareas administrativas en los distintos órdenes de gobierno es la edificación de un sistema electoral capaz de incentivar el pluralismo partidario y de promover valores de equidad en la competencia política. Concediendo la existencia de esta salvedad institucional, puede confirmarse que las alternancias se derivan de una complicada concatenación de factores coyunturales y de estructura política.

El desacuerdo entre las cúpulas gobernantes por el diseño de ejercicios que legitimen la selección de candidatos a abanderar la propuesta partidista fue un elemento reiterado en la entidad. Las dos alternancias partidarias en el Ejecutivo local prosiguieron a una crisis de sucesión producida por impedimentos a la candidatura de uno u otro personaje dentro del grupo en el poder. De igual manera, las gestiones endogámicas y rígidas tanto en su conformación político-administrativa como en sus procesos de toma de decisiones estimularon las alternancias en el estado.

A lo largo de los procesos electorales analizados en este capítulo las alternancias en Zacatecas demostraron tener un componente referencial entre órdenes de gobierno. Es decir, los cambios gubernamentales en los municipios se vincularon a las percepciones construidas a partir de escenarios electorales como el federal y el estatal. Así, cuando el PAN surgió como una opción de alternancia viable durante los primeros años de la década de los noventa, este instituto político se convirtió en el gran beneficiario del realineamiento en el voto municipal en Zacatecas. Por otra parte, la alternancia en el gobierno estatal de PRI a PRD llevó a que este último partido experimentara un fortalecimiento de su voto en el entorno municipal, el cual reportó un ciclo ascendente hasta el último trienio del gobierno de Amalia García, cuando la fuerza del PRI repuntó a lo largo del territorio. Finalmente, cuando el Revolucionario Institucional volvió al Ejecutivo estatal en 2010, su presencia municipal creció notablemente, llegando a recuperar buena parte de los apoyos perdidos durante las gestiones perredistas.

La fragmentación del sistema de partidos –evidente sobre todo en los últimos comicios aquí analizados– constituyó otro factor de alternancia. Si bien este proceso de partición partidaria que aterrizó en la escisión de la izquierda y en la división de alianzas previas se vio acompañado de la construcción de grandes coaliciones como la de PAN-PRD, al haber una mayor cantidad de opciones, un porcentaje nada despreciable de electores estuvo dispuesto a confiar su voto en nuevas propuestas, incluyendo a varios candidatos independientes para ocupar el cargo de alcalde.

A reserva de tener datos más precisos, se puede decir que la explicación coyuntural que relaciona el voto con la destreza movilizadora de partidos y candidatos, no fue evidente en el caso analizado. Al dividir los municipios por su cantidad de alternancias, las discrepancias entre los porcentajes de ciudadanos que emitieron su voto tuvieron variaciones muy tenues y sin una tendencia perceptible.

Si se puede hablar de una lógica estable de las alternancias municipales en Zacatecas, ésta sólo se evidenció en los datos de rezago municipal. Las presunciones que se anticipaban en el periodo de gobierno perredista sobre la relación entre los índices de rezago y la alternancia se agudizaron cuando el PRI volvió al ejecutivo local. Al analizar los datos en términos longitudinales, dicha inferencia permite suponer que los electores de municipios menos aventajados votaron por el mismo partido esperando la satisfacción de intereses inmediatos a partir de programas o benefactores materiales de corto plazo. Mientras que en aquellas alcaldías con menores índices de rezago las alternancias fueron más comunes dada la complejidad de sus demandas, la posesión de bienes y servicios básicos, y del posible desarrollo de repertorios de acción política o de crítica gubernamental, elementos que hicieron a los habitantes de estas municipalidades, sujetos menos propensos a intercambiar su voto por bienes o programas.

## Fuentes de consulta

- ANDRADE, F. (1997, 21 de octubre). Elecciones y abstencionismo en Zacatecas (1988-1997). *Vínculo Jurídico*, No. 32. Disponible en: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webrevj/rev32-2.htm>
- BEY, M. (2007, enero-abril). Alternancia política y cambios en el escenario político local: el caso de Cuquío. *Espiral*, vol.13, núm. 38, pp. 169-195.
- BOBBIO, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMPBELL, A., Philip, C., Warren, M. y Donald, S. (1960). *The American Voter*. Nueva York: Wiley.
- BOLÍVAR, R. (2013, julio-diciembre). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 6, núm. 12, pp. 33-53.

- CARRILLO L., Mario A., Martínez A., y Morua E. (2010). Los cambios en los sistemas de partidos municipales en México: del monopartidismo al pluripartidismo. *Política y Cultura*, núm. 33, pp. 83-106.
- CEDENO, M. (1995). Las elecciones locales en Zacatecas en 1995: ¿Hacia la transición participativa? En Manuel Larrosa y Leonardo Valdés, (Eds.) *Elecciones y partidos políticos en México* [pp. 199-208]. México: UAM, Centro de Estadística y Documentación Electoral.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. (2007). Los mapas de Pobreza en México Anexo técnico metodológico. México. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Anexo- Metodologico-del-Indice-de-Rezago-Social.aspx>
- DOMÍNGUEZ, M. (2009, 24 de febrero). Leobardo Reynoso, el último cacique... ¿y el primero? *El Sol de Zacatecas*, México.
- EDITORIAL. (2009, 19 de junio). Cinco diputados renuncian a PRD y PAN y se van al PRI. *La Crónica*. Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/439940.html>
- FRAUSTO, M. (2013, 8 de julio). Elecciones en Zacatecas, ¿quiénes ganaron? *Zacatecas Online*. Disponible en: <http://zacatecasonline.com.mx/noticias/local/32077-elecciones-en-zacatecas>
- GAMA, J. (1997). San Luis Potosí, una alternancia política conflictiva. En M. Larrosa (Ed.), *Elecciones y partidos políticos en México 1995* [pp. 145-156]. México: UAM-I Fundación Rafael Preciado Hernández.
- GAUTIER, P., y Souberyan. R. (2004). Political Alternation: a suggested interpretation. *Vanderbilt University*. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/econ/faculty/Wooders/APET/Pet2004/Papers/Political%20alternation%20a%20suggested%20interpretation.pdf>
- GÓMEZ, J. (2016, 12 de septiembre). Obras inconclusas y conflicto político, herencias de Miguel Alonso Reyes. *Mirador*.
- GROS, H. (2000). Alternancia en el gobierno. En IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- HARROP, M., y William M. (1987). *Elections and Voters. A Comparative Introduction*. Londres: MacMillan.
- IBARRA, R. (2008, septiembre-diciembre). Marginación y cultura política en Zacatecas. Análisis de la relación entre el grado de marginación y el abstencionismo de los zacatecanos en los procesos electorales gubernamentales 1998-2004. *Investigación Científica*, vol. 4, núm. 3, pp.1-17.

- REYNOSO, F. (2013, 12 de octubre). Los Rodríguez Elías un legado para Zacatecas. *Zacatecas en imagen*.
- RODRÍGUEZ, C. (2008). La alternancia municipal en México. Documento de Trabajo núm. 52. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).
- SCHMIDT, M. (2008). The Sankey Diagram in Energy and Material Flow Management Part I: History. *Journal of Industrial Ecology*, vol. 12, núm. 1, pp. 82-94.
- VALADEZ, A. (2016, 21 de octubre). Hermana de Miguel Alonso saqueó el DIF de Zacatecas, denuncia su sucesora. *La Jornada*.
- VALERIO, J. (2012). Zacatecas 2010. Elecciones sin convicciones. En Larrosa, Mm, y Santiago, J. (Eds.), *Elecciones y Partidos Políticos en México* (pp. 347-380). México: Senado de la República, LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez.

## II. EL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

---







# La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: Elección *sui generis* de una entidad *sui generis*



Patricio Ballados V.<sup>1</sup>

## Introducción

Desde sus orígenes, la naturaleza jurídica del Distrito Federal fue un régimen de excepción. Si bien ha cambiado gradualmente a lo largo del tiempo (Ziccardi, 2001), la relevancia de la reforma constitucional de 2016 radica en el cambio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal al otorgarle su propia constitución y, con ella, mayor autonomía. De tal suerte, la Ciudad de México se acerca al diseño institucional de los estados de la federación, aunque sigue siendo una entidad *sui generis*.

Desde la perspectiva de la teoría constitucional (Salazar, 1996) existen ciertos principios de autonomía que rigen cada una de las entidades integrantes del sistema federal (cuadro 1).

Cuadro 1. Principios de autonomía

Autonomía	Descripción
Constitucional	Expedir, reformar y adicionar su propia constitución local.
Electiva	Elegir mediante sufragio las autoridades locales.
Participativa	Participar, mediante la facultad de iniciativa, en el proceso de creación de leyes federales y en el procedimiento de reforma constitucional.
Legislativa	Expedir sus propias leyes locales.
Gubernativa	Independencia de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales locales en sus respectivos ámbitos de competencia.
Municipal	Tener demarcaciones territoriales y una organización política-administrativa, el municipio libre.

FUENTE: elaboración propia con información de Salazar (1996: 25-26).

<sup>1</sup> Maestro en Política Comparada por la London School of Economics and Political Science. Director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

Con la reforma de 2016 se incluyeron dos principios de autonomía en el régimen jurídico-político de la Ciudad de México: la autonomía constitucional y la autonomía participativa. Con respecto al primer principio, previamente el Congreso de la Unión tenía facultades para expedir y reformar el Estatuto de Gobierno, el cual era el ordenamiento jurídico local supremo en el entonces Distrito Federal. La reforma política eliminó esa sujeción y creó una legislatura local con la capacidad de emitir y modificar su propia constitución. En relación con el segundo principio, la Asamblea Legislativa no participaba en el procedimiento de reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Se trataba de una atribución exclusiva del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados. Con la modificación al artículo 135 de la Constitución, el Congreso local de la Ciudad de México forma parte del Constituyente permanente.

La autonomía constitucional de la Ciudad de México se cristalizará por medio de su carta magna. La nueva constitución –en proceso de elaboración desde septiembre pasado– será aprobada por la Asamblea Constituyente en 2017. Este órgano colegiado se conformó por 100 diputados, distribuidos de la siguiente forma:

- 6 designados por el presidente de la república
- 6 designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal
- 14 legisladores de la Cámara de Diputados
- 14 legisladores de la Cámara de Senadores
- 60 elegidos por el principio de representación proporcional

De esta manera, la Asamblea Constituyente tuvo una integración mixta, en la cual los Ejecutivos federal y local designaron a 12 integrantes; 28 más fueron elegidos dentro de los miembros del Congreso de la Unión. El resto, 60 constituyentes, fueron elegidos por el principio de representación proporcional. Los partidos políticos nacionales postularon a sus candidatos por medio de un sistema de listas cerradas,<sup>2</sup> a lo que se sumó la participación de candidatos

---

<sup>2</sup>Lo característico del sistema de listas cerradas es que los electores sólo votan por el partido político, sin la posibilidad de ordenar el lugar de los candidatos presentados en la lista por cada partido. En el caso de la elección de la Asamblea Constituyente, estas listas fueron votadas en una sola circunscripción plurinominal, utilizando el método de cociente natural y de resto mayor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 constitucional. Este método consiste en obtener el cociente natural que resulta al dividir la votación emitida entre el número de escaños; el número de escaños que obtiene cada partido político resulta de dividir el total de votos de cada partido

independientes, conforme la reforma electoral de 2014. Con este sistema de integración se intentó configurar un constituyente que garantizara en la capital del país la representación de las fuerzas políticas nacionales.

El objetivo de este artículo es mostrar los aspectos innovadores del proceso electoral de la Asamblea Constituyente, que consisten en la distribución igualitaria de prerrogativas a partidos políticos y candidatos independientes, la puesta en práctica de acciones afirmativas y un procedimiento de registro y verificación de respaldo ciudadano para los candidatos independientes. En la primera parte se describe la forma en la que se distribuyeron las prerrogativas entre partidos políticos y candidatos independientes, y las acciones afirmativas que se llevaron a cabo. En la segunda parte se muestra el proceso de registro de los candidatos independientes. Por último, se esbozan algunas conclusiones sobre cómo los actores políticos cumplieron con las obligaciones establecidas para esta elección y sobre las enseñanzas que dejó el proceso para la recopilación y verificación del apoyo ciudadano en el tema de las candidaturas independientes, y los retos que representan para la autoridad electoral en próximas elecciones.

## Asamblea Constituyente: prerrogativas, paridad de género y acciones afirmativas

### Financiamiento público

Al ser una elección inédita, la convocatoria de la Asamblea Constituyente dejó un amplio margen de reglamentación a cargo de la autoridad electoral nacional.<sup>3</sup> Por esta razón existen particularidades que hacen único este proceso electoral.

La primera de ellas fue el acceso a prerrogativas, de manera igualitaria, de una bolsa total de 101 millones de pesos para repartirse entre los nueve partidos políticos nacionales y el conjunto de candidaturas independientes. Por una parte, el financiamiento público fue de 10,149, 877 pesos para cada uno

---

entre dicho cociente. En caso de quedar diputaciones por distribuir, se utiliza el resto mayor de votos de cada partido político y candidatura independiente para asignar los espacios restantes en orden decreciente.

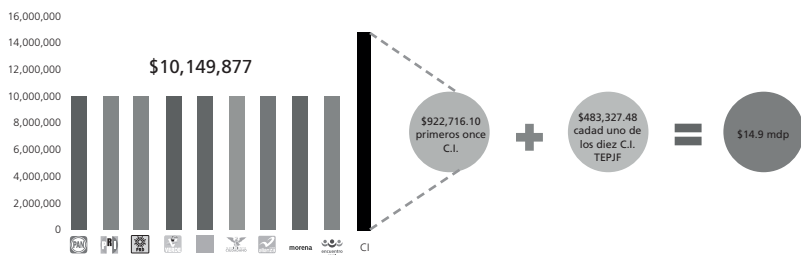
<sup>3</sup>Paradójicamente, por mandato constitucional —cuya esencia es fortalecer lo local frente a lo federal— las elecciones fueron organizadas mayoritariamente por el INE y no por el organismo público local electoral de la Ciudad de México.

de los partidos nacionales que participaron en la elección. Por la otra, los candidatos independientes tuvieron una asignación presupuestaria dinámica en función del número de aquellos que obtuvieran el registro. Como se observa en la gráfica 1, la suma del financiamiento para los candidatos independientes fue de 14,983,151 pesos, es decir, recibieron recursos casi 50% mayores que los asignados a los partidos políticos, lo cual fue resultado del proceso jurisdiccional que siguió el registro y aprobación de sus candidaturas.

La manera en la cual se desarrollaron la elección y la acción jurisdiccional modificó los montos originalmente establecidos para candidatos independientes; de ahí que éstos, en conjunto, hayan recibido más que los partidos políticos. En un principio, la bolsa asignada a los candidatos independientes fue la misma que a los partidos políticos: 10,149,977 pesos. La distribución y la cantidad asignada a cada persona dependía del número de candidatos independientes registrados: a mayor número de candidatos, menor el monto para cada uno. Por lo tanto, los once candidatos registrados en abril recibieron 922,716 pesos cada uno.

Sin embargo, el TEPJF resolvió que 10 aspirantes más obtuvieran su registro como candidatos en mayo de 2016, ya iniciado el periodo de campaña. De acuerdo con el criterio dinámico de distribución, se asignarían 483,327 si 21 candidatos obtuviesen el registro. No obstante, los primeros 11 candidatos registrados ya habían recibido el presupuesto asignado para cada uno, el cual superaba el monto establecido con el criterio distributivo de 21 candidatos. La autoridad electoral optó por asignar una nueva bolsa para el resto de los 10 candidatos, pero tomando en cuenta el monto previsto para 21 candidatos.

Gráfica 1. Financiamiento público para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México 2016

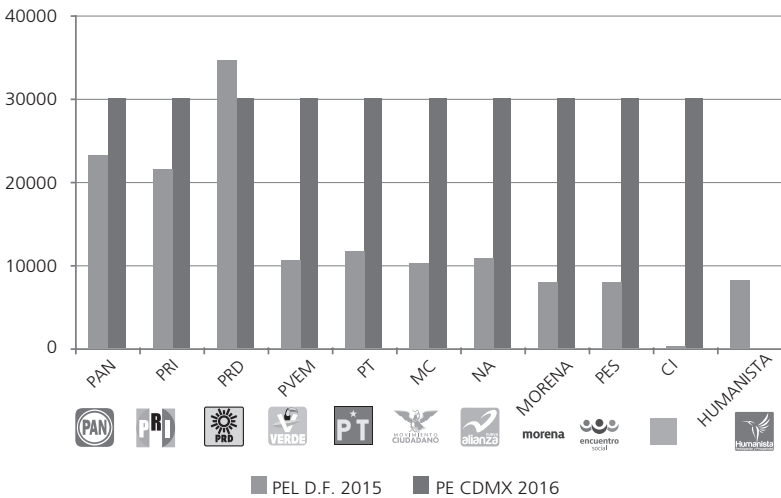


FUENTE: elaboración propia con datos del INE.

## Acceso a radio y televisión

Respecto al acceso a radio y televisión, tanto partidos políticos como candidatos independientes recibieron la misma cantidad de espacios: 30,096 *spots* de 30 segundos cada uno, de los cuales 22,878 fueron transmitidos en radio y 7,218 en televisión. Si se comparan los espacios otorgados en 2015 frente a lo asignado en 2016, queda de manifiesto el efecto de la distribución igualitaria como se aprecia en la gráfica 2: con excepción del Partido de la Revolución Democrática, el resto de los participantes en el proceso electoral recibió una mayor cantidad de espacios en comparación con los comicios locales del año anterior.

Gráfica 2. Acceso a radio y televisión para el PEL 2015 y PE 2016 en la Ciudad de México

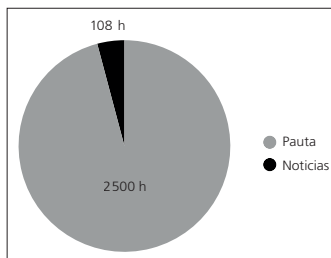


FUENTE: elaboración propia con datos del ine.

El total del espacio pautado por la autoridad electoral fue de 300,960 *spots*; esto equivale a un tiempo de exposición en medios para los participantes de 2,500 horas aproximadamente. Sin embargo, la exposición en medios noticiosos fue mucho menor, ya que éstos sólo dedicaron en total 108 horas, 46 minutos y 59 segundos (véase gráfica 3).

Para el caso de esta elección, la administración de los tiempos del Estado por parte de la autoridad electoral fue el principal medio por el cual los participantes tuvieron exposición en medios electrónicos. Esta amplia diferencia permite apuntalar una idea: los medios noticiosos dieron menor cobertura informativa a la elección de la Asamblea Constituyente.

Gráfica 3. Horas de exposición: espacios en pauta vs espacios en cobertura noticiosa 2016



FUENTE: elaboración propia con datos del INE

Para finalizar esta sección, vale la pena hacer un par de apuntes. Primero, con respecto al número de espacios en radio y televisión en la elección de la Asamblea Constituyente vemos un aumento frente al año anterior: en 2015 se pautaron 124,282 spots, mientras que en 2016 fueron 300,960, como ya se mencionó. Si bien hubo un mayor tiempo de exposición en radio y televisión para los participantes en los comicios de 2016, esto no necesariamente incidió en la decisión de los ciudadanos para salir a votar en las urnas (cuadro 2). La participación en 2016 fue de 28.7%, mientras que en 2015 fue de 44.2 por ciento.

Cuadro 2. Acceso a prerrogativas vs participación electoral

Comicios	2015	2016	Diferencia %
Espacios pautados en radio y televisión	124,282	300,960	+142
Participación electoral %	44.2	28.7	-35

FUENTE: elaboración propia con datos del INE

Segundo, observamos que a pesar de las prerrogativas igualitarias de esta elección, las preferencias electorales de los partidos políticos no cambiaron en

gran medida frente a la elección de diputados locales en 2015. De hecho, sólo Morena y el PRD incrementaron su apoyo electoral.

Cuadro 3.

Partido político	2015 %	2016 %	Diferencia %
PAN	14.6	10.3	-4.3
PRI	12.5	7.8	-4.7
PRD	21.4	29.0	7.6
PVEM	5.1	1.5	-3.6
PT	1.8	0.9	-0.9
MC	5.0	2.1	-2.9
NA	2.9	2.8	-0.1
Morena	25.2	31.1	5.9
ES	6.5	3.5	-3.0
CI	1.5	9.0	7.5
PH	3.3	No participó	

FUENTE: elaboración propia con datos del ine

## Paridad de género

El principio constitucional de paridad de género en las candidaturas fue cumplido por la totalidad de los partidos políticos. Cada uno de ellos presentó una lista de 60 candidatos,<sup>4</sup> cumpliendo con dos criterios: alternancia entre lugares y con candidaturas en las cuales tanto propietario como el suplente fuesen del mismo sexo. Así, tenemos que se registraron 540 candidatos por partidos políticos—270 mujeres y 270 hombres (cuadro 4)—, mientras que en el caso de las candidaturas independientes, de las 21 postuladas, únicamente seis fueron para mujeres, 28.6%. El resultado electoral arrojó una integración paritaria de los 60 constituyentes electos. Lo anterior fue producto de una feliz coincidencia: cuatro de las nueve listas presentadas por los partidos políticos (44%) fueron encabezadas por mujeres, combinado con el número de lugares que alcanzó cada fuerza.

<sup>4</sup>El INE aprobó una acción afirmativa en la convocatoria para que las mujeres encabezaran las listas de los partidos políticos. Sin embargo, el TEPJF revocó esta disposición pues juzgó “suficiente para garantizar la paridad de género, la alternancia y la integración de fórmulas de candidaturas del mismo género postulados por los partidos políticos, como ejes rectores para garantizar el principio de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres” (véase Considerando décimo quinto SUP-RAP-71/2016).



Cuadro 4. Resultados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Partido Político	Candidatos	H	M	Diputados elegidos	H	M
PAN	60	30	30	7	4	3
PRI	60	30	30	5	2	3
PRD	60	30	30	19	9	10
PVEM	60	30	30	1	1	0
PT	60	30	30	0	0	0
MC	60	30	30	1	0	1
NA	60	30	30	2	1	1
Morena	60	30	30	22	11	11
PES	60	30	30	2	1	1
Candidatos Independientes	21	15	6	1	1	0
Total	561	285	276	60	30	30

FUENTE: elaboración propia con datos del INE

## Acciones afirmativas

Otra de las novedades en la confección de las reglas electorales para este proceso fue la adopción de acciones afirmativas por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En primer lugar, se fijó que al menos una persona joven estuviera dentro de los 10 primeros lugares de cada lista presentada por los partidos políticos. En segundo lugar, se estableció que al menos una persona indígena estuviera dentro de esos mismos 10 primeros lugares. Esto con el objetivo de incluir sectores sociales que tradicionalmente se encuentran relegados de la participación política.

Sin embargo, se considera que las acciones afirmativas no tuvieron los efectos esperados. En primer lugar, existe un sesgo de género en los espacios reservados para las acciones afirmativas. De las 11 candidaturas de jóvenes presentadas, 10 fueron para mujeres (91%); además, de las nueve candidaturas indígenas, seis fueron para mujeres (67%). El porcentaje del cumplimiento de las acciones afirmativas recayó en un mismo género: 80 por ciento.

En segundo lugar, estos lugares no ocuparon las primeras posiciones en las listas. En cinco casos, los indígenas fueron registrados en el décimo lugar. La inclusión de este determinado grupo social no representa una prioridad para los partidos políticos, ya que la posición asignada redujo su posibilidad de acceso a la Asamblea Constituyente.

El establecimiento de acciones afirmativas no debe ir en detrimento de otras acciones o de lo ya alcanzado, como la paridad de género. De ahí la importan-

cia de regular o acotar con mayor detalle este tipo de medidas, con el propósito de no vulnerar otros grupos.

Sin embargo, también se debe notar que, en algunos casos, el entramado institucional partidista permitió o facilitó el cumplimiento de estas acciones. Por ejemplo, algunos partidos establecieron desde sus estatutos la inclusión de grupos vulnerables, como los jóvenes: seis de los nueve partidos nacionales cuentan con organizaciones juveniles.

Con los candidatos independientes no ocurrió lo mismo. Si bien se buscó que en los partidos políticos se incluyeran grupos vulnerables, la ausencia de una obligación constitucional de paridad de género y la falta de acciones afirmativas en las candidaturas independientes generó disparidades. En la elección de la Asamblea Constituyente, solo seis candidaturas independientes fueron para mujeres (29%); sólo dos para jóvenes –una mujer y un hombre– y no hubo ninguna para indígenas.

## Candidatos independientes

Desde la perspectiva de la teoría democrática, las candidaturas independientes posibilitan al ciudadano presentar una postulación a un cargo de elección popular por una vía distinta de los partidos políticos (Córdova, 2005: 607). De esta manera, la autoridad electoral (INE) tuvo un doble reto: por un lado, verificar el respaldo mínimo equivalente a 1% de la lista nominal de la Ciudad de México; por el otro, maximizar el derecho de los candidatos independientes, generando mejores condiciones que facilitaran su participación.

Antes de la convocatoria, la autoridad jurisdiccional había determinado cuatro reglas:

1. El registro de los datos de los ciudadanos en el Sistema de Registro de Precandidatos y Candidatos resulta una carga irrazonable, excesiva y desproporcionada (Sentencia SUP-JDC-151/2015).
2. La regla de género no es una limitante para el registro de fórmula hombre-propietario/mujer-suplente (Sentencia SG-JDC-10932/2015).
3. Adjuntar, física o electrónicamente, la copia de la credencial de elector del apoyo resulta un requisito desproporcional e innecesario (Sentencia SUP-RAP-71/2016 y acumulados).
4. El financiamiento privado puede ser de hasta 50% del tope de gastos de campaña (Sentencia SUP-CDC-2/2016).

Sin embargo, sobre el mismo proceso electoral, el TEPJF confeccionó otras dos reglas que beneficiaron a los candidatos independientes: una se centraba en garantizar el derecho de audiencia. En este sentido, cada aspirante debía contar con 48 horas para subsanar cualquier error o falta en los registros de apoyo (Sentencia SUP-JDC-1550/2016). La otra era el garantismo; es decir, ante la imposibilidad material y jurídica de determinar una última revisión que pudiera llevar a conclusiones certeras sobre el cumplimiento del umbral requerido de firmas, la autoridad electoral debía favorecer la inclusión de las candidaturas independientes en la perspectiva del reconocimiento del derecho humano a ser votado (Sentencia SUP-JDC-1593/2016 y acumulados).

Asimismo, dentro de las novedades de esta elección se estableció que un ciudadano podía otorgar su apoyo a un máximo de cinco aspirantes y se eliminó el requisito de adjuntar la documentación requerida, situación que contrasta con la del proceso electoral local anterior, en el que sólo se podía apoyar a un aspirante y debía entregar copia física y electrónica de su credencial de elector. En el cuadro 5 se realiza un resumen de los requisitos previstos en cada proceso electoral.

Cuadro 5. Requisitos para recopilar el apoyo ciudadano  
Comparativo 2015 vs 2016

Comicios	PEF 2015	PEL DF 2015	PE CDMX 2016
Respaldo ciudadano requerido	2% de la lista nominal y por lo menos la mitad de las secciones electorales	2% de la lista nominal, de la delegación distrito que corresponda	1% de la lista nominal de la CDMX (73,792 firmas)
Plazos de recopilación	45 días hábiles	30 días hábiles	42 días hábiles
Características para recopilar apoyo	Nombre Firma Clave de elector, CIC u <sup>1</sup> , Copia simple de la credencial 1x1	Nombre Clave de elector Delegación o distrito, sección electoral Copia simple de la credencial, Entrega en físico y en medio electrónico 1x1	Nombre Firma Clave de elector, CIC u OCR 1x5

FUENTE: elaboración propia con datos del INE

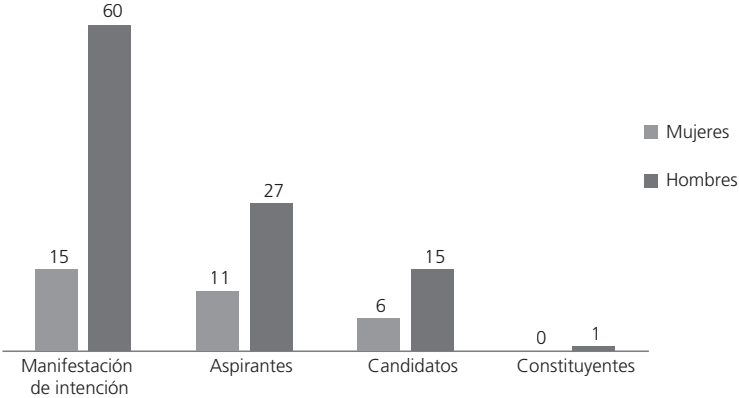
## Proceso de registro y validación

Como se mencionó, el INE generó reglas para atender el proceso de registro de candidaturas. En un primer momento, el ciudadano que buscara registrarse como candidato independiente tenía que cumplir con cuatro requisitos: una solicitud de manifestación de intención, registro de una asociación civil, RFC, cuenta bancaria y credencial para votar.

Una vez cumplidos estos requisitos, el INE otorgaba la constancia de aspirante y a partir de ese momento podía dar inicio la recopilación de apoyos ciudadanos equivalentes a por lo menos 1% de la lista nominal de la Ciudad de México, es decir 73,792 firmas. La autoridad electoral verificó que se cumpliera con el apoyo suficiente e identificó inconsistencias en el registro de datos para, de esta manera, poder otorgar o negar el registro como candidato independiente a un aspirante.

En total, como se detalla en la gráfica 4, para la elección de la Asamblea Constituyente, 75 personas manifestaron su intención de participar y 38 obtuvieron su registro como aspirantes. Sin embargo, solo 32 de ellos entregaron respaldos ciudadanos suficientes para ser verificados y validados. De entre ellos, ocho obtuvieron el registro de candidatura el 17 de abril; 13 personas impugnaron ante el TEPJF y éste les otorgó su registro de candidatura: 3, en la primera verificación el 4 de mayo y 10, por derecho de audiencia el 18 de mayo.

Gráfica 4. Candidaturas independientes para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

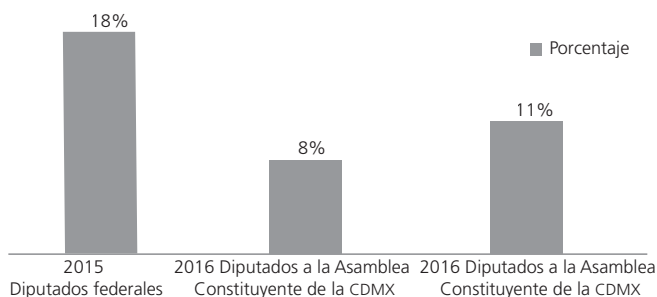


FUENTE: elaboración propia con datos del INE.

Ante la primicia de la figura de candidato independiente en el sistema electoral mexicano, introducida con la reforma electoral de 2014 e instrumentada en el año 2015, es pertinente realizar algunas comparaciones. La tasa de éxito de los aspirantes a candidatos independientes fue de 18% para diputaciones federales, lo que significa que uno de cada cinco de los ciudadanos que intentaron ser candidatos independientes lo logró. En el caso de la elección del Distrito Federal en 2015, la tasa de éxito de los independientes fue menor, esto si se toma en cuenta que había dos puestos de elección popular –diputado local o jefe delegacional–: solo 8% de los aspirantes obtuvo su registro.

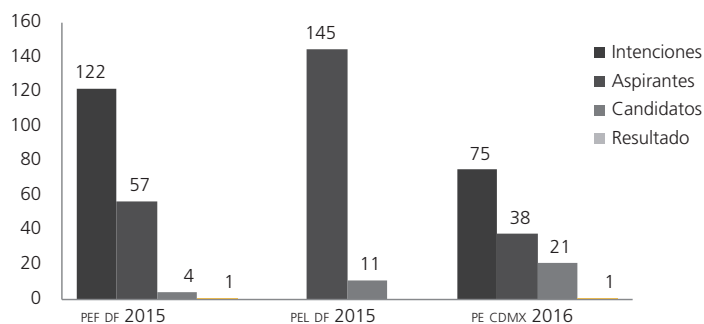
Con esta mira retrospectiva, no debe sorprender que el resultado de las candidaturas independientes a la Asamblea Constituyente se encuentre en 11% de efectividad, pues es un comportamiento similar a la experiencia local pasada.

Gráfica 5. Tasa de efectividad de candidaturas procedentes de aspirantes presentados



FUENTE: elaboración propia con datos del INE

Gráfica 6. Intenciones vs aspirantes vs candidatos vs. elegidos



FUENTE: elaboración propia con datos del INE.

Uno de los aspectos más significativos de este proceso electoral fue la cantidad de firmas recabadas por los 32 aspirantes a candidatos independientes. La cifra llegó a 3,355,037 firmas. En la elección de 2015 para jefes delegacionales y diputados locales del Distrito Federal, se recabaron 160,503 y 97,414 firmas, respectivamente, para un total de 257,917 firmas. Estos datos muestran que la magnitud de esta tarea fue mucho mayor que en los comicios anteriores.

Por el volumen de firmas, es pertinente explicar en qué consistió el proceso de validación del apoyo ciudadano. Éste tuvo tres fases: la primera fue la verificación de formato; en ésta se observaba el cumplimiento de cuatro características: nombre, clave de elector, CIC u OCR, firma y leyenda de manifestación de apoyo ciudadano. En esta fase, se lograron validar 2,961,073 apoyos, lo que representó 88% del total de lo entregado.

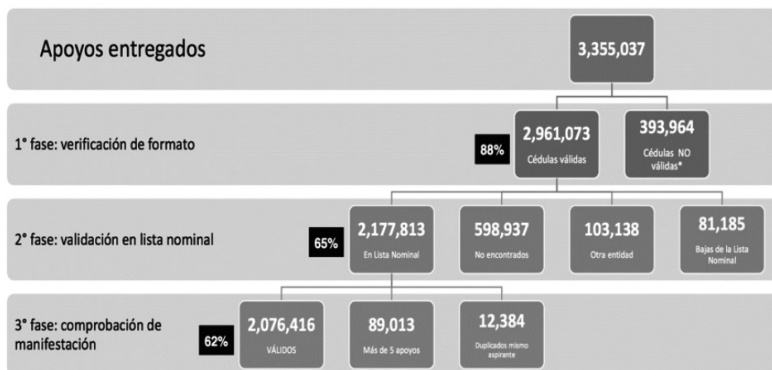
Durante la segunda fase se confrontó el respaldo con la lista nominal; es decir, se verificó que los apoyos se encontraran activos en dicha lista, que no fueran dados de baja o que no estuviesen bajo uno de los siguientes supuestos: defunción, suspensión de derechos políticos, cancelación de trámite, domicilio irregular, datos personales irregulares, pérdida de vigencia.

La tercera fase fue la comprobación de apoyo de un mismo ciudadano hasta por cinco aspirantes, por lo que se anularon todos aquellos casos en los que el respaldo representaba la sexta manifestación de apoyo.

De esta manera, en el proceso de verificación se obtuvo una tasa de efectividad de 62% (2,076,416) del total entregado. Es decir, seis de cada 10 firmas entregadas fueron procedentes. En comparación con el PEL 2015, la tasa de efectividad de los apoyos validados fue menor: en 2015 alcanzó 70%, es decir, existió una diferencia de 12%. Una posible explicación de esta disminución es no haber contado con copia de la credencial de elector para cotejar datos que pudieran ser erróneos o ilegibles.

Otro hallazgo interesante resultó que en todos los aspirantes a candidatos hubo cédulas que no se encontraron en la lista nominal (598,937), que pertenecían a otra entidad (103,138) o que estaban dados de baja en la lista (81,185). Sin duda, esto abre un espacio de reflexión sobre el origen de estos respaldos no válidos.

Gráfica 7. Proceso de validación de apoyos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México



\*Duplicadas, en copia o sin firma, sin leyenda o sin clave de elector, CIC u OCR.

FUENTE: elaboración propia con datos del INE

Cabe destacar que, de los más de 3 millones de apoyos entregados, se identificaron un 1,640,496 claves de elector únicas, es decir, personas que decidieron respaldar a uno o varios aspirantes a candidaturas independientes, poco más de 22% de los capitalinos que podían votar en la integración de la Asamblea Constituyente.

Dentro del total de cédulas de apoyo ciudadano entregadas por los aspirantes se detectaron duplicidades, tanto dentro del propio conjunto de cada aspirante como entre ellos. En el primer caso, se encontraron 322,210 claves que apoyaban al mismo aspirante más de una vez, ello representó 10% del total presentado. En el segundo caso, 85% de las cédulas restantes fue compartido entre aspirantes, a tal grado que dos claves de elector (personas) respaldaron a 18 aspirantes.

Los duplicados válidos entre aspirantes fueron 2,025,858, esto es 70% del total. Lo relevante en este dato radica en que el número de firmas de apoyo único (una persona respaldando a un solo aspirante) fue de 1,017,869. Sin la regla que permitía la manifestación de apoyo a un máximo de cinco aspirantes, únicamente tres de ellos hubieran alcanzado el registro.

Otro dato interesante fue que 68,603 claves se repitieron entre dos aspirantes; en otras palabras, presentaron el apoyo de las mismas 68 mil per-

sonas. Mientras que se encontraron 26,460 distintas combinaciones (pares, tercias, etcétera) en las que se repitieron las claves de elector entre los aspirantes.

Si bien la acción jurisdiccional es una de las piezas para entender el éxito de los aspirantes que consiguieron la constancia de candidato independiente, el análisis estadístico presentado muestra que la cantidad y la calidad de esas firmas tienen un peso determinante.

El volumen de firmas entregadas es un factor que debe tomarse en consideración. A mayor volumen de respaldos, mayor probabilidad de alcanzar la candidatura. La información agregada señala que el promedio de respaldos ciudadanos entregados por aspirante fue de 104,845. Sin embargo, los ocho candidatos que consiguieron el registro en primera instancia presentaron en promedio más firmas: 126,123 cédulas.

La calidad de los apoyos debe ser objeto de mayor vigilancia e incluso de sanciones u objeción del registro considerando el número elevado de las cédulas no encontradas en la lista nominal, y el número de duplicados entre aspirantes, 30% de la cédulas entregadas, constó de duplicidades no válidas y no encontradas.

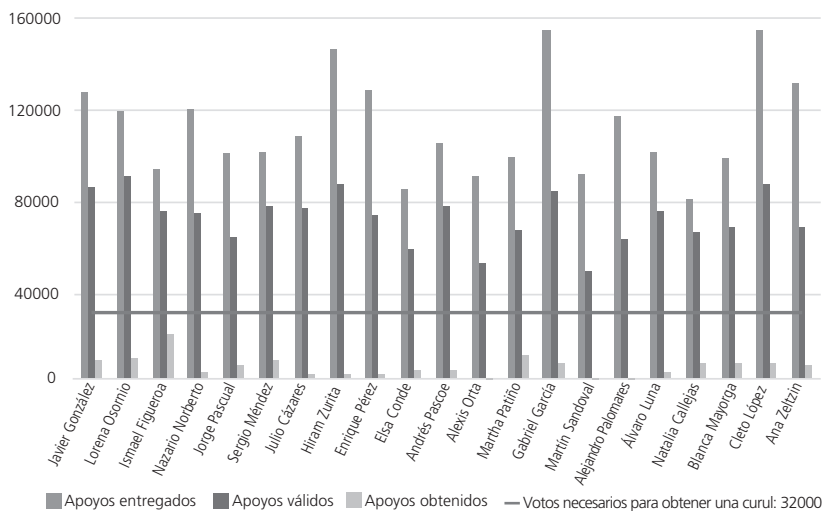
## Resultados electorales de candidatos independientes

En total, 1,640,496 ciudadanos manifestaron su respaldo a los aspirantes. Sin embargo, ¿cuántas personas fueron a las urnas votar por algún candidato independiente? Los votos por los 21 CI sumaron apenas 176,918 sufragios, lo que representa 9% de la votación válida emitida de la elección y 2.3% de la lista nominal de la Ciudad de México.

En la gráfica 8 se observa que las primeras barras representan el número de apoyos entregados, en las segundas barras están los apoyos que después del proceso de validación fueron contabilizados como procedentes y en las últimas, el número de votos alcanzados en los comicios. La línea horizontal es el número de votos necesarios para alcanzar un lugar directo en la Asamblea Constituyente (32,881 votos).



Gráfica 8. Apoyo vs votos de candidatos independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México 2016



FUENTE: elaboración propia con datos del INE

Como se muestra en el cuadro 5, existe una diferencia significativa entre los apoyos entregados y los votos obtenidos: de cada 100 apoyos que presentaron, sólo ocho personas confirmaron el apoyo en urnas (7.6%). Esto resulta razonable, teniendo en cuenta que una persona podía apoyar a cinco candidatos, pero sólo votar por uno. El candidato independiente Ismael Figueroa Flores fue el único que obtuvo una diputación con 22,45 votos, debido a la distribución de resto mayor.

Cuadro 5. Porcentaje de votación en relación con las firmas presentadas

Candidatos independientes	Votos/apoyos %
Alejandro Palomares	2
Alexis Orta	3
Martín Sandoval	3
Hiram Zurita	4
Enrique Pérez	4
Nazarío Norberto	5

Cuadro 5. Porcentaje de votación en relación con las firmas presentadas *concluye*

Candidatos independientes	Votos/apoyos %
Julio Cazares	5
Andrés Pascoe	6
Gabriel García	6
Álvaro Luna	6
Cleto López	6
Ana Zeltzin	7
Jorge Pascual	8
Elsa Conde	8
Xavier González	9
Lorena Osornio	10
Blanca Mayorga	10
Sergio Méndez	11
Natalia Callejas	12
Martha Patiño	13
Ismael Figueroa	23
Promedio	7

FUENTE: elaboración propia con datos del INE.

## Consideraciones finales

Para cumplir el mandato constitucional de organizar la elección del órgano legislativo que redactará la carta magna de la Ciudad de México, el INE y el TEPJF se centraron en tres cuestiones: aprobar criterios adecuados para el ejercicio de las prerrogativas de partidos políticos y candidatos independientes, tanto de acceso a financiamiento público para gastos de campaña como de radio y televisión durante el periodo de campaña; establecer acciones afirmativas para garantizar la participación política de sectores tradicionalmente excluidos; y generar reglas para atender el proceso de registro de candidaturas independientes, buscando siempre facilitar su participación.

Las acciones afirmativas se enfocaron en la participación política de jóvenes e indígenas de los partidos políticos, representando un avance cualitativo en la búsqueda de la equidad de derechos como una condición elemental en cualquier sistema democrático. No obstante, la forma en la cual los partidos políticos acataron la decisión de la autoridad electoral muestra que aún hace

falta trabajo de sensibilización sobre el tema, pues mientras los jóvenes tienen mayores espacios de representación, los indígenas fueron marginados.

Sobre las candidaturas independientes, uno de los aprendizajes es encontrar la forma de ponderar el actuar jurisdiccional –que busca maximizar los derechos políticoelectorales de los aspirantes a candidatos independientes– con el actuar de la autoridad administrativa –que busca la certeza que manda la legislación electoral para comprobar que éstos cuenten con apoyos establecidos–. Por ejemplo, la decisión del TEPJF de eliminar el requisito de entregar copia de credencial electoral facilitó la logística y redujo los gastos económicos de los aspirantes a candidatos independientes para obtener el respaldo ciudadano. No obstante, se careció de elementos que hubieran permitido subsanar errores u omisiones en la captura de la información entregada.

En esa dirección, el INE inició un proyecto para generar un sistema de automatización de registro de apoyos para candidaturas independientes y también para el respaldo a iniciativas ciudadanas. Asimismo, dotará de un mecanismo de mayor agilidad para utilizar la información de la credencial de elector original a fin de cubrir dos propósitos: evitar la captura de datos, que está expuesta a errores humanos, y contar con la certeza de que se contabilicen cada uno de los apoyos recabados.

Por su parte, el reto de los candidatos independientes consistió en el número de apoyos que debió recopilar: para una curul se necesitaba obtener 1.67% de la votación. Los resultados señalan que existió una diferencia muy grande entre el número de firmas entregadas y el número de votos obtenidos en las urnas. Esto se debe a un problema de diseño. El propio decreto de la reforma política estableció un requisito excesivo para los ciudadanos que optaran por esta vía: recabar más firmas para registrarse que votos para ser electo diputado constituyente. El único candidato independiente que logró integrar la Asamblea Constituyente llegó por el método de resto mayor y no por haber rebasado el umbral de votos del primer reparto.

Sin duda, lo inédito de este proceso electoral permitió ensayar nuevas respuestas para ampliar la representatividad en los poderes públicos y alentar la participación ciudadana por nuevas vías. Debemos tomar nota de estas lecciones para mejorar los procesos y plantear las reformas que sean necesarias para garantizar procesos cada vez más transparentes y equitativos que fortalezcan nuestra democracia.

## Fuentes de consulta

- BALLADOS, P. (2016, abril). Independientes: reglas y predicción. En *Voz y Voto*, núm.278, México, pp. 35-38.
- , P. (2016, mayo). 32-24=8. En *Voz y Voto*, núm. 279, México, pp. 37-39.
- , P. (2016, junio). Paridad y acciones afirmativas. En *Voz y Voto*, núm.280, México, pp. 23-25.
- CONTRERAS, R. (2001). *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*. México: Porrúa.
- CÓRDOVA, L. (2005). Candidaturas independientes. En Carbonell, M. *Diccionario de derecho constitucional*. 2ª edición, México: Porrúa.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2016, 29 de enero). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*.
- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍMICA. (2016). *Proceso de Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. 1ra edición. Ciudad de México: INE.
- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. (2016). Informe sobre los apoyos ciudadanos entregados por los aspirantes a candidatos independientes para la elección de sesenta diputados de representación proporcional de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. 1ra edición, Ciudad de México: INE.
- ACUERDO INE/CG52/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emite convocatoria para la elección de sesenta diputados, para integrar la Asamblea Constituyente de la ciudad de México, del 4 de febrero de 2016.
- ACUERDO INE/CG53/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el plan y calendario integral del proceso electoral relativo a la elección de sesenta diputados por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, se determinan acciones conducentes para atenderlos, y se emiten los lineamientos correspondientes, del 4 de febrero de 2016.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Página web*. Disponible en: <http://www.ine.mx/portal/>

- SALAZAR, J. (1996). *La reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- SÁNCHEZ, A. y Nateras, E. (2016). Retos para la autoridad electoral. En *Voz y Voto*, núm. 276, México, pp. 21-23.
- SENTENCIA SG-JDC-10932/2015. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES DEL CIUDADANO, del 19 de marzo de 2015. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SG-JDC-10932-2015.pdf>
- SENTENCIA SUP-CDC-2/2016. CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS del 1 de junio de 2016. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2016.pdf)
- SENTENCIA SUP-JDC-151/2015. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, del 21 de enero de 2015. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-00151-2015.htm>
- SENTENCIA SUP-JDC-1550/2016. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES DEL CIUDADANO del 27 de abril de 2016. Disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2016-04-27/sup-jdc-1550-2016.pdf>
- SENTENCIA SUP-JDC-1593/2016 y acumulados. Incidente sobre cumplimiento de sentencia y reencauzamiento del 25 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1593/INC/1/SUP\\_2016\\_JDC\\_1593\\_INC\\_1-573140.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1593/INC/1/SUP_2016_JDC_1593_INC_1-573140.pdf)
- SENTENCIA SUP-RAP-71/2016 y acumulados. Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, del 25 de febrero de 2016. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP\\_2016\\_RAP\\_71-551218.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf)
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Página web*. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/>
- ZICCARDI, A. (2001). Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes. En *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, México: IEDF.

# Mecanismos de conformación de constituyentes a nivel mundial: de la designación a la conformación de una asamblea

---

Yuri G. Beltrán Miranda<sup>1</sup>

## Introducción

La elección de la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México fue un hecho inédito en la historia política de nuestro país. En México, sólo dos estados pasaron por un proceso similar en 1974: Baja California Sur y Quintana Roo. Sin embargo, a diferencia de ambos, la capital se encontraba dentro del pacto federal, pero sin la posibilidad de que sus ciudadanos pudieran autogobernarse, dada la ausencia de una constitución política.

Cabe recordar que hace casi un siglo, en la ciudad de Querétaro, se vivió el nacimiento de la Constitución de 1917, la cual normaría todo el país, incluida la ciudad de México. La conformación del Constituyente para elaborar la nueva constitución de la nación fue producto del decreto expedido por Venustiano Carranza el 15 de septiembre de 1916 (González, 2000).<sup>2</sup>

La elección de constituyentes se celebró el 22 de octubre de 1916. En ella se establecieron las normas sobre quienes deberían de integrar este órgano colegiado de 218 miembros.<sup>3</sup> Las discusiones para elaborar la nueva constitución se iniciaron el 2 de diciembre de 1916 y se realizaron en 66 sesiones de debate profundo. Los trabajos culminaron el 25 de enero

---

<sup>1</sup> Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Flacso-sede México. Consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

<sup>2</sup> La ciudad de México no fue la sede del Constituyente, sino la ciudad de Querétaro. El argumento de Carranza se sostenía en que la ciudad de México representaba 400 años de poder político centralizado y contra eso había luchado la revolución. Por ello, de manera simbólica, desde el 5 de febrero de 1916 hasta el 12 de marzo de 1917, Querétaro se convirtió en la capital federal sede del Congreso Constituyente y de los poderes federales.

<sup>3</sup> Hubo un diputado constituyente por cada 60 mil habitantes.

de 1917 y, posteriormente, se promulgó la Constitución el 5 de febrero de ese mismo año.

En comparación con 1917, el Constituyente de la Ciudad de México de 2016-2017 tiene un horizonte temporal más amplio. Tiene cerca de 139 días para generar el nuevo documento que tendrá que someterse a aprobación antes del 31 de enero de 2017. Esto ocurre casi 100 años después de promulgada la Constitución base que norma todo el país. En el plano internacional, los plazos son bastante disímiles, pues van desde los cuatro meses hasta los tres años. Sin embargo, el promedio de trabajo para elaborar una Constitución es de 13.8 meses (PNUD, 2015). También es posible observar la importancia de otros mecanismos, como la conformación del organismo encargado de elaborar y redactar la constitución, es decir, el constituyente.

En este marco, este artículo se concentra en el debate acerca del método de conformación de la asamblea constituyente (elección y designación). Lo que se expone a continuación es que el mecanismo de designación se ha utilizado de manera más frecuente en comparación con cualquier otro método de conformación del organismo.

En síntesis, este texto presenta un panorama de los tipos de mecanismos utilizados internacionalmente en la conformación de órganos constituyentes encargados de la elaboración y redacción de textos constitucionales. Expone un análisis acerca de los casos más emblemáticos en el uso de uno u otro mecanismo, enfatizando aspectos como la organización de la elección, los resultados y la participación ciudadana. Enfatiza lo inusual que es que no exista un método de ratificación –como un referéndum– para que la ciudadanía dé su aval a la constitución producto de los trabajos del Constituyente en la Ciudad de México y muestra evidencia de la asociación entre los niveles de participación en las asambleas constituyentes específicamente y variables, como el nivel de democracia, el desarrollo humano y la existencia o no de voto obligatorio

## El Constituyente de la Ciudad de México desde la perspectiva internacional

El 5 de julio pasado tuvo lugar la elección de los diputados constituyentes que están encargados de elaborar la constitución de la Ciudad de México.

Como fue establecido en el decreto constitucional del 29 de enero de 2016, el Constituyente de la Ciudad de México está compuesto por 100 diputados constituyentes: 40 fueron designados por distintas autoridades<sup>4</sup> y 60 se eligieron el 5 de julio de este año mediante el principio de representación proporcional, a través de una lista votada en una sola circunscripción plurinomial.

El órgano legislativo del país eligió dos métodos para la conformación del órgano constituyente: la elección y la designación. Esta decisión ha generado un debate importante, pues por un lado se afirma que el método de designación carece de las licencias democráticas (Marván, 2016, 26 de mayo) y, por el otro, se argumenta que dicha conformación intentó consolidar la pluralidad que existe en esta ciudad (Carrasco, 2016).

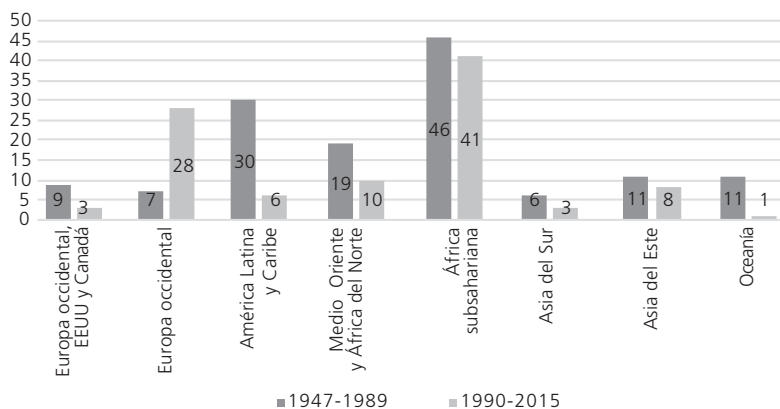
De hecho, en la historia política de los países, la designación y la elección de representantes no son los únicos métodos para la conformación de órganos constituyentes y, además, la designación es un mecanismo que ha sido más recurrente de lo que se podría considerar. En el plano internacional, una gran cantidad de países han cambiado sus constituciones en las últimas décadas. De hecho, de 1947 a 2015, cerca de 239 países han cambiado de constitución política. Según datos del PNUD (2015), África subsahariana, América Latina y Europa oriental son los sitios en los que en últimos 15 años han habido más cambios constitucionales. En ese mismo periodo, Oceanía, Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá son los lugares en los cuales este fenómeno ha tenido menos ocurrencia. Más allá de la frecuencia de este tipo de sucesos, es importante notar que es un acontecimiento que ha ocurrido en todos los continentes del planeta y con cierta continuidad.

---

<sup>4</sup> Catorce senadores fueron designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, según la propuesta de la Junta de Coordinación Política; 14 diputados federales fueron designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, según la propuesta de la Junta de Coordinación Política; 6 por el presidente de la república y 6 por el jefe de gobierno del Distrito Federal.



Gráfica 1. Cantidad de países que han cambiado su constitución (1947-2015)



FUENTE: PNUD, 2015.

Esta tendencia es comprensible si se considera lo que Ginsburg, Melton y Elkins (2010: 1-2) encontraron sobre que la esperanza de vida de una constitución nacional es de 19 años. Además, estos autores señalan que la mayoría de las constituciones “mueren jóvenes y sólo un puñado ha durado más de 50 años”.

Esta información institucional encuentra apoyo en el terreno de la opinión pública. Según la última Encuesta de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, realizada en 2013 en el mundo, muestra que 76.2% de los entrevistados considera que es importante o bastante importante hacer cambios a la constitución y 65.7% cree que esos cambios deben ser profundos. La opinión de las personas es relevante, pues enmarca la legitimidad que emana de los ciudadanos en este tipo de procesos.

Ahora bien, es de destacarse que estas transformaciones se han dado en el marco de la utilización de diferentes mecanismos de cambio constitucional, como las asambleas o convenciones constituyentes, compuestas por personas elegidas directa o indirectamente para ese propósito; también se ha encargado esta función a los miembros del Poder Legislativo en ejercicio y a ciertos expertos designados por la institucionalidad vigente.

## Tipos de mecanismos utilizados para la elaboración de una constitución

La experiencia internacional de los procesos constituyentes muestra distintos mecanismos que han sido utilizados para la elaboración de cartas fundamentales. Éstos dependen de las circunstancias políticas, de las tradiciones político institucionales de cada país y también de los mecanismos que las mismas constituciones vigentes prevén para dicho proceso.

Es importante señalar que en algunas ocasiones las experiencias nacionales pueden reflejar una combinación de procedimientos utilizados, como fue el caso de la Ciudad de México; sin embargo, algunos de los métodos de conformación del Constituyente pueden llegar a predominar más que otros.

En principio es importante definir qué es un proceso constituyente. Éste “debe entenderse como el conjunto de actos que conducen a la creación de una nueva Constitución” (Pisarello, 2014: 11). Es decir, cuando se habla del proceso constituyente, se hace referencia al conjunto de hechos, actos e instituciones que intervienen y dan origen a un nuevo orden constitucional.

Como han señalado varios autores (Böckenförde, Hedling y Wahiu, 2011; Navas, 2016), la mayoría de las veces, las nuevas constituciones se elaboran luego de crisis sociales o políticas.

- Algunos casos reflejan el compromiso o la presión para la democratización, resultante de la desilusión o la insostenibilidad de un régimen o un gobierno militar (como en Tailandia, Brasil, Argentina y Mozambique).
- Otros son la consecuencia de la liquidación de larga data de conflictos internos, centrados en la reconfiguración del Estado mediante un proceso de negociación cuando ninguna de las partes puede obtener la victoria militar o el coste de los conflictos se vuelve inaceptablemente alto (como en Sudáfrica, Irlanda del Norte, Afganistán, Irak, Bosnia y Herzegovina, y Sudán).

En casi todos estos casos, las constituciones hacen hincapié en los principios de la democracia y el constitucionalismo, y contienen una carta detallada de derechos fundamentales.

De hecho, algunas organizaciones, como IDEA Internacional (*A practical guide to Constitution Building*, 2011), han enfatizado una serie de elementos que tienen que ser considerados por los diseñadores de la nueva constitución:

- El alcance del cambio constitucional
- El uso de dispositivos intermedios y de transición
- Temas de justicia transicional
- La representación democrática durante el proceso
- El papel de diferentes actores externos
- La participación ciudadana<sup>5</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior es que se han ideado en el mundo distintas maneras de conformar constituyentes que recojan las visiones y necesidades de los ciudadanos para la creación de la nueva constitución. Según el PNUD (2015), las siguientes son las maneras que se han utilizado para conseguirlo:

- Mediante el poder legislativo
- Mediante una asamblea constituyente
- Mediante una comisión de expertos
- Otros mecanismos: tratados internacionales

---

<sup>5</sup>1. Alcance constitucional: El alcance del cambio puede ser visto en términos de grandes proyectos o un cambio gradual. Depende de lo que sea viable en el contexto particular. 2. El uso de dispositivos intermedios y de transición: arreglos provisionales podrían tener éxito en facilitar la elaboración de una constitución entre las partes en conflicto. Se deben permitir tantos cambios como sea posible, mientras se demuestra una clara ruptura con el pasado. Arreglos provisionales pueden adoptar muchas formas y a veces se describen como medidas transitorias. 3. Temas de justicia transicional: El desafío práctico es rehabilitar toda una sociedad con éxito sin deshacer el país, sobre todo cuando el conflicto se ha estancado, sin un vencedor claro, lo que obliga a una solución negociada. En ese sentido, la justicia debe plantearse en términos que ayuden al proceso transitorio. 4. La representación democrática durante el proceso: la representación de todas las partes incluidas en el proceso es de suma trascendencia, dado que es una manera en la que todas las decisiones que se tomen sean legítimas. La representación es un principio básico de la democracia. 5. El papel de actores externos: los constructores de la constitución pueden hacer uso significativo del apoyo ofrecido por actores externos. Estos actores son variados: se incluyen donantes que pueden ofrecer asistencia financiera; especialistas que están invitados a asesorar sobre las opciones específicas, actores multilaterales y bilaterales para ofrecer la mediación, organismos internacionales de los Estados que son miembros, etcétera.

Cabe señalar, siguiendo a Negretto (2015: 204), que en algunas naciones de América Latina, previo a este proceso, se realiza un llamado a una convención especial para el caso de reforma total o reemplazo de la constitución. Actualmente, regulan la convocatoria a una convención especial la constitución argentina de 1994, la de Bolivia de 2009, la de Colombia de 1991, la de Ecuador de 2008, la de Guatemala de 1985, la de Nicaragua de 1987, la de Panamá de 1972 (luego de la reforma de 2004), la de Paraguay de 1992 y la de Venezuela de 1999.

## Mediante el poder legislativo

Este mecanismo se refiere a aquellas situaciones en las que el órgano principal a cargo de elaborar y aprobar el nuevo texto constitucional es el congreso o parlamento. En este caso, se forma también un órgano para ejercer el poder constituyente. Sin embargo, previamente se eligió a la ciudadanía que lo conforma para ejercer el poder legislativo (no el constituyente) y bajo las reglas constitucionales que se quieren reemplazar.

Además, puede adoptar diferentes modalidades, por ejemplo, el congreso en su totalidad podría ejercer el poder constituyente (Brasil 1988, El Salvador 1992, Corea 1987). Podría también formarse una comisión o un comité compuesto por un número determinado de parlamentarios, de una o ambas cámaras elegidas por ellos mismos, con dedicación exclusiva a la elaboración de la nueva constitución (Bolivia 1994, Nicaragua 1995, Angola 2010, Croacia 2000, Grecia 1975, Polonia 1997, República Checa 1993).

Al respecto se ha señalado que, dentro de un orden democrático constituido, el problema más serio de legitimación en la utilización de legislaturas constituyentes, en cualquier modalidad, ocurre cuando los ciudadanos tienen bajos niveles de confianza en los legisladores. Este problema se agudiza cuando la reforma del propio parlamento es una de las principales razones por las que se quiere redactar una nueva constitución (Negretto, 2015).

## Mediante una asamblea constituyente

La definición de asamblea constituyente señala que es un órgano colegiado conformado por un grupo de ciudadanos y ciudadanas elegidos por sufragio

popular para discutir y diseñar exclusivamente un nuevo texto y orden constitucional, y no para ejercer facultades legislativas (Ghai, 2006). En esta situación se encuentra lo que se estableció para la elección de una parte de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Como el cargo de constituyente suele ser honorífico, una vez que cumple con su cometido debe disolverse, para dar paso al ejercicio de los poderes constituidos (PNUD, 2015).

Es así que los miembros que componen la asamblea constituyente actúan como representantes extraordinarios de la jurisdicción respectiva y, por lo tanto, en este grupo debe estar representada la mayor cantidad de sectores y grupos de la sociedad.

Algunos ejemplos de este tipo de organismos son los que se conformaron en Buenos Aires en 1996 o Bolivia en 2006.<sup>6</sup> Las asambleas constituyentes permiten que los ciudadanos elijan delegados basándose en propuestas específicas de reforma y no sólo siguiendo programas partidarios de carácter general. Por otra parte, como señalan Renwick (2014) y Negretto (2015), las asambleas constituyentes admiten métodos de selección que pueden darle a ésta un carácter más incluyente y plural que el que normalmente tiene una legislatura ordinaria. Por ejemplo, a diferencia de la naturaleza eminentemente partidaria que tienen las asambleas legislativas, “es posible que en una Asamblea Constituyente se elijan o designen delegados independientes y se dé cabida a grupos excluidos o miembros de la sociedad civil que carecen de pertenencia partidaria” (Negretto, 2015: 204). Este último fue el caso de la Ciudad de México, donde fue posible elegir además de diputados por cada uno de los partidos políticos con representación nacional a distintos candidatos independientes.

## Mediante una comisión constituyente o comisión de expertos

Este tipo de mecanismo se refiere a aquellos casos en los que la institución a cargo de la discusión de los contenidos y de la elaboración del nuevo texto constitucional queda a cargo de un grupo de expertos y personas consideradas como notables en una determinada sociedad. Generalmente incluye abogados u otros

---

<sup>6</sup>En este último caso, el presidente Evo Morales convocó a la elección de una asamblea constituyente de 255 miembros. La propuesta resultante fue sometida a referéndum en 2009 y tuvo una aprobación de 64.43% del total.

profesionales relacionados con el área del derecho constitucional o las ciencias sociales. Éstos podrían ser expertos nacionales o extranjeros, e incluso miembros de distintos poderes del Estado.

A diferencia de la asamblea constituyente, la comisión está conformada por personas designadas y no elegidas por sufragio popular. Esa designación por lo general la realiza el Poder Ejecutivo u otros órganos de representación política. En este supuesto cae una parte de la conformación de la asamblea constituyente. En específico, los 40 constituyentes designados por la Cámara de Diputados (14), la Cámara de Senadores (14), el presidente de la república (6) y el jefe de gobierno (6).

En lo general, como señala el PNUD (2015), a la comisión constituyente o de expertos se le otorga la facultad de discutir los contenidos de la nueva carta fundamental y la elaboración del texto de la misma, el que luego debe ser ratificado, ya sea por la autoridad o por los órganos que la designaron, por el Poder Legislativo, por la ciudadanía, mediante plebiscito o referéndum, o por más de uno de ellos.

Por ejemplo, la naciente Federación de Rusia (1993) hizo su proyecto constitucional a partir de una comisión designada por el entonces presidente Boris Yeltsin. Ésta fue aprobada después mediante referéndum con 53% de los votos.

## Mediante otros mecanismos: tratados internacionales

En la experiencia internacional es posible encontrar también otros mecanismos constituyentes. Se trata de casos atípicos que se caracterizan por la fuerte intervención de la comunidad internacional, eliminándose la participación de la comunidad política nacional en la elaboración de la nueva constitución.

Un ejemplo de este caso fue Bosnia y Herzegovina (1995), cuyo proceso constituyente estuvo bajo el control de un grupo de gobiernos extranjeros. La constitución fue redactada como uno de los anexos del Acuerdo de Paz de Dayton,<sup>7</sup> el cual puso término a varios años de conflicto armado.

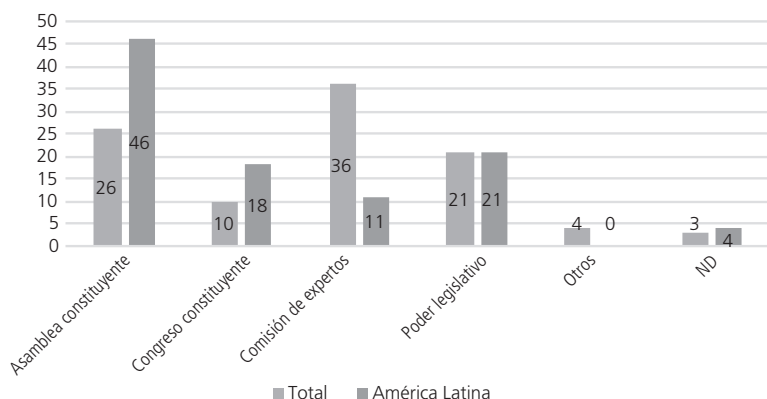
---

<sup>7</sup>El Acuerdo Marco General Para la Paz en Bosnia y Herzegovina (o GFAP, por sus siglas en inglés), también conocido como Acuerdos de Dayton o Protocolo de París, se refiere al tratado de paz firmado en 1995 en la base aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio, Estados Unidos), por Croacia, Yugoslavia y Bosnia y Herzegovina, que supuso el fin de la guerra de Bosnia, dentro del conjunto de conflictos armados acaecidos entre 1991 y 1995 durante el proceso de desmembramiento de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia.

## Análisis de los principales mecanismos de conformación de Constituyentes y la participación ciudadana

A continuación, se analizan cuáles son los principales métodos utilizados a en el mundo para la conformación de constituyentes. En términos globales, contrario a lo que pudiera pensarse, el mecanismo más utilizado en los procesos constituyentes en el periodo de 1947 a 2015 según el PNUD (2015) es la comisión de expertos (36%). Le sigue la asamblea constituyente (26%), después la vía a través del poder legislativo (21%), y finalmente el Congreso Constituyente (18 por ciento).

Gráfica 2. Mecanismos utilizados en procesos constituyentes, total de países y América Latina



“Poder legislativo” se refiere a aquellos casos en los que el órgano principal a cargo de elaborar y aprobar el nuevo texto constitucional es el congreso o parlamento. Por otra parte, “Congreso constituyente” es una variante de la asamblea constituyente y se refiere a aquellos congresos o parlamentos que han sido elegidos por voto popular con el mandato especial de ejercer el poder constituyente originario. En algunos casos, este congreso constituyente ejerce en primer lugar y de manera exclusiva su función de elaborar una nueva constitución, y una vez finalizada, empieza a ejercer el poder legislativo (Camboya 1993). En otros, cumple ambas funciones (constituyentes y legislativas) de manera simultánea (PNUD, 2015).

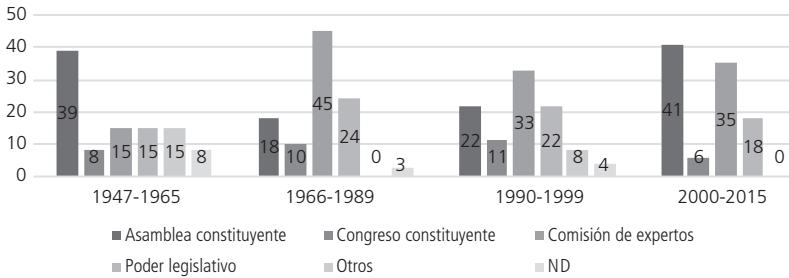
FUENTE: PNUD (2015).

A partir de los datos presentados por el organismo internacional se puede deducir que, en América Latina, casi la mitad de los 28 cambios constitucionales realizados a partir de 1947 han sido mediante una asamblea constituyente

(46%). En esta región, la comisión de expertos se ha utilizado poco (11%). Sin embargo, tampoco es una práctica inusual.

A la vez, la comisión de expertos ha predominado principalmente en los 22 procesos constituyentes de África y en los 29 de Asia-Pacífico, 50 y 48% respectivamente.

Gráfica 3. Mecanismos utilizados en procesos constituyentes por período



“Poder legislativo” se refiere a aquellos casos en los que el órgano principal a cargo de elaborar y aprobar el nuevo texto constitucional es el congreso o parlamento. Por otra parte, “Congreso constituyente” es una variante de la asamblea constituyente y se refiere a aquellos congresos o parlamentos que han sido elegidos por voto popular con el mandato especial de ejercer el poder constituyente originario. En algunos casos, este congreso constituyente ejerce en primer lugar y de manera exclusiva su función de elaborar una nueva constitución, y una vez finalizada, empieza a ejercer el poder legislativo (Camboya 1993). En otros, cumple ambas funciones (constituyentes y legislativas) de manera simultánea (PNUD, 2015).

FUENTE: PNUD (2015).

Asimismo, al analizar los mecanismos utilizados en los procesos constituyentes por subperíodos históricos, se ha encontrado que, si bien en los últimos 15 años, la mayoría de los cambios constitucionales se ha realizado a través de una asamblea constituyente (41%), la designación o comisión de expertos también ha sido utilizada con 35% de frecuencia (Bisarya, 2015). Aunque la designación como proceso de elección de constituyentes es un mecanismo que tuvo su principal auge entre 1966-1989 y ha ido descendiendo su frecuencia, sigue siendo una práctica usual, al menos de 2000 a 2015; como ya se señalaba, tuvo presencia en países como Ruanda, 2003; Kosovo, 2008; Kenia, 2010; y Marruecos, 2011.

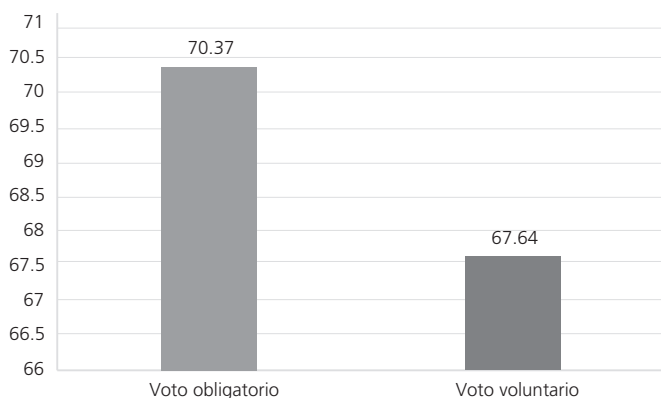
Lo anterior muestra que los procesos constituyentes que se eligen mediante la designación suelen ser una práctica frecuente, desmitificando la idea que se



tiene sobre la designación como un procedimiento no utilizado en los procesos para conformar órganos constituyentes.

Ahora bien, en un análisis considerando sólo las asambleas constituyentes se encuentra lo siguiente: cuando se analiza la participación que se ha registrado en las asambleas constituyentes, se encuentra que cuando existe en la legislación el voto obligatorio la participación suele ser más alta. La diferencia de medias en la gráfica muestra que la diferencia en la participación entre los países con voto obligatorio y voluntario alcanza los tres puntos porcentuales.

Gráfica 4. Porcentaje de participación en asambleas constituyentes



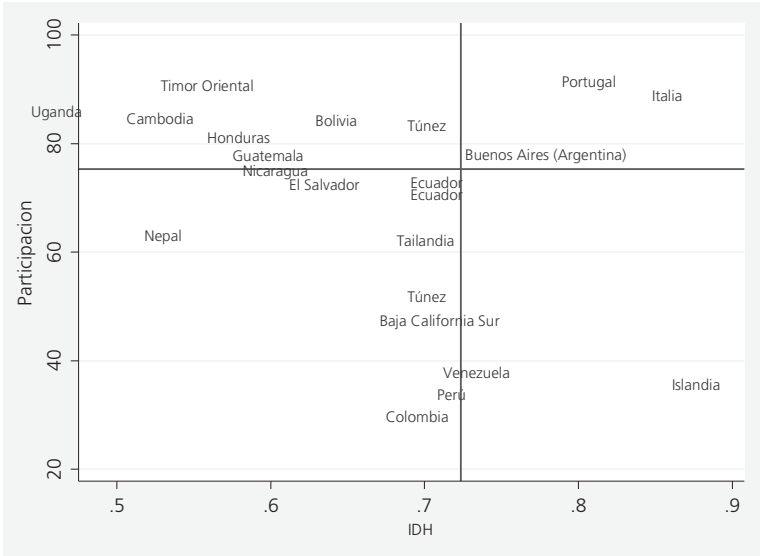
FUENTE: elaboración propia con datos de IDEA Internacional y de los resultados electorales de cada uno de los procesos de conformación de asamblea constituyente.

Esto significa, según la teoría de la elección social (Arrow, 1974), que los individuos tienen más incentivos negativos para participar, pues pueden ser sancionados ante su inasistencia a las urnas. Si bien este hallazgo es común en las elecciones generales, es importante destacar también su presencia en elecciones de constituyentes para la elaboración de la constitución.

Ahora bien, también es posible incorporar al análisis un aspecto relativo a la modernización. De esa manera, al considerar las elecciones de asambleas constituyentes y el índice de desarrollo humano, la teoría nos indica que, a mayor desarrollo de un país, es más probable un aumento en la participación debido a que existen más recursos disponibles para que los ciudadanos asistan

a las urnas. Estos recursos varían desde disponibilidad y acceso a medios de comunicación hasta mayor educación para consultar información y procesarla, caminos y rutas para trasladarse de un lugar a otro y asistir a las casillas, etcétera.

Gráfica 5



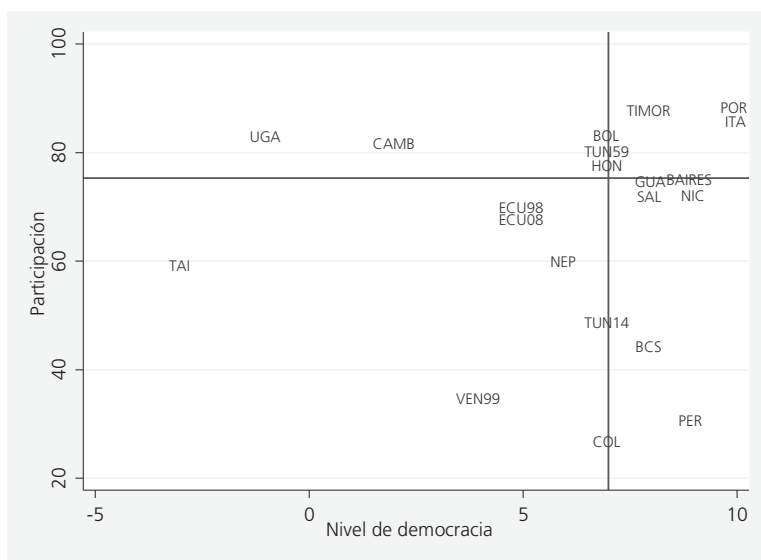
FUENTE: elaboración propia con datos de IDEA Internacional y de los resultados electorales de cada uno de los procesos de conformación de asamblea constituyente.

Lo que se observa en la gráfica en el eje Y es la participación y en el eje X, el índice de desarrollo humano. Las líneas rojas representan las medianas de cada una de las variables, lo cual genera cuatro cuadrantes. En el cuadrante superior derecho se encuentran los países en los cuales ambas variables alcanzaron valores por encima de la mediana, en el cuadrante inferior izquierdo se encuentran los países que tuvieron puntajes por debajo de la mediana en ambas variables; los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho muestran una combinación de altos y bajos puntajes. En el primero se muestra una alta participación, pero un bajo nivel de desarrollo y, en el segundo, se aprecia una baja participación y un alto nivel de desarrollo.

Los resultados evidencian que no todos los países entran en la pauta establecida, ya que hay naciones que muestran esta tendencia como Portugal, Italia y Argentina (Buenos Aires), donde existe mayor desarrollo humano y por consiguiente una alta participación. Sin embargo, hay países donde existe también una alta participación, pero el nivel de desarrollo humano es mucho menor que el de la mediana del grupo, tales son los casos de Timor Oriental, Uganda, Cambodia, Honduras, Guatemala, Bolivia y Túnez.

Hay otro grupo de países que sí se ajustan a la predicción planteada, pero de manera opuesta, es decir, a menor desarrollo humano, más baja participación en las elecciones de asambleas constituyentes. En este grupo se encuentra países como Ecuador, Nepal, Túnez, Venezuela y Colombia. Incluso se encuentra Baja California Sur, que eligió a sus constituyentes en 1974.

Gráfica 6



FUENTE: elaboración propia con datos de Polity IV para el nivel de democracia y de los resultados electorales en cada uno de los procesos de conformación de asamblea constituyente.

Finalmente, una última evaluación empírica consiste en saber si el nivel de democracia influye en la participación política en las asambleas constituyentes. Se

volvió a dividir la gráfica en cuatro cuadrantes, como se hizo en el ejercicio anterior. En este caso, la expectativa planteada es que, a mayor nivel de democracia, existe una mayor participación ciudadana, no sólo en elecciones generales, sino también en procesos de modificación constitucional. Lo que se encuentra nuevamente es que Portugal e Italia se ajustan a la tendencia de que, a mayor nivel de democracia, hay un mayor aumento de la participación. Por su parte, en el sentido contrario, se encuentran Ecuador, Nepal, Túnez, Tailandia y Venezuela, pues, aunque es menor la participación, también es más bajo el nivel de democracia.

En los casos no esperados se encuentra Perú, país que tiene un nivel de democracia superior a la mediana del grupo, pero su grado de participación es más bajo. Asimismo, ha habido países que tienen un mayor nivel de participación por encima de la media, pero un bajo nivel de democratización, como Uganda, Cambodia, Timor Oriental y Túnez.

En suma, lo que se observa es que el voto obligatorio incide en la participación en la elección de asambleas constituyentes. El desarrollo humano incrementa la participación, pero no es una tendencia general en todos los países, al igual que el nivel de democracia. Este breve análisis empírico muestra tanto la importancia de un proceso con asamblea constituyente como las diferencias en su uso en los diferentes países del mundo.

## Casos donde la asamblea constituyente es el principal mecanismo utilizado

### Colombia 1991

En la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia para hacer la constitución del país en 1991, la participación fue de apenas 26%. De hecho, es la elección con menor participación en Colombia en los últimos 30 años; incluso fue menor a la presentada en el plebiscito sobre los Acuerdos de Paz de Colombia en 2016, donde alcanzó 37% de participación (Melgarejo, 2016, 2 de octubre).

El proceso constituyente colombiano tuvo su origen en una crisis institucional acompañada de violencia política. En rechazo a la violencia, a la corrupción política y a la situación de descomposición social, surgió un movimiento ciudadano liderado por estudiantes universitarios y profesores, que presionó por el cambio constitucional (Restrepo, 2002).

El presidente Virgilio Barco llamó a un plebiscito oficial donde se preguntó si la ciudadanía apoyaba la convocatoria de una asamblea constituyente.

Las elecciones de sus miembros se realizaron en diciembre de 1990. La Asamblea estuvo compuesta por 74 miembros, 70 de ellos elegidos popularmente, y 4 designados. Los 70 asambleístas fueron elegidos en un distrito nacional, no estatal, y a través de listas electorales sin umbral electoral. Gabriel Negretto señala que

una de las características más destacada del proceso de diseño constitucional en Colombia fue el relativamente alto nivel de acuerdo observado en la asamblea, a pesar de que el proceso fue altamente descentralizado y que no se formó una coalición mayoritaria permanente (Negretto, 2013: 179).

La Constitución fue adoptada por la Asamblea en julio de 1991 y no ratificación popular mediante consulta a la ciudadanía.

## Bolivia 2006

En 2006, el presidente Evo Morales convocó a una asamblea constituyente. Esta se eligió el 2 de julio de 2006 y tuvo una participación de 84.51% del electorado.<sup>8</sup> Se eligieron 255 asambleístas constituyentes, que estarían encargados de redactar la constitución que buscaba refundar el país andino.

En estas elecciones, el partido oficialista (el Movimiento al Socialismo-MAS), obtuvo 137 escaños (53% de la votación general); sin embargo, no obtuvo la mayoría de asambleístas necesarios para aprobar la constitución, obligando al diálogo entre oficialismo y oposición. En 2007, la *Nueva Constitución Política del Estado* fue aprobada por 164 de los 255 asambleístas, en medio de fuertes y violentas protestas por parte de la oposición.

La Constitución fue sometida a referéndum en 2009, donde se consultó su ratificación. Este proceso consultivo contó con la participación de 90.26% de los ciudadanos inscritos, con una aprobación de 64.43% del total. Este referéndum legitimó la Constitución frente a la ciudadanía.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>En Bolivia el voto es obligatorio, debido a que hay una sanción si no se ejerce.

<sup>9</sup>Hoy, a casi 10 años de la nueva Constitución boliviana, ésta sigue siendo puesta a prueba, a partir de canales democráticos. El pasado 21 de febrero se consultó a la ciudadanía sobre la modificación de la Constitución para permitir la segunda reelección del jefe del ejecutivo. Con una participación de 84.45% de los 6,502,069 bolivianos inscritos para votar, se impuso la opción del *No* con 51.3% de los votos, por lo que la Constitución boliviana no será modificada.

## Islandia 2010

En Islandia, en 2010, se convocó a una asamblea nacional constituyente, impulsada por una grave crisis económica y política (Meuwese, 2013). Ante ello, los partidos de la coalición decidieron enviar una propuesta al Parlamento que proponía la formación de ese órgano. Posteriormente, se llamó a elecciones para conformar la asamblea, proceso que se realizó el 27 de noviembre del mismo año. Se usó un mecanismo de elección individual, usando el territorio nacional como única circunscripción electoral por medio de un voto único transferible.

El porcentaje de participación en esos comicios alcanzó 36% y se eligieron 25 representantes (10 mujeres y 15 hombres). Los resultados de las elecciones fueron impugnados ante la Corte Suprema, pues se alegó que hubo incumplimiento de ciertas normas técnicas en el proceso de votación. El máximo tribunal acogió los reclamos y declaró nulas las elecciones. En respuesta, el gobierno, con el acuerdo del Parlamento, decidió sustituir la asamblea por un consejo constitucional para cumplir el mismo mandato, nombrando como sus miembros a los mismos 25 ciudadanos que habían sido elegidos en las elecciones anuladas (PNUD, 2015).

Luego de meses de debates en el Parlamento, éste aprobó la realización de un referéndum nacional para la ratificación del proyecto del Consejo como la base del proyecto constitucional parlamentario (Meuwese, 2013). Éste se realizó en octubre de 2012 con un porcentaje de participación ciudadana de 48%, donde 66% de los electores votó favorablemente por esta propuesta.

## Buenos Aires (Argentina), Constituyente local 1996

El caso de la ciudad de Buenos Aires es el más cercano al que se vive en la Ciudad de México. En Argentina, la constitución del país se reformó en 1994 y estableció en el Artículo 129 un régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires. En esa norma, se convocó a los habitantes a elegir representantes para redactar el nuevo estatuto de gobierno. El 30 de junio de 1996, junto con la elección de jefe de gobierno de esa ciudad, se eligió a los constituyentes que formaron la constitución que normaría esa demarcación política (Gil, 1997). La participación fue de 75.91% (en Argentina existe el voto obligatorio).

El número de asientos para el proceso constituyente fue de 60. A través de elecciones, la Asamblea Constituyente quedó conformada por 25 representantes del Frente País Solidario (Frepaeso), 19 de Unión Cívica Radical, 11 del Partido Justicialista y 5 de Nueva Dirigencia. Los trabajos del Constituyente se iniciaron el 19 de julio y concluyeron el 1° de octubre, generando una constitución con 139 artículos para la ciudad de Buenos Aires. Para la aprobación de la constitución no se consultó a la ciudadanía, es decir, no hubo ratificación a través de consulta o plebiscito.

## Casos empíricos de constituyentes en los cuales el principal mecanismo es la designación o conformación de una comisión

Los casos anteriores fueron ejemplos de procesos constituyentes en los que el método utilizado para la elaboración de la constitución fue la asamblea. Otra forma utilizada para la redacción de este instrumento fundacional es la designación de representantes. Uno de los ejemplos más importantes es el caso suizo.

### Chile 1973-1978

A diferencia de lo que ocurre en la Ciudad de México, en Chile, entre 1973-1978, la Junta de Gobierno, de carácter militar, designó una comisión que integró a dicho grupo para redactar la constitución. La comisión entregó al entonces presidente Augusto Pinochet el anteproyecto de una nueva constitución. El documento pasó al Consejo de Estado,<sup>10</sup> el cual elaboró un nuevo texto constitucional, diferente al de la Comisión y lo entregaron a la Junta de Gobierno<sup>11</sup> en julio de 1980. Para definir entre los dos proyectos, la Junta de Gobierno designó un grupo de trabajo de ocho personas, con solo dos civiles, los ministros del Interior y el de Justicia. En un mes estuvo listo el texto definitivo de la nueva constitución (Correa, 2015), que fue sometido a plebiscito me-

---

<sup>10</sup> Órgano consultivo de 18 miembros, civiles y militares, designados por Pinochet

<sup>11</sup> En ese entonces conformada por Pinochet en su calidad de comandante en jefe del Ejército, además del comandante en jefe de la Fuerza Aérea, de la Armada, y el General Director de Carabineros.

ses después. La Constitución entró en vigor en 1981 y es la que se encuentra vigente en Chile hasta la fecha (Quiero y Gajardo, 2016).<sup>12</sup>

Un elemento cuestionado de este proceso fue el plebiscito de 1980, el cual se efectuó sin ninguna de las garantías necesarias para asegurar un pronunciamiento libre e informado de la ciudadanía: ausencia de padrones electorales previamente constituidos y con la sola exhibición de la cédula de identidad; la falta de supervisión y calificación de tal proceso por un órgano jurisdiccional, entonces inexistente; una atmósfera de represión e intimidación sistemática en la que el país vivía; y la cuestionada cifra de que el proyecto fue aprobado por 67% de los que participaron (Fernández, 2002).

El resultado oficial fue de 4,204,879 votos para la opción *Sí* (67,04%) y 1,893,420 votos para la opción *No* (30,19 por ciento).

### Rusia 1993

Al igual que el caso chileno antes de la transformación democrática, la reconfiguración de la Federación de Rusia se dio mediante una comisión constituyente, la cual incorporó a personas designadas por el Poder Ejecutivo. La comisión constituyente o de expertos tuvo la facultad de discutir los contenidos de la nueva carta fundamental y la elaboración del texto de la misma.

En aquel entonces, la propuesta de constitución fue elaborada por un grupo de personas designadas por el presidente de aquella nación en esa época, Boris Yeltsin. Después de su elaboración, la propuesta de constitución fue sometida a consulta popular el 12 de diciembre de 1993. Con 53% de votos a favor de la propuesta quedó establecida la nueva *Constitución de la Federación Rusa*.

### Suiza 1999

La *Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999* es la tercera y actual carta fundamental, adoptada por voto popular del 18 de abril de 1999 y vigente desde el 1 de enero del 2000. Reemplazó la antigua constitución de 1874, que ya había sido actualizada sin mayores reformas sustanciales.

---

<sup>12</sup> Como se verá más adelante, Chile hoy en día está viviendo un proceso de transformación constitucional.



En 1995, el Consejo Federal<sup>13</sup> presentó el anteproyecto para una constitución federal actualizada. Tras una amplia consulta pública, en la que también participaron ciudadanos y ciudadanas, el gobierno remitió finalmente al Parlamento el 20 de noviembre de 1996 su proyecto para una nueva constitución federal. En el año de 1997 se discutió el texto constitucional en las dos Comisiones Constitucionales creadas para ello en el seno del Consejo de Estados y del Consejo Nacional. En el año conmemorativo de 1998 –Suiza conmemoraba sus 150 años de existencia– tuvieron lugar las discusiones plenarias en el Consejo Nacional y en el Consejo de los Estados.

El 18 de diciembre de 1998, la Asamblea Federal aprobó con una clara mayoría en ambas Cámaras el texto de la nueva constitución federal. Los ciudadanos aprobaron la Constitución Federal el 18 de abril de 1999, en un referéndum con un nivel de participación de 35.3%, donde 59.2% se declaró a favor del *Sí*, y 40.8% en favor del *No*. La constitución fue avalada por 13 contra 10 votos cantonales.

## Marruecos 2011

En marzo de 2011, el rey de Marruecos, Mohamed VI, anunció que se reformaría la constitución de 1996 “de forma global”, poco después de iniciarse las protestas en el país, ligadas a las protestas en todo el mundo árabe.

El texto fue redactado por el Consejo Constitucional. La Comisión Consultiva sobre la Reforma Constitucional (CCRC) abrió un período de consultas entre el 28 de marzo y el 7 de abril para escuchar las propuestas de los partidos políticos y de los sindicatos, y fue presentada a los partidos políticos como texto final el 7 de junio por un consejero real.

Para la aprobación de la Constitución, se llevó a cabo un referéndum constitucional que tuvo lugar el 1 de julio de 2011, convocado por el rey Mohamed VI. En éste se sometió a aprobación la nueva constitución del país, que modificaba sustancialmente la de 1996, vigente en ese momento. La participación alcanzó el 75.48% de los más de 13 millones de electores, la segunda más alta

---

<sup>13</sup>Éste está formado por siete miembros llamados «consejeros federales», los cuales son elegidos separadamente por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección. Tradicionalmente, un consejero federal es fácilmente reelegido hasta su dimisión. Los casos de no reelección son extremadamente raros, prefiriendo a veces renunciar al cargo si no están seguros de volver a ser elegidos.

participación en la historia electoral del país, siendo aprobada la constitución con un apoyo superior a 97% de los votos (más de 9,900,000 sufragios).

En suma, los casos mencionados muestran que la asamblea constituyente no es el único método de conformación del órgano constituyente y que de manera especial la designación de constituyentes también opera como un método usual. El factor en común que tiene el uso de cualquier método de conformación de este órgano es la fuerte presencia de una consulta para ratificar la constitución.

## El caso paradigmático del constituyente chileno

El orden constitucional chileno hoy es el centro de debate sobre la manera en la que se deben de plantear cambios constitucionales (Quiero y Gajardo, 2016). El 13 de octubre de 2015, la presidenta Bachelet propuso un proceso de siete etapas para crear una nueva constitución en el país, a saber:

1. Educación cívica y constitucional.
2. Diálogos ciudadanos.
3. Consejo ciudadano de observadores que velen por el proceso.
4. Entrega de las bases ciudadanas con las que la presidenta escribirá una propuesta de nueva constitución que, junto con el resultado de los diálogos participativos, será enviada en 2017 al Congreso.
5. Reforma constitucional para una nueva constitución.
6. Mecanismo y discusión de la nueva constitución: El nuevo Congreso (2018-2022) será la institución que tomará la decisión sobre el mecanismo constituyente. Las alternativas para redactar la constitución son:
  - Una comisión mixta compuesta por un grupo de senadores y diputados miembros del Congreso.
  - Una convención constituyente mixta, que incluya a parlamentarios y ciudadanos.
  - Una asamblea constituyente conformada por un grupo de personas elegidas específicamente para elaborar una nueva constitución.
  - Llamar a un plebiscito donde chilenos y chilenas elijan entre las tres opciones anteriores.
7. La ciudadanía será convocada a un plebiscito para ratificar la propuesta de la nueva constitución para Chile.

El gobierno anunció el cronograma para la elaboración de una nueva constitución política para Chile. Esto comenzó a partir de octubre de 2015 con instancias de educación cívica que permitieran que la ciudadanía participara de manera informada en este proceso. Éste finalizará entre 2018 y 2022 con la ratificación de la nueva carta fundamental creada. El proceso es definido como abierto a la ciudadanía porque todas las personas pueden participar en todas las etapas del proceso incluso personas desde los 14 años.

Entre octubre de 2015 y marzo de 2016 se realizaron instancias de formación ciudadana en temas cívicoconstitucionales. De este modo, se garantiza la participación informada de todas las personas en la creación de las bases de la nueva constitución.

En abril de 2016 comenzó la etapa participativa del proceso, que buscó recoger todas las voces que conforman la diversidad y que constituyen la identidad ciudadana de Chile. Pudieron ser parte de esta etapa todas las personas mayores de 14 años, oriundos, extranjeros residentes y chilenos que viven en el exterior y que posean cédula de identidad. El documento, *Bases ciudadanas para la constitución*, producto de este proceso, fue entregado en el segundo semestre de 2016 a la presidenta Bachelet.

Este documento recoge los acuerdos de los ciudadanos; también contiene los acuerdos parciales y desacuerdos de este proceso democrático. Con él, se formulará un proyecto de nueva constitución, que considerará lo mejor de la tradición constitucional chilena y las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo.

Para asegurar que los diálogos se lleven a cabo de manera efectiva y transparente, éstos fueron observados por un Consejo Ciudadano de Observadores, que estuvo integrado por representantes de la sociedad civil nombrados por la presidenta. Su misión era velar para que los diálogos ciudadanos se realizaran de manera libre, transparente y sin presiones. En las 15 regiones del país se realizaron los cabildos regionales, instancia histórica de conversación para sentar las bases ciudadanas para una constitución para Chile.

En estos momentos el proceso se encuentra en la etapa T.2b Codificación y sistematización de las frecuencias de los cabildos regionales. En esta etapa, los resultados de cabildos provinciales de la etapa participativa del proceso constituyente muestran que participaron 12,852 personas, la mayoría de los grupos de edad de los 48 a los 57 años (19.4%) y de los 58 a los 67 años (18.5 por ciento).

De hecho, se ha construido una página web donde se puede consultar el avance del proceso y la información respectiva (Una Constitución para Chile, 2016).

## Constituyentes exitosos y buenas prácticas: la importancia de un referéndum

Los procesos constituyentes exitosos se han caracterizado porque logran redactar nuevas cartas fundamentales que son aceptadas como legítimas tanto por la clase política como por la ciudadanía y todos los sectores que conforman la sociedad civil (PNUD, 2015). De hecho, dentro de las buenas prácticas en los procesos de gestación constitucional se recomienda la participación e integración de todos los actores en este tipo de procesos (Ghai, 2006). De ahí que sea vital que todos los sectores participen activamente.

De hecho, en el mundo poco a poco se han ido incorporando fórmulas de participación ciudadana, como son los mecanismos consultivos y deliberativos, con los plebiscitos de ratificación de los nuevos textos constitucionales como la forma más habitual de participación ciudadana (PNUD, 2015). Es de destacar que éste es hoy en día el estándar mínimo en términos de participación de los ciudadanos.

Por ejemplo, investigadores como Ginsburg (2008) encuentran que, de una muestra de 413 casos de cambio constitucional ocurridos entre 1800 y 2000, la ratificación popular del nuevo texto constitucional es el procedimiento más frecuente de participación ciudadana y el número de casos se ha incrementado desde 1950. De hecho, hay una fuerte tendencia hacia el referéndum como un método de aprobación constitucional. Las constituciones que se encuentran hoy en vigor se han adoptado a través de algún tipo de mecanismo de referendo (de un total de 413 casos) llegan a 40 por ciento.

Este procedimiento es positivo, pues genera constituciones con un mayor involucramiento público y legitimidad para su desarrollo y operación. De hecho, es bastante inusual que en este proceso de elaboración constitucional que ha ocurrido en la Ciudad de México no se haya incluido este mecanismo para que la ciudadanía avale el trabajo de lo que harán los diputados constituyentes en la Asamblea.

Y es que los bajos niveles de participación ciudadana para la conformación de la Asamblea Constituyente (28.7%), dan cuenta de un todavía

bajo involucramiento de la ciudadanía en el proceso de producción de la constitución local.

El dato es preocupante debido a que los procesos constituyentes más exitosos han sido aquéllos que han logrado altos niveles de participación de la clase política y la ciudadanía. Lo que hace que algunas constituciones hayan durado mucho es precisamente el nivel de involucramiento de la ciudadanía, no sólo en la elección, sino en todo el resto del proceso de toma de decisiones.

Esto es palpable en la tendencia internacional que incorpora, cada vez más, a la ciudadanía de manera directa y además en lo que teóricos de la democracia han señalado. En *El Federalista* número 40, Madison argumentó que la legitimidad de la constitución de Filadelfia no residía en haber sido aprobada siguiendo los procedimientos establecidos por la constitución entonces vigente (que a todas luces fueron violados), sino en su posterior ratificación por el pueblo reunido en convenciones estatales elegidas al efecto. Según Madison, esto es así pues toda vez que grandes cambios son necesarios, un apego estricto a las formas legales podría hacer imposible ejercitar el “trascendente y precioso” derecho del pueblo de abolir o alterar sus gobiernos como mejor le convenga” (Negretto, 2015: 202).

Por ello es que resulta poco común la ausencia de un mecanismo que valide la constitución de la Ciudad de México, es decir, la falta de una consulta para que todos los ciudadanos ratifiquen lo hecho por la Asamblea Constituyente. Esto es aun más relevante si se considera que hoy en día el principal insumo de la transformación constitucional en Chile prevé la participación de la ciudadanía en cada una de las siete fases que se idearon para ese proceso: se inició con una campaña de educación cívica y se prosiguió con una etapa de *diálogos ciudadanos* que generarán un documento que se entregará a la presidenta, Michelle Bachelet. Después de que el constituyente redacte la constitución, se convocará a la ciudadanía para ratificarla.

De hecho, un referéndum constitucional para valorar la constitución sería una manera de subsanar aquellas críticas que señalaron la inclusión de constituyentes designados por distintas instancias de representación. En otros casos, como en Argelia (1996), Marruecos (2011) o Ruanda (2003), donde hubo constituyentes designados, el proceso de cambio constitucional culminó con la valoración de la ciudadanía sobre el texto constitucional.

Esto es importante porque un referéndum debería considerarse en este caso como un instrumento para ejercer controles y contrapesos a la labor que rea-

licen los constituyentes. Sería una manera de ejercer control ciudadano sobre aquéllos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente por medio del voto popular y a través de la designación.

## Consideraciones finales

De las líneas expuestas se pueden realizar varias conclusiones. La primera sería que existen diversos mecanismos utilizados internacionalmente en la conformación de órganos constituyentes encargados de la elaboración y redacción de textos constitucionales. La segunda aprecia que existen experiencias emblemáticas en el uso de uno u otro mecanismo, enfatizando aspectos como la organización de la elección, los resultados y la participación ciudadana. La tercera establece lo inusual de que no exista un método de ratificación –como un referéndum– para que la ciudadanía dé su aval a la constitución producto de los trabajos del constituyente. Asimismo, existe evidencia de la asociación entre los niveles de participación en las asambleas constituyentes específicamente y variables como el nivel de democracia, el desarrollo humano y la existencia o no de voto obligatorio.

Los hallazgos en general muestran lo siguiente: de 1947 a 2015, cerca de 239 países han cambiado de constitución política y, contrario a lo que pudiera pensarse, es la comisión de expertos (36%) el mecanismo más utilizado para la conformación del constituyente.

Cuando se considera la participación que se ha registrado en las elecciones de asambleas constituyentes, se encuentra que cuando existe en la legislación el voto obligatorio la participación suele ser más alta. Adicionalmente, se encuentran pautas que muestran que el mayor nivel de desarrollo humano incide en la participación ciudadana en estos procesos, así como el nivel de democracia.

En suma, si bien es cierto que una de las maneras principales de encarar la conformación de un órgano constituyente es por medio de la elección de una asamblea, este artículo muestra que ésta no ha sido la única manera ni la principal en el mundo. Lo que sí queda de manifiesto con este análisis es que la ausencia de una ratificación constitucional por parte de la ciudadanía no está acorde con los estándares internacionales ni de acuerdo con la evidencia empírica. Esta es la gran deuda del proceso de creación constitucional que estamos viviendo.

## Fuentes de consulta

- ARROW, J. (1974). *Elección social y valores individuales*. Ministerio de Economía y Hacienda.
- BISARYA, S. (2015). Presentación sobre cambio constitucional. *Seminario Internacional: Cambio Constitucional en Democracia*. Santiago: SEGPRES; Banco Interamericano de Desarrollo; IDEA Internacional & PNUD.
- BÖCKENFÖRDE., Hedling., y Wahi (2011). A practical guide to constitution building. IDEA-Internacional.
- CARRASCO, C. (2016, 5 de abril). La Asamblea Constituyente debe crear una constitución política de vanguardia para la CDMX. *TEPJF*.
- CORREA, S. (2015). *Los Procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el Presente*. Universidad de Chile.
- DOMÍNGUEZ, G. (1997). La Constitución de la Ciudad de *Buenos Aires*. Un recorrido crítico. *Buenos Aires*: Eudeba.
- FERNÁNDEZ, F. (2002). *La Constitución chilena de 1980: enclaves autoritarios y cerrojos institucionales*.
- GALLIGAN, y Versteeg, M. (s.f.) *Social and Political Foundations of Constitutions* (pp. 469-496). Nueva York: Cambridge University Press.
- GHAJ, Y. (2006). La asamblea constituyente en la elaboración en la constitución política. IDEA-Internacional.
- GINSBURG, T., Elkins, Z., y Blount, J. (2008). The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. *Temple Law Review*, 81(2), pp. 361-382.
- , Melton, J., y Elkins, Z. (2010, enero). The Endurance of National Constitution. *John M. Olin Law & Economics Working Paper* (511), pp. 1-11.
- GONZÁLEZ M. (2000). *Congreso Constituyente y Constitución de 1917*. Estudios Jurídicos.
- MARVÁN, M. (2016, 26 de mayo). Constitución vs. contaminación. *Excélsior*.
- MELGAREJO, C. (2016, 2 de octubre). Polarización del país, reflejada en resultados del escrutinio. *El tiempo*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/resultados-plebiscito-2016-42861>
- MEUWESE, A. (2013). Popular Constitution-Making. The Case of Iceland. En D. NEGRETTO, G. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge Universtiy Press.

- , (2015). Procesos Constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 35. No. 1. 201-215.
- PISARELLO, G. (2014). *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*. PNUD.
- QUIERO, F., y Gajardo, (2016). *Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva Constitución*. CLACSO
- RENWICK, A. (2014). *After the Referendum: Options for a Constitutional Convention*. London: The Constitution Society
- RESTREPO, E. (2002). Reforma Constitucional y Progreso Social: La Constitucionalización de la Vida Cotidiana en Colombia. *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política)*.





# Un análisis y una propuesta de regulación del presupuesto participativo en la Ciudad de México

---

Aura Elvira Guerrero<sup>1</sup>

## Introducción

La Ciudad de México ha sido pionera en temas de participación ciudadana. El año 2016 fue el sexto, desde 2011, en el que se realizó una consulta organizada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Sin embargo, los porcentajes de participación no sólo no han tenido un aumento significativo, sino que han tenido una baja, sobre todo considerando los resultados obtenidos en las consultas ciudadanas de 2016.

A lo largo de este artículo se estudian la regulación de la Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo prevista en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*; el informe, presentado por un comité de especialistas creado con el objeto de aportar elementos que fortalezcan el proceso de dic-taminación realizado por las jefaturas delegacionales y el caso del presupuesto participativo existente en algunas ciudades de otros países, como lo son Nueva York y Porto Alegre. De igual modo, se hace una serie de propuestas para que los ejercicios de participación ciudadana sean más incluyentes e independientes de los poderes públicos y partidos políticos.

A lo largo del texto se mencionan algunas teorías, doctrinas y afirmaciones que de cierta manera respaldan la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de consolidar la cohesión social de la ciudad a través de nuestras comunidades, y, de una manera independiente, a las fuerzas electorales tradicionales. Ferrajoli, Boaventura de Sousa, Nino y Tocqueville son algunos de los autores cuyos pensamientos apoyan las propuestas presentadas

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho.

y que pueden ser tomadas en cuenta en el proceso constituyente en el cual nos encontramos en nuestra ciudad, pues para una constitución progresista, qué mejor que las figuras participativas de avanzada.

## Antecedentes

A raíz de un fuerte descontento y de desconfianza hacia las autoridades y partidos políticos, y gracias a la mayor intervención de la ciudadanía en asuntos públicos, en el mundo se han retomado instrumentos propios de una democracia directa y de una sociedad más participativa, plural e incluyente. Estos mecanismos alternativos de participación conviven hoy en día con instituciones propias de un sistema representativo, el cual ha sido considerado como “un mal necesario” (Nino, 2009: 205).

El caso de México no es la excepción, pues en la última década hemos sido testigos de la inclusión en nuestro sistema jurídico de vías alternas de participación que han pretendido ser ajenas, en la medida de lo posible, a la intervención de grupos de interés. Algunos de los ejemplos de estos mecanismos son: la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la candidatura independiente, la consulta popular, el plebiscito y el referéndum.

Los mecanismos de participación ciudadana, considerados como un caso aparte de los mecanismos propios de una democracia electoral, requieren ser abordados según una perspectiva propia de una democracia deliberativa y directa, cuyo resurgimiento busca una mayor intervención ciudadana en lo público, pues existe la conciencia de que “la crisis de las democracias pluralistas actuales es producto de las desigualdades causadas por la falta de participación” (Nino, 2009: 214), de ahí que el propio Nino proponga “incrementar la forma en que los ciudadanos intervienen en la política” (Nino, 2009: 214).

Es así que la participación ciudadana es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no solo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno (Vargas, 2014: 439).

La vida política y jurídica del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, es uno de los mejores ejemplos para abordar el desarrollo de las prácticas de participación ciudadana en nuestro país.

## La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

El 17 de mayo de 2004 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la actual *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF), cuyo objeto, de acuerdo con lo establecido en su Artículo 1, es instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana, mediante los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

Uno de los instrumentos de participación ciudadana previstos en este ordenamiento es la consulta ciudadana, mediante la cual, entre otros temas, se someten proyectos específicos para erogar el presupuesto a consideración de los ciudadanos<sup>2</sup> inscritos en la lista nominal, es decir, 3% del presupuesto delegacional total por ejercicio fiscal. Estos proyectos específicos son presentados por ciudadanos y aprobados con un dictamen positivo por parte de las delegaciones, tal y como lo establece el Artículo 83 de la LPCDF. Ese 3% del presupuesto delegacional se reparte entre los proyectos específicos ganadores en cada una de las colonias o pueblos originarios en los que se divide territorialmente cada delegación.

Los proyectos específicos presentados por algunos ciudadanos y posteriormente elegidos por los vecinos deben referirse a rubros generales previstos en la LPCDF, como lo son: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito y actividades deportivas, recreativas y culturales. Una vez presentados, corresponde a las jefaturas delegacionales emitir un dictamen en el que se justifique la viabilidad o inviabilidad de los proyectos en los aspectos físico, técnico, financiero y legal. Posteriormente, se elabora una lista de los proyectos que cumplieron los requisitos de viabilidad y serán sometidos a consulta.

En una fecha determinada, la ciudadanía acude a las mesas o módulos receptores de opinión, o a través del Sistema Electrónico por Internet. El pasado 4 de septiembre se llevó a cabo la jornada de opinión en la que fueron escogidos los proyectos del presupuesto participativo para el ejercicio fiscal 2017 destinado al mejoramiento de las colonias y pueblos originarios de la Ciudad.

---

<sup>2</sup>De acuerdo con el Artículo 83 de la LPCDF, no basta con la calidad de habitante, sino que es necesario ser ciudadano, es decir, cumplir con lo establecido en el Artículo 34 constitucional: tener la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Dicha consulta fue realizada también para elegir a los integrantes de los órganos de representación ciudadana, es decir, a quienes conforman los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Lo anterior con objeto de aumentar el porcentaje de participación ciudadana.

## Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017

De acuerdo con cifras presentadas por el Instituto Electoral de la Ciudad de México en 2016, 11% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal acudió a emitir su opinión (IEDF, 2016, 5 de septiembre), cifra que representa una disminución en relación con el ejercicio similar anterior, en el que se obtuvo casi 14% de la participación. Vale la pena recordar que, meses antes de realizarse la mencionada consulta ciudadana, el 5 de junio, se llevó a cabo en la Ciudad de México un proceso electoral para elegir a los 60 integrantes de la Asamblea Constituyente, en el cual casi 29% de los ciudadanos acudió a votar. Es posible que el lapso de poco menos de tres meses entre estos dos procesos electivos haya afectado de alguna manera la participación ciudadana en la consulta de este año.

También resultan interesantes las causas de la baja participación mencionadas en el informe del comité especializado previstas en la base décimo octava de la Convocatoria única para la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2016, y la Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017, en donde se considera que los bajos niveles de participación se deben en primer lugar al desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana; de igual manera, la mayor parte de las personas considera que estos ejercicios benefician más a las autoridades capitalinas, como lo son el gobierno de la Ciudad y la Asamblea Legislativa.

Además, dicho comité menciona también que existen distintos actores que influyen e intervienen en estos ejercicios ciudadanos con el objeto de "tener una presencia desde el punto de vista político-territorial en la Ciudad" (Comité Especializado, 2017: 3). De ahí que los intereses políticos coyunturales incidan en la mayor o menor participación ciudadana. Por ejemplo, si los partidos políticos dieron prioridad al proceso electoral para elegir a los constituyentes, pudo haber existido una mayor movilización de sus plataformas para que más gente votara el 5 de junio y no necesariamente el 4 de septiembre.

Para muchos, el presupuesto participativo “ha sido utilizado por las autoridades políticas con múltiples propósitos, incluyendo obtener apoyo electoral, debilitar a los adversarios, formar alianzas y cumplir con preceptos ideológicos” (Ayala, Alonso y Fernández, 2014: 81); por ello, el comité especializado realizó una serie de observaciones que debe ser tomada en cuenta para garantizar en la mejor medida posible una mayor participación ciudadana y el respeto a los principios que rigen en la materia, que entre otras cosas exigen que los servidores públicos y los partidos políticos no intervengan en los procesos electivos.

En cuanto a los problemas de diseño, se destaca que el proceso de presupuesto participativo se trata más bien de un “mecanismo de gestión en el que algún vecino solicita resolver algún problema en específico, que al final es avalado por algunos de ellos” (Comité Especializado, 2017: 32). Por otro lado, se destaca que el presupuesto participativo “requiere mayor empoderamiento ciudadano, por un lado, y eficiencia de la autoridad, por otro” (Comité Especializado, 2017: 32).

Otras de las observaciones se refieren a la claridad de criterios sobre “las características o tipo de proyecto y el rubro general al que pertenece” (Comité Especializado, 2017: 32); también sobre un déficit de información “tanto en los proyectos como en los dictámenes” (Comité Especializado, 2017: 32), pues quienes promueven los proyectos no cuentan con información suficiente para calcular los costos.

En función de éstas y otras observaciones generales, dicho comité hace una serie de recomendaciones, entre las cuales se destacan:

- Promover la *consistencia* de los proyectos entre los ciudadanos y asegurar la congruencia entre los criterios de viabilidad jurídica, técnica, financiera y física.
- Modificar los tiempos de las convocatorias para ajustarlos al *ciclo presupuestario* de la Ciudad.
- Homologar las formas de dictaminar, “mediante el establecimiento de mesas de dictámenes abiertas a la ciudadanía en las que participen los funcionarios encargados de la valoración con derecho a voz y voto, un representante del IEDF con derecho a voz y un observador que registre los puntos principales que influyeron en la calificación del proyecto” (Comité Especializado, 2017: 34).

- Orientar a los vecinos que pretenden presentar proyectos mediante reuniones periódicas.
- Que cada delegación cuente con un órgano especial que dé atención, seguimiento y apoyo antes, durante y después de la Consulta, de manera que exista una orientación para que los ciudadanos presenten proyectos viables, que exista un apego a los lineamientos y procesos y que se pueda evaluar el cumplimiento y la realización de los proyectos por parte de las delegaciones.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que muy probablemente sea ésta la última consulta ciudadana realizada al amparo de la LPCDF vigente, pues en atención al proceso constituyente en curso y al paulatino proceso de armonización normativa, existirá una nueva ley de participación ciudadana. Es así que existe un área de oportunidad, desde el ámbito jurídico, para la regulación de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana mejor.

## Presupuestos participativos en otros países

Poner atención a la experiencia de los presupuestos participativos existentes en otras latitudes es importante como ejercicio comparativo. Si bien el mejor referente en la materia es el caso de Porto Alegre, Brasil, por ser el primero en ponerlo en práctica en 1989, el presupuesto participativo existente en Nueva York, Estados Unidos, también da luz acerca de los aspectos que pueden ser mejorados en nuestra regulación. En este último caso, es interesante cómo se tienen claras las repercusiones que busca el presupuesto participativo y que son: lograr un gobierno abierto, expandir el compromiso social, generar líderes en las comunidades, construir comunidades y hacer decisiones sobre el gasto público más equitativas.<sup>3</sup>

El proceso de elección de presupuestos participativos en la ciudad de Nueva York dura todo un año y se divide en las siguientes cinco etapas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Para mayor información, consultar artículos de Participatory Budgeting Project. Disponible en: <http://www.participatorybudgeting.org/resources/articles/>.

<sup>4</sup>En el caso del proceso en Porto Alegre resulta interesante cómo los habitantes de las colonias se enfocan primero en establecer cuáles son los problemas que se considera importante resolver y posteriormente se jerarquizan. Una vez que queda claro qué problemas se quieren resolver, se presentan ideas sobre las posibles soluciones. (De Sousa, 1997).

1. Recolección de ideas. Asambleas de colonias y por internet. En esta etapa se celebra en cada distrito un número específico de asambleas, en las cuales todos los que acuden pueden dar ideas. Estas ideas también se pueden recolectar por *mail* o en cualquier tipo de acto público. En estas reuniones se nombran voluntarios que fungen como “delegados presupuestarios”,<sup>5</sup> quienes se encargan de identificar los problemas locales, aprender de política presupuestaria, desarrollar la propuesta completa de proyecto con asesoría de expertos e informar a los demás habitantes y solicitar realimentación.

2. Reuniones de delegados. Los delegados de cada distrito acuden a sesiones de orientación y se reúnen en comités según los temas que se quieren abordar, que pueden ser sobre transporte, salud pública, seguridad pública, educación, parques, recreación y medio ambiente, arte y cultura, y alojamiento. Cada comité manda sus propuestas a las autoridades de los ayuntamientos. A lo largo de todo el proceso existe el apoyo de facilitadores, quienes apoyan a los delegados en la investigación y elaboración de los proyectos, y fungen como punto de contacto entre los integrantes de los ayuntamientos y los delegados, para resolver cualquier tipo de conflicto.

3. Exposiciones de los proyectos. Los delegados presentan sus propuestas de proyectos a la comunidad. Cada distrito debe tener por lo menos una exposición. Los proyectos pueden presentarse también por internet.

4. Votación de proyectos. Las personas que viven en los distritos y que tienen por lo menos 16 años de edad pueden votar. Cada votante puede votar cinco veces. El material para votar se presenta en los tres idiomas más hablados, aparte del inglés.

5. Evaluación, implementación y monitoreo. El comité del distrito monitorea la puesta en marcha de los proyectos. En caso de que no alcance el presupuesto para cubrir los gastos del proyecto ganador, existen reglas que permiten que ese presupuesto se siga utilizando en atención al proyecto participativo que obtuvo el segundo lugar.

## Propuesta

Al hacer un sencillo y breve estudio comparativo con los casos de otros países, y al hacerse caso a las sugerencias presentadas por el comité de expertos, se

---

<sup>5</sup> Estos delegados pueden tener 14 años de edad.



proponen los siguientes aspectos, que pueden ser tomados en cuenta por nuestros constituyentes y legisladores:

—Aumentar el presupuesto participativo, de manera que sea 10% del presupuesto delegacional sobre el cual los ciudadanos puedan elegir su destino, y no 3%. A mayor importancia económica de las decisiones que pueda tomar la ciudadanía a través de la consulta, se considera que la participación ciudadana e incluso las mejoras sociales pueden aumentar. Esto implicaría también que no sólo sea un proyecto participativo el que se ponga en práctica por colonia, sino que pueda haber dos o más, según el mayor número de votos obtenidos.

—Evitar que los ejercicios de participación ciudadana coincidan con fechas de procesos electorales, con el propósito de reducir una posible incidencia de actores políticos en procesos eminentemente ciudadanos. Así como aumentar la colaboración con autoridades penales para que no exista una intervención ilegítima ni ilegal de servidores públicos en estos procesos ciudadanos. Debe existir en la conciencia ciudadana una clara distinción y diferencia del ámbito electoral y del ámbito participativo.

—Permitir que no sólo nacionales emitan su opinión en las consultas ciudadanas, sino también quienes residan en las colonias, que como tal, pueden ser inmigrantes. Lo anterior en razón de que aquellas personas que habitan de manera temporal en una colonia y que, por tanto, se pueden ver afectadas o beneficiadas por los proyectos que se presenten, tienen derecho a participar, a ser escuchados y a que su opinión cuente.

En ese sentido, vale la pena recordar lo que el maestro italiano Luigi Ferrajoli opina acerca de la *ciudadanía* como un vestigio de un Estado paleoliberal, de manera que, si se quiere tomar en serio la universalidad de los derechos fundamentales, se debe poner atención a la “antinomía entre igualdad y ciudadanía, entre el universalismo de los derechos y sus confines estatalistas” (Ferrajoli, 2009: 43). En ese sentido, este dilema “tendrá que resolverse con la superación de la ciudadanía, la definitiva desnacionalización de los derechos fundamentales y la correlativa desestatalización de las nacionalidades” (Ferrajoli, 2009: 43).

En este caso, se trata de la posibilidad de intervenir directamente en asuntos que afectan el entorno más básico de la persona como habitante de una determinada colonia o pueblo de la ciudad. La desigualdad de derechos que genera que no nacionales no puedan participar en ejercicios ciudadanos no está justificada y genera la existencia de distintas clases de estados jurídicos

personales, en los cuales los ciudadanos tienen mayor posibilidad de acceso a la satisfacción de sus necesidades.

En ese sentido, conviene traer a cuenta uno de los dos principios de la teoría de la justicia como imparcialidad, en la medida en la que la sociedad es un sistema justo de cooperación entre personas libres e iguales, que son consideradas como integrantes cooperadores, con un igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básico e igualitario (Rawls, 2003: 31-34).

—Permitir que menores de 18 años y mayores de 16 puedan emitir su opinión, con independencia de que la edad para votar sea mayor, pues en el caso se trata de procesos electivos democráticos sobre los cuales un menor de edad puede tener la capacidad de discutir y formarse una opinión libre, consciente e informada.

—Que el proceso del presupuesto participativo dure un año; de manera que los habitantes de las colonias tengan más tiempo para poder participar, mediante asambleas ciudadanas o una figura análoga, en la discusión de los problemas públicos que pueden resolverse a través de algún proyecto participativo.<sup>6</sup>

—Antes de que los proyectos de presupuesto sean presentados ante el órgano encargado de la organización de la consulta, que exista una etapa de asesoría a los vecinos para que los proyectos presentados cumplan con los requisitos mínimos de viabilidad técnica, operativa, social y jurídica. Se sugiere no dejar su viabilidad en manos de las autoridades delegaciones, que tienen intereses políticos en apoyar ciertos sectores poblacionales y ciertos proyectos. De esta manera, la viabilidad de los proyectos estaría ya avalada por expertos ajenos a la estructura política de las delegaciones.

La intervención de las delegaciones o, en su caso, las alcaldías, ha de ser mínima en los procesos.

—Organizar actividades de difusión de los proyectos y hacer más largo el periodo en el que se dan a conocer a la población los proyectos que se someten a consulta. A su vez, una democracia directa requiere valores propios de una democracia deliberativa, en la cual los ciudadanos puedan deliberar abierta y públicamente sobre los asuntos públicos, conscientes de que sus argumentos están sujetos a debate y de que pueden ser convencidos por otros. En este sentido, es importante cumplir el mínimo de condiciones básicas para

---

<sup>6</sup>Se trata de una figura prevista en el Artículo 80 de la LPCDF.

que exista un diálogo como el que plantea Habermas con su teoría de la acción comunicativa.

—Fortalecer la etapa de monitoreo y seguimiento a los proyectos aprobados por los votantes.

—Fortalecer las campañas de difusión de los procesos de participación ciudadana y el propio contenido de la LPCDF. Dado que el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana existentes es la principal causa de que no aumenten los porcentajes de participación, es fundamental realizar una fuerte campaña de concientización.

—En el caso de México, los niveles de participación no son altos, “sino que desafortunadamente la percepción sobre la utilidad de ésta es baja, lo que en un futuro podría desincentivar más aún el activismo político o generar mayores niveles de participación extrainstitucional, e incluso violencia o desestabilidad en el orden público” (INE, 2014: 80).

Parece que el sistema de participación ciudadana vigente es una ola que busca ir en contra del diseño instaurado por el sistema representativo en el que vivimos en América Latina, el cual “buscó desalentar la deliberación pública y reforzar, con un claro sentido elitista y conservador de corte burkeano, la independencia de los representantes electos.” (Vázquez, 2016: 147). Es así que la democracia representativa es, ya no un mal necesario, como lo considera Nino, sino un bien necesario y superior “frente a la incapacidad que demuestra la ciudadanía en la práctica de la democracia directa” (Nino, 2009: 218), sobre todo si se toma en cuenta que son pocos los casos en los que la ciudadanía puede incidir directamente.

—Poner en marcha campañas más fuertes a favor de una cultura cívica sólida. Con el fin de contrarrestar los perjuicios derivados de nuestra historia democrática, parece necesario adoptar, en nuestra vida cotidiana y de manera más seria, elementos propios de una democracia deliberativa en términos de Gargarella; es decir, entender la participación ciudadana como resultado del ejercicio de “las virtudes del diálogo o la discusión” (Vázquez, 2016: 148) entre quienes deciden y quienes son afectados por esas decisiones.

La educación cívica se convierte en una herramienta indispensable para la formación de ciudadanos responsables y participativos. La utilización de valores democráticos en nuestras actividades cotidianas es el primer paso para una formación ciudadana. Contrarrestar los perjuicios que genera “una creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones políticas,

sociales y económicas que merma la cohesión social y destruye los cimientos del llamado 'capital social'" (Vázquez, 2016: 113) no es fácil; tampoco es una tarea cuyo cumplimiento debemos confiarle a los mecanismos de participación social; pero sin duda se debe tener en cuenta que se trata del espíritu que vive en el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo con algunos autores, como Boaventura De Sousa (2005: 412), el Estado se encuentra en crisis en la medida en la que su poder ya no es monopólico, sino que cada vez ha adquirido más funciones de coordinador de intereses nacionales, en las se incorporan "intereses y organizaciones no estatales". De acuerdo con estos cambios, la democracia redistributiva no se puede seguir limitando a la democracia representativa, pues "en la nueva coyuntura la redistribución social depende de la democracia participativa, e implica acciones del estado y de agentes privados, empresas, ONG's [sic] y movimientos sociales, cuyos intereses y actuaciones coordina el Estado" (De Sousa, 2005: 412).

Según el autor portugués, para garantizar una reconstrucción de la esfera pública no basta con la democratización del Estado, sino que resulta fundamental la democratización de la esfera no estatal. Por eso, de Sousa destaca que se han logrado "numerosas experiencias políticas de redistribución democrática de los recursos en todo el mundo" (De Sousa, 2005: 413), como lo representa el caso de los presupuestos participativos puestos en práctica, sobre todo localmente, en algunos lugares del mundo, mismos que podrían ser también empleados en niveles de actuación más amplios, como lo son el regional y el nacional.

De Sousa manifiesta que la experiencia de los presupuestos participativos "configura, sin duda, un modelo de co-gobierno donde se comparte el poder mediante una red de instituciones orientadas a obtener consensos y deliberaciones a partir de la negociación política" (De Sousa, 1997: 151).

Es interesante cómo en el texto de Sousa se encuentra inserta la idea de ampliar el campo de acción de la democracia participativa hacia la obtención de recursos del Estado, es decir, a la política fiscal. De manera que incluso se debe valorar la existencia de "impuestos participativos" para que los ciudadanos y sus familias cuenten con "la oportunidad de decidir colectivamente en qué deben invertirse sus impuestos y en qué proporción" (De Sousa, 2005: 413).

Para de Sousa, la creación de esferas públicas, como lo son los presupuestos e impuestos participativos, es la “única alternativa democrática a la proliferación de esferas privadas fascistas sancionadas por el Estado” (De Sousa, 2005: 413). La participación ciudadana mediante los presupuestos participativos representa otro tipo de soluciones institucionales, que deben poder coexistir con aquéllas proporcionadas por el Estado y otros agentes no estatales.

El derecho se constituye así en una herramienta para la lucha por una participación democrática, de ahí que el Constituyente de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa, encargada de la armonización de todo el marco jurídico, deben, una vez que exista nuestra constitución, tomar en cuenta la necesidad ciudadana de contar con mejores y más sólidas herramientas e instrumentos de participación ciudadana.

A pesar de lo anterior, se considera importante destacar que, si bien existe un amplio desconocimiento de los procesos de participación ciudadana, además de una falta de credibilidad de los mismos, existen razones un tanto liberalistas que generan poco interés en estos ejercicios.

Existe, desde mi punto de vista, una ausencia de sentido de pertenencia a una comunidad y una pérdida de sentido de responsabilidad hacia ella. Se puede hablar en el caso de un liberalismo que “es acusado de ser responsable de la destrucción de los valores comunitarios –solidaridad, patriotismo, fraternidad y virtudes cívicas en general– y por consiguiente, de favorecer un debilitamiento de la vida pública” (Vázquez, 2010: 187).

A pesar de las posibles críticas que pueda tener la siguiente aseveración comunitarista, parece existir un grado de verdad en la medida en la que el individuo, su personalidad y desarrollo, es codependiente de su comunidad: “la identidad del individuo como ser humano no se concibe de forma atomística, sino en el seno de una comunidad cultural donde las relaciones son recíprocas y la ordenación de medios y fines se diluye” (Vázquez, 2010: 188).

Así como Aristóteles hablaba del hombre como “animal político”, que de acuerdo con MacIntyre, implicaba que el ser humano debía ejercer sus virtudes para ser bueno, este ejercicio no podía ser ajeno a su polis, a su comunidad. En razón de esto, si bien se reconoce la autonomía de cada persona, se le da importancia a la comunidad como espacio donde la vida de la persona se lleva a cabo.

A pesar de los aspectos no deseables del comunitarismo, como lo son, de acuerdo con Nino, “la idea de que el elemento social es prevalente en una concepción de lo bueno puede conducir a justificar sacrificios de los individuos como medio para promover o expandir el florecimiento de la sociedad o del Estado” (Vázquez, 2010: 193), y de que no obsta para lo anterior el que “los comunitaristas se equivocan al pretender que los valores que debe asumir el individuo ya se encuentran dados por la comunidad” (Vázquez, 2010: 193), resulta importante la aportación comunitarista en términos de concientizar sobre la comunidad.

En México, la calidad de vida comunitaria no es buena, “nuestra sociedad continúa sumamente desconfiada y característicamente desorganizada. Lamentablemente aún no existe una cultura de participación en la comunidad que permita el cambio en la sociedad por parte de sus propios miembros” (INE, 2014: 85). Esta conclusión del informe puede explicar también la baja participación ciudadana, pues si no hay una cohesión social en una colonia o pueblo originario, es difícil que exista una participación activa en la discusión de los problemas y soluciones públicos.

En el caso de la consulta y de los demás instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, sería significativo empezar a hablar del ser humano como “animal participativo”, que gracias a su autonomía, libertad y a la vez a su conciencia de pertenecer a una comunidad, es copartícipe de las decisiones públicas y está interesado en el debate público.

En ese sentido, el surgimiento del republicanismo como consecuencia, entre otras causas, de la discrecionalidad de los gobernantes frente a la opinión ciudadana, de la apatía política en el electorado, del declive de la sociedad civil y quiebra de cohesión, y del creciente individualismo y consumismo de las sociedades actuales, ha resaltado la importancia de la formación de una ciudadanía activa y virtuosa que discuta sobre lo público.

En el contexto de una democracia deliberativa como la que pregonan los republicanos, es indispensable un proceso de información, debate y deliberación en el que todos los que participen estén en igualdad de condiciones. Ya lo decía Tocqueville: “sin la participación de los ciudadanos en el proceso político, la democracia carece de sentido de legitimidad” (INE, 2014: 53). Para los republicanos la autonomía se construye en función de ciertas virtudes, entre las cuales destacan el patriotismo y la perseverancia.

Con el fin de contar con una mejor regulación de nuestro presupuesto participativo, vale la pena traer a cuenta los elementos que lo conforman, que son tres: una “discusión sobre la asignación de recursos públicos, un espacio jurídico-político determinado y que sea resultado de un proceso deliberativo” en el que es vital un diálogo entre gobernantes y gobernados (Ayala, y Hernández, 2014: 77).

Parece claro que en la regulación del presupuesto participativo existente hoy en día hace aún falta un proceso deliberativo que tenga en cuenta que un régimen democrático durable “debe tener el sostén libre y voluntario de por lo menos una mayoría sustancial de sus ciudadanos políticamente activos” (Rawls, 2003: 58). La virtud participativa en el caso es indispensable para poder hablar de una comunidad en la que todos intervienen y todos están interesados en lo público.

## Consideraciones finales

Desde 2011 hasta el año en curso se han realizado siete consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo para que las 1,815 colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México escojan entre los proyectos con dictamen positivo aquéllos que, según su opinión, son los idóneos para mejorar sus entornos.

Sin embargo, es necesaria una revisión a la legislación existente, sobre todo ante la coyuntura de que se renueve por completo el marco jurídico de la capital. En esa medida, es útil recurrir a una concepción de la democracia participativa en la que exista más deliberación e inclusión.

Ampliar la posibilidad de que las personas que no cumplen con la calidad de ciudadanos o de mexicanos participen en estas consultas es una propuesta que busca ir con el principio de universalidad de los derechos humanos, en particular de los derechos a participar, a decidir y a intervenir en la discusión de lo público. De igual modo, ampliar los tiempos y procesos de deliberación y discusión puede favorecer una mayor participación ciudadana, sobre todo si se considera mayor la incidencia del presupuesto participativo en términos de implicar, no 3% del presupuesto delegacional, sino 10 por ciento.

Las personas, como seres dotados de autonomía e insertas en un contexto social, político, cultural y económico en el cual se desarrollan, necesitan estar

conscientes de esos pequeños espacios que sus instituciones representativas les han devuelto para dejar de entender nuestra democracia en términos electorales, sino como un verdadero sistema de vida, tal y como lo establece el Artículo 3º constitucional.

El proceso constituyente en curso en nuestra Ciudad representa una oportunidad para evaluar los mecanismos de participación ya existentes, mejorarlos e introducir otros. En esa medida, las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo representan un área de oportunidad en donde confluyen principios de la democracia participativa, representativa, deliberativa y social.

## Fuentes de consulta

- AYALA, A., y Hernández J. (2014). *Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*. México: IJ.
- DE SOUSA, B. (2005). *El uso contra-hegemónico del derecho en la lucha por una globalización desde abajo*. Portugal: Anales de la Cátedra Francisco Suárez.
- , (1997). Presupuestación participativa, hacia una democracia redistributiva. *Ruralter*, No. 16/17, 2do Sem. 97/ 1er Sem. 98, La Paz, p. 107-156. Disponible en: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa\\_Ruralter.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa_Ruralter.pdf)
- FERRAJOLI, L. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. (2016, 5 de septiembre). Participan más de setecientos mil ciudadanos en ejercicios de participación ciudadana. *Boletín de prensa//EDF/UTCSTyPDP 245*. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3995-participan-mas-de-setecientos-mil-ciudadanos-as-en-ejercicios-de-participacion-ciudadana>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía de México*. México: Colegio de México.
- Informe del Comité Especializado previsto en la base décimo octava de la Convocatoria Única para la Elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2016, y la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2017, compartido a los medios de comunicación en conferencia de prensa.
- LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL (LPCDF).



- NINO, C. (2009). *La constitución de la democracia deliberativa*. México: Gedisa Editorial, Derecho/Filosofía Política.
- RAWLS, J. (2003). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VARGAS, N. (2014). *La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*. México: IJ.
- VÁZQUEZ, R. (2010). *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la Filosofía del Derecho*. Madrid: Trotta.
- , (2016). *Derechos Humanos. Una lectura liberal igualitaria*. México: ITAM, IJ, UNAM y Estudios de Actualización en Derecho.

### III. BALANCE DE LOS COMICIOS

---





# Baja California elecciones 2016: La tendencia electoral desde los municipios y las secciones electorales

---



Ana Claudia Coutigno Ramírez<sup>1</sup>

## Introducción

Según el modelo procedimental de la democracia, en México en las últimas décadas se han creado las condiciones para la *competencia electoral* y la inclusión de alternativas políticas que hay que elegir. En este sentido, la competencia por el poder mantiene en el representante político el estímulo por cumplir sus promesas de campaña, ya que cumplirlas es una norma social profundamente interiorizada y sabe que, si no se cumplen, se acarrearán dificultades a la hora de llegar las nuevas elecciones (Manin, 1998: 206). En opinión de Aziz y Alonso (2009), éste es el momento vital en el cual entra la tensión entre los procesos electorales y los contenidos sustantivos. Es decir, el día de la elección se pone a prueba si el gobierno saliente tuvo la capacidad de respuesta a las demandas sociales. Significa entonces que se observó o no la *reciprocidad democrática* y por lo tanto la *representación política* en su gestión.

De lo antes mencionado, entonces, si la reciprocidad democrática es una dimensión en la cual el ciudadano hace patentes sus necesidades y sus deseos, ¿cómo podríamos encontrar conexión entre el proceso electoral y la reciprocidad democrática? Para dar respuesta a eso, Powell (2003) sugiere que existen arreglos institucionales que nos permiten ubicarlos en el proceso democrático y, sobre todo, en el proceso electoral. Las conexiones entre las necesidades de los ciudadanos y los hacedores de políticas están en los principios del gobierno representativo. Powell indica tres puntos: 1. La expulsión sistemática de

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales. Académica de El Colegio de la Frontera Norte.

elaboradores de políticas irresponsables e incompetentes, estimulando a sus sucesores a anticipar los deseos de los ciudadanos más cuidadosamente. 2. La elección directa de los gobiernos fuertes y fieles a sus promesas, que estén comprometidos con políticas que los ciudadanos desean. 3. La elección de partidos múltiples y representativos, que estén comprometidos a negociar como agentes de políticas favorecidas por el subgrupo de ciudadanos que los eligieron. Señala también que estos puntos no son necesariamente exactos para medir la reciprocidad democrática, pero de alguna manera se encuentra reflejada en ellas (Powell, 2003: 78).

Señalada así por Powell, la idea de la evaluación del modelo de representación política desde la perspectiva del ciudadano puede ser mediante la distribución del voto electoral, como una evidencia de comportamiento electoral, con autoridad de preferencias de los ciudadanos, y subraya que los votos son una posición política. Siguiendo esta argumentación, se presupone también un ciudadano bien informado de las propuestas políticas y, en ese sentido, sólo es necesario saber la distribución de los votos ciudadanos en el proceso electoral (Powell, 2003: 80). Es decir, se presenta la importancia del electorado como juez de las políticas ejecutadas por sus representantes. Entonces, el ciudadano elector favorecerá con su voto la continuidad del partido en el poder o elegirá otra alternativa.

Con los conceptos teóricos mencionados es que este documento se divide en cinco apartados. El primero presenta un diagnóstico breve del marco político electoral que a lo largo de 34 años ha distinguido al estado de Baja California y se puede decir que es un estado con cambios políticos sustantivos. El segundo apartado analiza la tendencia de la participación electoral en siete comicios como evidencia de su declive en el nivel municipal, quedando en promedio con la participación de sólo 30% de la ciudadanía. El tercer apartado explora el incremento en los cambios (alternancia) de las preferencias electorales de este grupo de ciudadanos, a través del análisis sistemático de los procesos electorales que van de 2007 a 2016. En el cuarto apartado se estudia la competencia electoral en las elecciones de 2016, a través del indicador de competitividad denominado margen de victoria, entendida la competitividad electoral como el grado de organización que presentan las fuerzas políticas para persuadir y conducir a las urnas a los electores potenciales favorables en número suficiente para alcanzar el triunfo electoral, bajo las reglas institucionales y oportunidades que generan incertidumbre de los resultados hasta el final de la competencia (Sánchez, 2005). Y concluye con el quinto apartado.

## Breve desarrollo político electoral en Baja California

Por lo antes mencionado, y como antecedentes para el análisis de la estadística electoral, retomaremos estas ideas en dos ejes para el marco político de Baja California. El primero se caracteriza por rasgos peculiares en el proceso de construcción de la democracia procedimental y la competencia electoral, que van desde el primer triunfo de un partido de izquierda, con David Ojeda del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), para administrar el municipio de Ensenada en 1983; y en 1986 pasa la administración de este mismo municipio al Partido Acción Nacional (PAN), con Ernesto Ruffo Appel. En 1988, en las elecciones presidenciales, se presenta en el estado una amplia votación a favor de Cuauhtémoc Cárdenas; y en 1989, el primer triunfo nacional de un candidato del PAN para el gobierno del estado (Espinoza, 1998).

Un dato importante que hay que destacar es que en 1989 se generó una activa práctica ciudadana de vigilancia y el apoyo a la transparencia del proceso electoral para la elección de gobernador. Los ciudadanos, mediante la vía electoral, lograron que el gobierno federal reconociera el triunfo de un partido de oposición para administrar el gobierno del estado.

El resultado de este conjunto de elecciones en los años ochenta es un buen indicador para señalar que la sociedad bajacaliforniana presentó un interés en el desarrollo político de su estado, independiente de la ideología. Este resultado se puede caracterizar como una corriente electoral que favoreció el cambio en ese período (Hernández, 2000: 98).

El segundo eje de análisis político es el que refiere a la gestión pública. Y es a partir de 1989 que en la entidad se generan tres procesos paralelos. El primero es el fortalecimiento de una nueva élite política que pertenecía al Partido Acción Nacional, el segundo es un sistema de partidos y el tercero es que se generó una gran expectativa por parte de la ciudadanía para mejoras en la gestión gubernamental, las cuales incluían, entre otros aspectos, prosperar en sus condiciones socioeconómicas (Hernández, 2001). Este último punto es fundamental para entender nuestras hipótesis que sugieren, en primer lugar, que un cambio constante en las preferencias partidistas (alternancias) durante el periodo de análisis de este documento se debe a identificar la mejor alternativa política posible y, en segundo lugar, es que la ciudadanía paulatinamente ha dejado de participar electoralmente, debido principalmente al desencanto del ciudadano por la ineficiencia de los gobiernos en la solución de los problemas locales y al no contar ya con mejores alternativas para votar.

Sumado a esta idea, Tania Hernández se refiere a la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público, cuando Ruffo Appel en su primer informe de gobierno subraya que “la participación ciudadana habrá de determinar el ritmo y la profundidad de los cambios en la entidad [...] Y diez años después reconoce una desesperanza de no ver a una ciudadanía activa, que luchará por sus derechos, la participación del ciudadano era más eslogan que una realidad” (citado en Ruiz, 2008: 94).

La nota de Hernández nos permite distinguir, desde la opinión de un actor político, que la participación de la ciudadanía en realidad ha disminuido en la esfera pública. En nuestra consideración más que por una apatía hacia los asuntos públicos, es por un cansancio debido a la falta de resultados positivos de las administraciones panistas (Coutigno, 2012). Y desde la alternancia, diversas investigaciones, como las de Ruiz (2008), Espinoza (2003), Negrete (2002) y Hernández (2001), indican que, si bien la administración estatal encabezada por Acción Nacional no contó con políticas sociales para la región, tampoco la forma en la que ha administrado el Revolucionario Institucional en los municipios ha sido la diferencia; y los ciudadanos bajacalifornianos no encuentran mejora en sus condiciones socioeconómicas en los partidos políticos, ni en su intervención en la democracia electoral. Con esta información como marco político, los resultados electorales cobran sentido y nos permiten identificar diversos comportamientos electorales de los ciudadanos residentes en Baja California.

## Tendencia de la participación electoral por municipio, 1998-2016

Con los datos políticos que anteceden en Baja California y junto con las reformas electorales de los años setenta en adelante, no hay duda de que las recientes generaciones de electores se mueven dentro de nuevas instituciones electorales y reglas, que determinan la competencia entre los partidos políticos. Hoy en día, los ciudadanos pueden observar todas las etapas del proceso electoral, desde las precampañas y durante las campañas electorales, las reflexiones de los debates, saber sobre sus recursos económicos y los posibles resultados electorales mediante las encuestas de opinión. Lo anterior ha ayudado, de cierta manera, a mantener informado al ciudadano de los procesos de elección de sus representantes y que al final el resultado electoral está en sus manos. Cabe decir que, con todos estos cambios normativos y procedimenta-

les en el ejercicio del voto, el ciudadano sigue siendo el punto más importante que persiguen los partidos políticos para alcanzar los puestos públicos.

En este sentido, un análisis significativo consiste en observar las prácticas electorales de los ciudadanos a lo largo del tiempo, mediante las diferentes elecciones, y examinar con ello de qué manera cambia su preferencia electoral o si mantienen su asistencia a las urnas. Esto sólo como un primer acercamiento al binomio participación-abstención. El estado de Baja California es un caso significativo debido a la tendencia, que se ha presentado a lo largo de varias elecciones locales, hacia la disminución en la asistencia a las urnas de los ciudadanos.

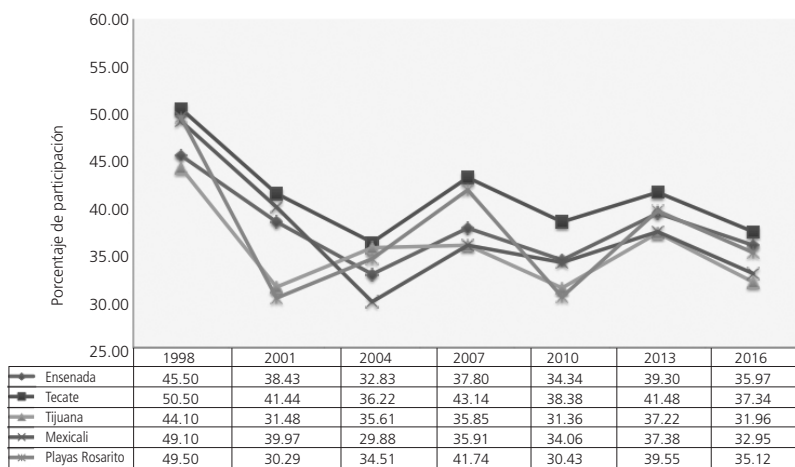
Iniciamos este primer acercamiento con el análisis de la participación electoral de los ciudadanos que residen en el municipio de Ensenada en las elecciones locales, como se observa en la gráfica 1. En primer lugar, es clara una tendencia a la baja durante en el periodo de 1998 a 2016; en segundo lugar, las oscilaciones que se observan en las elecciones de 2001, 2007 y 2013 responden muy probablemente al efecto de la elección para gobernador del estado, que genera una mayor participación; y en tercer lugar, durante el periodo de análisis la caída en la participación es de 9.5 por ciento.

Con respecto a la dinámica electoral en el municipio de Tecate (ver gráfica 1), en 1998 se presenta la participación electoral más alta entre los cinco municipios; sin embargo, se presenta una tendencia a la baja entre 1998 y 2016, siendo al final una diferencia de 13.3% en la participación. También en este municipio, los porcentajes altos coinciden con la elección para gobernador del estado. En el municipio de Tijuana, la caída en la participación electoral asciende al 12.1% al final del periodo de 1998 a 2016, las elecciones para gobernador afectan un poco la participación en 2007 y 2013, y las elecciones intermedias de 2001, 2010 y 2016 son las más bajas.

En cuanto a los resultados de la participación de los ciudadanos residentes en Mexicali, éste ha sido el municipio que más ha bajado su participación entre 1998 y 2016 con hasta 16.2%; las elecciones para gobernador sí impulsan la participación en este municipio. Sin embargo, en la elección de 2004, en el total de los cinco municipios, es la localidad con menor participación en el periodo de análisis (29.8%). Finalmente, la participación en el municipio de Playas de Rosarito tiene una caída de 14.3% entre 1998 y 2016; también en este municipio las elecciones para gobernador en 2007 y 2013 incrementaron la participación de los ciudadanos. Y en las elecciones intermedias para municipales en 2010, fue la participación más baja en esta localidad, con 30.4 por ciento.



Gráfica 1. Porcentajes de participación electoral en las elecciones para municipales, Baja California, 1998-2016



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016

Una vista en conjunto de la participación electoral de los ciudadanos de los cinco municipios observados es que el proceso de construcción de la democracia a través de la vía electoral dejó de ser el eje central de la movilización social y el objetivo que había que lograr por parte de los actores políticos y ciudadanos, dato que se confirma con el incremento sustancial de la abstención electoral. Estos resultados, en la opinión de algunos líderes sociales y políticos, enfatizan que esta conducta está en la racionalidad electoral de algunos ciudadanos; y otros, por el contrario, encuentran rasgos que parecen corresponder más bien a una cultura poco cívica, a una limitada construcción de la ciudadanía y a un ciudadano apático y poco informado. En fin, hasta un elector que vota sólo por identidad partidaria o por socialización familiar (Coutigno, 2012).

En este apartado se puede concluir que la participación electoral es oscilatoria con una tendencia a la baja, y que en las últimas siete elecciones municipales sólo 30% de los ciudadanos ha decidido el rumbo político del municipio. Pero la pregunta siguiente es ¿por qué partido ha votado este reducido número de ciudadanos?, y ¿se han mantenido en su preferencia partidaria de elección en elección en los últimos años? Con estas preguntas en mente, se examinan las preferencias

partidarias a través de un análisis sistemático geo-político de las elecciones del periodo de 2007 a 2016, para ubicar las preferencias partidistas de los ciudadanos y sus cambios o alternancias.

## Los cambios en las preferencias partidarias, 2007-2016

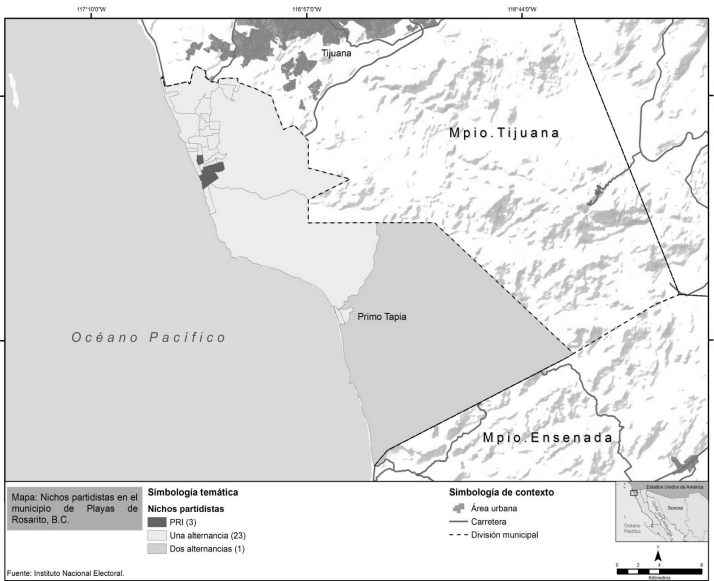
En la teoría procedimental de la democracia contemporánea se identifica una etapa sustantiva, que se refiere al tiempo entre una elección y otra. Aquí se ven en acción el grado de representación política y, principalmente, la reciprocidad democrática. En el período entre elecciones se puede evaluar el ejercicio de los sujetos elegidos en los procesos electorales. Se observa también que la toma de decisiones políticas se lleva a cabo según las propuestas hechas en la campaña electoral (Dahl, 1991: 83). En este tiempo, comenta Robert Dahl, se puede observar algo más allá del proceso electoral; se presentan entonces las consecuencias de la selección de esa alternativa política y el grado con el que se mantiene el régimen democrático (Dahl, 1991). La reciprocidad o correspondencia de las decisiones políticas con los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil en general se refiere, para este estudio, al cumplimiento progresivo de mayor igualdad política, social y económica. Es decir, a la capacidad de satisfacer los intereses de los representados al ejecutar las políticas (toma de decisiones) que respondan a sus demandas (Morlino, 2005: 39).

Para medir en la praxis lo antes dicho, se identifica si existieron algunos cambios en las preferencias partidarias de elección en elección, como resultado de una probable evaluación de la gestión de los sujetos elegidos en la elección anterior. Y esta evaluación se puede reflejar en la continuidad en su preferencia partidaria o en el cambio por otra alternativa. Utilizamos como metodología para este estudio, los resultados de las elecciones municipales de 2007, 2010, 2013 y 2016, por sección electoral. En este nivel de análisis, hemos identificado cambios electorales significativos, más que el nivel de distrito electoral. Para este estudio se construyeron series de datos, con el objetivo de distinguir las secciones en las cuales los ciudadanos votan de manera recurrente por un mismo partido durante 2007 a 2016, que denominamos *concentración del voto por un partido político*; también identificamos las secciones en donde se presentan una, dos o hasta tres cambios (alternancias) en las preferencias ciudadanas y, por consecuencia, se otorga el triunfo a un partido diferente en esa sección. Esta última conducta, la podríamos deno-

minar como una forma de *volatilidad del voto* (Arnoletto, 2007) o alternancia en la preferencia partidista.

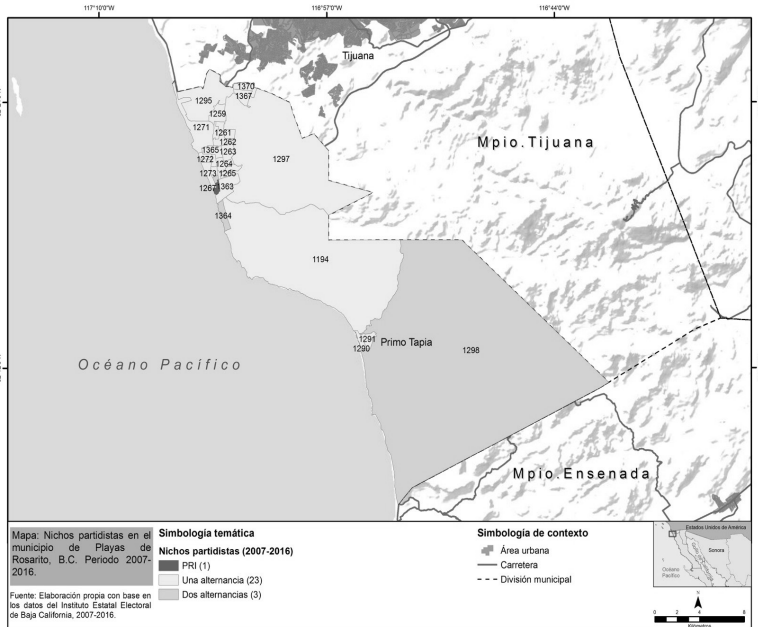
Exponemos en primer lugar los resultados para el municipio de Playas de Rosarito. Este municipio está dividido en 24 secciones; en un primer periodo de análisis, que va desde 2007 a 2013, el PRI mantenía su concentración de voto en tres secciones de manera constante, y el PAN en ninguna sección refrendaba su triunfo. Por lo tanto, en este periodo en 21 secciones se presentó la *volatilidad del voto*, que denominaremos, para este fin, alternancia en una ocasión y, en dos secciones, la alternancia fue en dos ocasiones, como se observa en el mapa 1. Esta tendencia cambia cuando incluimos los resultados electorales de 2016, en los cuales el PRI pierde dos secciones en las que había concentrado su voto en el periodo anterior. Por lo que la alternancia en las secciones electorales aumenta y se da entre el PRI y el PAN, como se observa en el mapa 2. En este sentido, el ciudadano elector del municipio de Playas de Rosarito ya no refrenda el triunfo electoral por ningún partido político.

Mapa 1. Preferencia partidista en Playas de Rosarito, 2007-2013



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

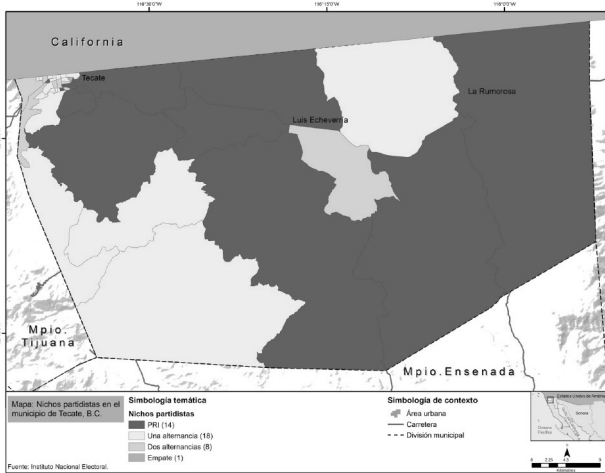
Mapa 2. Preferencia partidista en Playas de Rosarito, 2007-2016



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

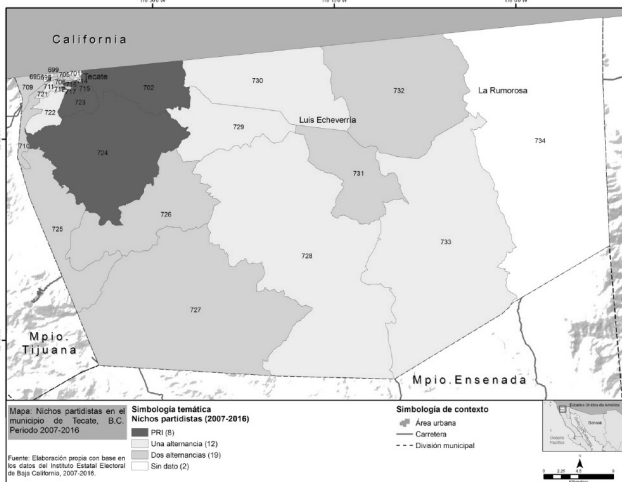
En el caso de Tecate, este municipio está dividido en 41 secciones, de las cuales, durante el periodo de 2007 a 2013, el PRI mantuvo sus triunfos en 14 de ellas, y el PAN no logró mantener ninguna sección de manera recurrente (ver mapa 4). Con los resultados de las elecciones 2016 cambia el panorama para el PRI, pues pierde seis secciones en donde los ciudadanos le habían refrendado su preferencia electoral de manera constante. Y si comparamos los mapas 3 y 4, se puede observar claramente la pérdida de secciones para el PRI. Respecto a la volatilidad del voto de 2007 a 2013, sólo ocho secciones se habían alternado el triunfo entre PRI y PAN, sin embargo, al incluir las elecciones de 2016, se incrementa la alternancia en 19 secciones. En este sentido, se observa que el ciudadano en la elección de 2016 cambia de manera radical su preferencia partidaria.

Mapa 3. Preferencia partidista en Tecate, 2007-2013



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

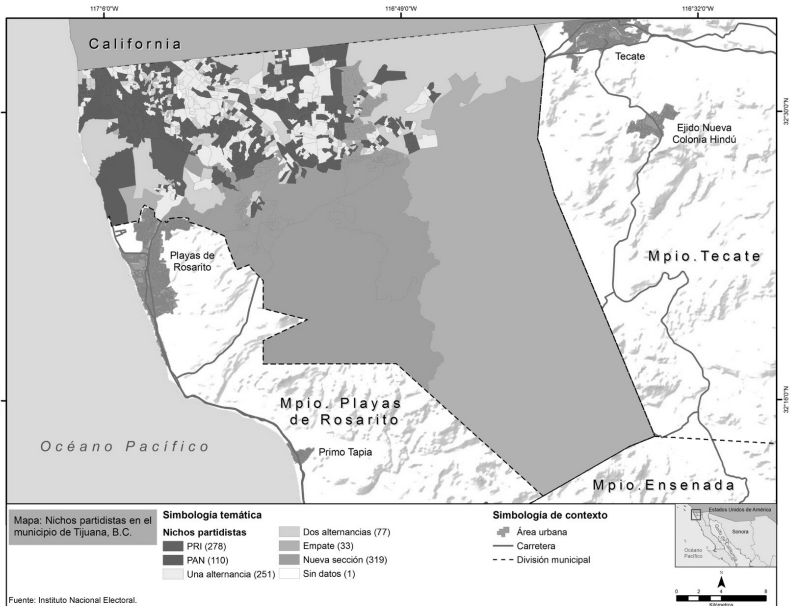
Mapa 4. Preferencia partidista en Tecate, 2007-2016



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

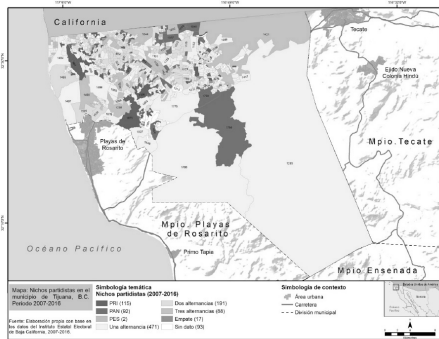
Los resultados para el municipio de Tijuana se indican en los mapas 5 y 6. En ellos, se puede observar la disminución de refrendo electoral en varias secciones. Es decir, de las elecciones 2007 a 2013 aún se podía observar áreas geopolíticas en donde el PRI y el PAN refrendaban de manera constante las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, al incluir los resultados de 2016, se identifica una ciudadanía que ya alterna sus preferencias electorales y ya no observamos, por decirlo llanamente, núcleos priistas o panistas. En número de secciones de 2007 a 2013, el PRI refrendaba su triunfo en 278 y el PAN, en 110. Con el resultado de las elecciones de 2016, disminuye el PRI a 115 secciones con referendo, y el PAN, a 92. Entonces, la volatilidad del voto se duplica durante la última elección en este municipio.

Mapa 5. Preferencia partidista en Tijuana, 2007-2013



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

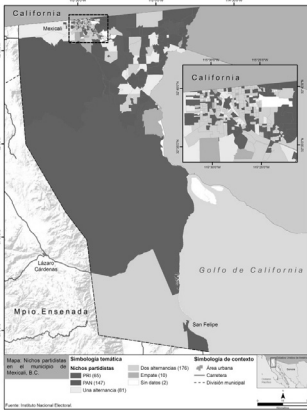
Mapa 6. Preferencia partidista en Tijuana, 2007-2016



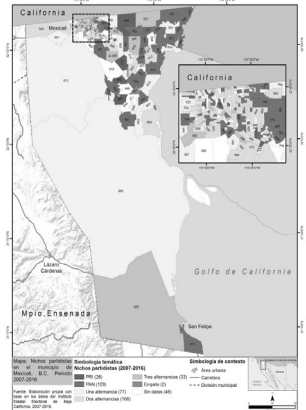
FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

En el municipio de Mexicali, a primera vista, en los mapas 7 y 8 se observa cómo el PRI pierde de manera considerable secciones en las que había refrendado la preferencia electoral, con la pérdida de 39 secciones en la elección de 2016. El PAN, que refrendaba 147 secciones de 2007 a 2013, sólo pierde 18 en las elecciones de 2016. Lo que se incrementa de manera sustantiva es la volatilidad del voto, pues ya se contabilizan tres alternancias en 33 secciones y dos alternancias en 168 secciones.

Mapa 7. Preferencia partidista en Mexicali, 2007-2013



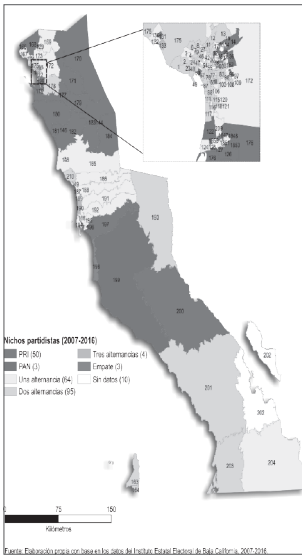
Mapa 8. Preferencia partidista en Mexicali, 2007-2016



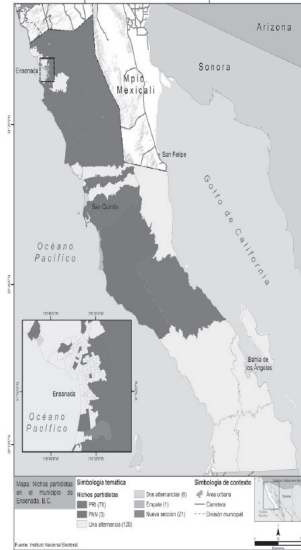
FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

Un escenario muy parecido al de Mexicali es el municipio de Ensenada, en donde el PRI también pierde secciones en la elección 2016 y el PAN mantiene las tres secciones que ha concentrado su voto desde 2007. También como los demás municipios la volatilidad del voto sigue avanzando, llegando también a dos y tres *alternancias*, de manera considerable.

Mapa 9. Preferencia partidista en Ensenada, 2007-2013



Mapa 10. Preferencia partidista en Ensenada, 2007-2016



FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2007-2016.

De los resultados presentados hasta aquí, señalaremos que en los cinco municipios del estado de Baja California, y con mayor énfasis en la elección de 2016, se observa un fuerte descenso sostenido en las preferencias electorales hacia el PRI y, con respecto al PAN, se identifica un descenso modesto en las preferencias electorales. Y como resultado principal, en las elecciones de 2016 existe un claro aumento constante del cambio en las decisiones electorales de los ciudadanos en los cinco municipios (volatilidad del voto).

Con lo anterior en mente, y desde el panorama de las investigaciones de Benedicto Ruiz, se pueden aclarar ciertos aspectos sobre el cambio en el comporta-



miento electoral de los ciudadanos residentes en Baja California. Principalmente, a partir de la forma en la que el PAN ha administrado el gobierno. En este sentido, se puede confirmar nuestra hipótesis sobre la alternancia en las preferencias electorales: muy probablemente responde al malestar o descontento ciudadano con la representación política y reciprocidad democrática del PRI y PAN hacia la sociedad bajacaliforniana. En primer lugar, que un cambio constante en las preferencias partidistas (alternancia) durante el periodo de análisis se debe muy probablemente a identificar la mejor alternativa política posible entre las opciones que se presentan. En segundo lugar, en opinión de Ruiz, los gobiernos del PAN o del PRI no han impulsado gobiernos más democráticos o más representativos, la alternancia no significó una nueva generación política, fue simplemente un relevo político y administrativo del poder (Ruiz, 2008: 102).

## Se inicia en Baja California la competencia electoral: elección 2016

Como se ha señalado en el apartado anterior, las elecciones en 2016 cambiaron el rumbo que venían tomando los comicios: de un bipartidismo a una alternancia de partido más intensa. Si bien el resultado estadístico de esta elección que nos reporta el Instituto Electoral Estatal de Baja California fue en promedio de 33% municipal y los candidatos obtienen el triunfo con porcentajes muy bajos, con el límite inferior para Tijuana con 23.18% de votos obtenidos y Playas de Rosarito con el superior de 35.40% del total de votos, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1. Baja California 2016  
Porcentaje del total de voto para obtener el triunfo electoral

Municipio	Total de votos obtenidos	Porcentaje del total
Ensenada	30 484	25.40
Tecate	8 470	31.10
Mexicali	68 178	34.79
Playas de Rosarito	8 541	35.40
Tijuana	80 665	23.18

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Electoral de Baja California, 2016.

Ante los resultados anteriores, se nos obliga a ahondar en el nivel de análisis e indagar si la victoria que obtuvo cada partido se presentó con alguna competencia electoral o no. Por eso, es importante dar un paso adelante y utilizar los indicadores de competitividad electoral en la sección electoral. En este sentido, un indicador pertinente es el de margen de victoria, que mide la distancia en el porcentaje de votos obtenidos entre el partido ganador y el partido que queda en segundo lugar; y entre más pequeña es la distancia entre los votos obtenidos por el partido ganador y el segundo lugar, existirá mayor competitividad. Y como señalamos en la introducción de este documento, se entiende por competitividad electoral al grado de organización que presentan las fuerzas políticas para persuadir y conducir a las urnas a los electores potenciales favorables en número suficiente para alcanzar el triunfo electoral, bajo las reglas institucionales y oportunidades que generan incertidumbre de los resultados hasta el final de la competencia (Sánchez, 2005).

Estos triunfos, bajo la lupa del margen de victoria indicado por sección electoral, presenta resultados diversos en los cinco municipios. Es importante señalar en este punto que se analizan las secciones electorales sin considerar el tamaño de su lista nominal. En este orden de ideas, iniciamos con el estudio del municipio de Tecate, en donde gana la presidencia municipal la coalición encabezada por el PRI con 8,470 votos; sin embargo, por sección electoral se puede observar que gana el PAN 61.5% de secciones electorales, mucho más que las del partido ganador con 15 secciones y con una media y alta competencia, como se observa en el cuadro 2. De ahí la importancia de identificar las secciones para obtener el triunfo en las de mayor repercusión electoral. También, es importante desatacar que, de las 39 secciones, sólo en cinco tienen una baja competencia electoral.

Cuadro 2. Resultados para municipales, Tecate, 2016

Total de secciones	39	Porcentaje	
PAN	24	61.5	
PRI	15	38.5	
Margen de victoria			Porcentaje
Alta competencia	17	0.0	43.6
Media competencia	17	0.1	43.6
Baja competencia	5	0.2-04	12.8

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2016.

En el caso del municipio de Ensenada, el resultado para la elección municipal favorece también a la coalición del PRI; sin embargo, por sección electoral sólo gana 30% de las secciones y el PAN obtiene el triunfo en 63.91% de las secciones. En este municipio ya se empieza a romper, al menos en el nivel sección, el bipartidismo que existe en el estado, en donde están presentes el Partido Encuentro Social (PES) y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). En este municipio también se presenta una mediana y alta competencia electoral, siendo mayor la alta, como se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3. Resultados para municipios Ensenada, 2016

Total de secciones	230	Porcentaje	
PAN	147	61.5	
PES	1	38.5	
Morena	2		
PRI	69	0.0	
Empate	2	0.1	
Sin dato	9	0.2-0.4	
Margen de victoria			Porcentaje
Alta competencia	104	0.0	47.06
Media competencia	92	0.1	41.63
Baja competencia	25	0.2-0.4	11.31

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2016.

El municipio de Playas de Rosarito se podría clasificar en las elecciones de 2016 como de preferencia ciudadana panista, ya que 88.9% de las secciones fueron ganadas por este partido, además de que la competencia electoral está en la clasificación de media y baja. Lo que se puede señalar es que en este municipio el PAN gana la preferencia ciudadana sin competencia fuerte, en términos relativos, en esta elección.

Cuadro 4. Resultados para municipios Playas de Rosarito, 2016

Total de secciones	27	Porcentaje	
PAN	24	88.9	
PRI	3	11.1	
Margen de victoria			Porcentaje
Alta competencia	1	0.0	3.7
Media competencia	18	0.1	66.7
Baja competencia	8	0.2-0.4	29.6

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2016.

En el caso del municipio de Tijuana, como el de Ensenada, se empieza a vislumbrar ya una nueva y diversificada perspectiva partidista. Es decir, en la elección 2016 en Tijuana el PES ganó en 33% de las secciones y en casi 2% de las secciones se dio un empate electoral. El PAN, sin lugar a dudas, ganó en una mayoría de secciones (41.7%); sin embargo, por primera vez se dio la competencia electoral muy alta entre tres partidos: PAN, PRI y PES para obtener la presidencia municipal (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Resultados para municipios Tijuana, 2016

Total de secciones	230	Porcentaje	
PAN	449	41.7	
PES	355	33.0	
PRI	123	11.4	
Empate	19	1.8	
Sin dato	131	12.2	
Margen de Victoria			Porcentaje
Alta competencia	104	0.0	49.9
Media competencia	92	0.1	40.8
Baja competencia	25	0.2-0.4	9.3

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2016.

Finalmente, en el municipio de Mexicali obtiene el triunfo el PAN para presidente municipal y el comportamiento electoral es muy parecido al resultado en Playas de Rosarito. Es decir, el PAN gana 73.7% de las secciones, 176 de las cuales tienen una baja competencia electoral y 167, media competencia.

Cuadro 6. Resultados para municipios, Mexicali, 2016

Total de secciones	483	Porcentaje	
PAN	356	73.71	
PRI	77	15.94	
Empate	2	0.41	
Sin dato	48	9.94	
Margen de victoria			Porcentaje
Alta competencia	92	0.0	21.15
Media competencia	167	0.1	38.39
Baja competencia	176	0.2-0.4	40.46

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del portal del Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2016.

Después del análisis electoral anterior, podemos puntualizar que en las elecciones 2016: a) Por primera vez en el estado de Baja California se rompe el bipartidismo municipal y un nuevo partido político se posiciona como fuerza política municipal en la localidad de Tijuana (PES). b) Desde hace cuatro elecciones, y con mayor énfasis en 2016, más de la mitad de las secciones en promedio son altamente disputadas. c) la participación electoral sigue una tendencia a la baja, alrededor del 30 por ciento. d) Se presentó en esta elección un clima de competitividad y volatilidad creciente en donde los partidos políticos no tuvieron ninguna certidumbre de obtener o refrendar su triunfo.

## Consideraciones finales

Retomando los criterios del procedimiento democrático, los ciudadanos son, sin lugar a dudas, los jueces de las políticas ejecutadas por sus representantes. La valoración retrospectiva que realizan a las iniciativas de los que están en el gobierno influye de manera considerable en las condiciones y el desarrollo de los asuntos públicos. Por ello, la opinión y la intervención de los ciudadanos en las elecciones de los representantes es fundamental para orientar el tipo de políticas públicas que vincularán a la sociedad en su conjunto (Manin, 1998: 236). Sin embargo, desde la perspectiva de académicos como Ruiz (2008), Espinoza (2003), Negrete (2002) y Hernández (2001) se señala que, si bien la administración estatal encabezada por Acción Nacional no contó con políticas sociales para la región, tampoco la forma en la que ha administrado el Revolucionario Institucional los municipios ha hecho la diferencia, y los ciudadanos bajacalifornianos no encuentran en los partidos políticos ni en su intervención en la democracia electoral mejora en sus condiciones socioeconómicas, lo que conduce a un alejamiento de las urnas, y los triunfos electorales se obtienen con menos de 35% del electorado.

Sin embargo, y con base en los resultados de este estudio, se identifica un cambio en la cultura política de los bajacalifornianos hacia el bipartidismo, que por más de dos décadas había permanecido, y tiene ya en sus alternativas y preferencias electoral al Partido Encuentro Social, Morena y Movimiento Ciudadano. También en la elección de 2016 se presentó un clima de competitividad y una creciente volatilidad del voto, en donde los partidos políticos no tuvieron ninguna certidumbre en obtener o refrendar su triunfo.

## Fuentes de consulta

- ARNOLETO E. (2007). Glosario de conceptos políticos usuales. Ed. EUMEDNET. Disponible en: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>
- AZIZ, A. y Alonso, J. (2009). *México una democracia vulnerada*. México: CIESAS/Porrúa.
- COUTIGNO, A. (2012), Los sueños democráticos no entran en las urnas. La abstención electoral en el municipio de Tijuana, Baja California 1989-2010. Tesis inédita, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- DAHL, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paídos Ibérica.
- ESPIÑOZA, V. (1998). *Alternancia política y gestión pública*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- , (2003), *La transición difícil, Baja California 1995-2001*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- HERNÁNDEZ, T. (2000). El PAN en Baja California. Diez años de transformaciones. *El Cotidiano*, 6 (10), México, pp. 206-216.
- , (2001), *De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- MANIN, B. (1998). *Los principios de gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MÉNDEZ, I. (2003). Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(3), México, pp. 27-48.
- MORLINO, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*, México: Centro de estudios de política comparada.
- NÉGRETE, J. (2002). Historia política y alternancia en Baja California, 1952-1989, Baja California. En T. Guillén (coord.), *Sociedad, Economía, Política y Cultura*, UNAM, México.
- PORTAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Disponible en: <http://www.ieebc.mx/>
- POWELL, Jr. (2003). Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad. *Metapolítica*, 39, vol. 8, México, pp. 77-86.
- RUIZ, B. (2008). *La democracia de las élites. La lucha por el poder*. Tijuana: Librería El D.
- SÁNCHEZ, M. (2006). Niveles de competitividad electoral, el caso de los estados de México y Morelos. *Espacios Públicos*, núm. 17, vol. 9, febrero. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 58-103.



# La redistribución del poder local

---

Marcela Bravo-Ahuja<sup>1</sup>

## Introducción

Las elecciones de 2016 en México fueron particularmente sorprendidas para los estudiosos en la materia en el sentido de que arrojaron cifras mucho más desfavorables de lo esperado para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y de revelar a dos ganadores, a saber, el Partido Acción Nacional (PAN) y Morena, mientras los saldos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo dejaban en una difícil situación.

Con base en esta apreciación general, son varias las intenciones del texto que presento. Primero, examinar a profundidad las contiendas para diputados locales en todos los estados, con un enfoque comparativo entre las distintas entidades y en relación con las mismas elecciones en 2013, de las cuales publiqué en su momento un trabajo (Bravo, 2014a). Y segundo, contrastar los resultados de las elecciones legislativas locales de ese año con las elecciones para gobernador, que se llevaron a cabo de forma simultánea. Además, no me limito a un análisis cuantitativo de los resultados que mida la distribución de las preferencias y la evolución del voto, sino que busco su explicación en las particularidades de los casos, sin perder de vista la crisis de la administración peñista que dichos procesos reflejan. Por eso me refiero a la interacción de los contextos políticos, tanto el nacional como los locales. Finalmente, mi trabajo concluye con el estudio de la composición de los congresos estatales

---

<sup>1</sup>Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Ciencia Política, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Académica adscrita al Centro de Estudios Políticos de la FCPS.



que tales elecciones locales definieron, en el que busco si implican una representación más plural y más o menos gobiernos divididos.

## Resultados electorales

### Aguascalientes

Se formó una sola coalición casi total (salvo en el distrito VII) del (PRI) con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) como en 2013, pero ahora también con Nueva Alianza (NA) y el Partido del Trabajo (PT), partidos que se habían presentado de forma independiente en aquella ocasión, tal como en ésta lo hicieron, además de Movimiento Ciudadano (MC), Morena y el Partido Encuentro Social (PES), y el PAN y el PRD. En efecto, el PAN y el PRD ya no fueron en coalición como tres años atrás; sin embargo, el PAN demostró gran eficiencia en tanto que ganó 11 de los 18 distritos (seis más que en 2013): los distritos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XVII y XVIII. El PRI ganó solo cuatro distritos, el I, II, III y XII, mientras que NA ganó tres distritos, el XIV, XV y XVI.

Observaciones interesantes:

A NA le redituó mucho su coalición con el PRI, ya que con 5.6% de la votación válida, en comparación con 26.91% de los priistas, casi obtuvo el mismo número de triunfos distritales.

La votación por candidatos independientes fue de 2.33%, más alta que la del PT, que llegó a 2.14 por ciento.

### Baja California Norte

Se formó también una única coalición casi total (salvo en el distrito XIII) del PRI con el PVEM, NA y el PT. En 2013, NA había jugado con el PAN, partido que en esta ocasión fue solo y, sin embargo, de 17 distritos, ganó 13 (también seis más que en 2013): los distritos I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XVII. El PRI se quedó con los distritos VII, XV y XVI, mientras que el PT se quedó con el distrito XIV.

Observaciones interesantes:

Morena llegó a alcanzar 12.64% de la votación válida.

Paralelamente, la importancia de los partidos locales se mantuvo con una votación de casi 10%, pero no consiguen ningún triunfo distrital, a diferencia

de lo ocurrido en 2013. Como ya dijimos, en esta ocasión jugaron de forma independiente, como el PAN, el PRD, PC Morena y el PES. MC obtuvo 6.10% de la votación. Además, se presentaron candidatos independientes. Todo ello como prueba de la complejidad política de la entidad.

## Chihuahua

De 22 distritos, el PRI fue solo en algunos casos (distritos I, II, III, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XXI y el XXII) y en otro hizo nuevamente diversos tipos de coaliciones. Con el PVEM, en los distritos XVIII y XX, con NA en los distritos XIII y XIX; con el PT, en el distrito XVI; con el PVEM, y el PT en los distritos VII y XVII y, finalmente, con el PVEM, NA y el PT en los distritos IV, V, XIV y XV. El PAN se presentó siempre independiente, como el PRD, MC, Morena y el PES; sin embargo, ganó 16 distritos: I, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX. O sea que los panistas ganaron 13 distritos más que en 2013, mientras que el PRI únicamente ganó cinco distritos: II, III, X, XXI, y XXII, que son 14 menos que en 2013.

Observaciones interesantes:

La debacle del PRI se produjo tan sólo con una baja en comparación con tres años atrás de 5.51% de su votación válida; mientras la votación del PAN no creció ni un punto porcentual.

La votación por MC fue de 6.47% y la de Morena llegó a 7.04 por ciento.

## Durango

En 2016, el PRI logró ir en coalición sólo en cuatro distritos, en vez de los cinco con los que fue en 2013 con el PVEM y NA, aunque esta vez con el PT y no con partidos locales. Eso fue en los distritos VI, VIII, XIII y XIV. De tal forma que el PRI ganó en los distritos VIII y XIII. Además, en el distrito XIV ganó dicha coalición con un candidato del PVEM. En los demás distritos en los que los priistas compitieron de forma independiente, como lo hizo MC, Morena y el PES, ganaron el VII, IX, X, XI, XII y XV.

Paralelamente, el PAN y el PRD hicieron una coalición total; así ganó el PAN los distritos I, III, IV, V y VI, y el PRD, el distrito II, a diferencia de 2013, cuando el PRI había ganado todos los distritos.

Observaciones interesantes:

En suma, ambas coaliciones fueron bastante provechosas para sus partes. La coalición PAN-PRD, opositora al PRI, pudo avanzar localmente, como tres años atrás

no lo había logrado, aunque el PRI pudo contenerla a pesar del arrastre del voto en la elección para gobernador, contienda en la que dicha coalición fue triunfadora.

La votación por otros partidos además del PRI, el PAN, el PRD y sus aliados rebasó 12%; en particular Morena concentró 4.80% de los votos válidos.

## Hidalgo

Hubo una sola coalición del PRI, con el PVEM y NA, el cual en 2013 había jugado solo en los distritos IV, VII, IX, XI, XV y XVII. Pese a ella, el PRI perdió este distrito frente al PAN, que también le ganó otros cuatro de los 18 distritos: V, VI, XII y XIII. Además, el PRD le arrebató el distrito I. Todos los demás distritos se pudieron quedar los priistas.

Observaciones interesantes:

El PRI tuvo un retroceso en esta entidad, característicamente tricolor. Tres años atrás había ganado todos los distritos y, curiosamente, NA era segundo lugar. En 2016, la votación del PAN y del PRD igualó e incluso superó un poco la del PRI. Además, las otras opciones partidistas concentraron una votación significativa que exhibió un estado de pluralidad política creciente. En este sentido, Morena obtuvo 8.30% de los votos válidos y MC, 7%. Sin embargo, cabe decir que la votación de NA, fue de 7.73%, de 20% que era hace tres años, como la del PES de 7.89%, muy probablemente se deba considerar como apuntalada por el propio PRI.

## Oaxaca

Se constituyeron dos coaliciones en la entidad. La del PRI con el PVEM en los 25 distritos, salvo en el distrito XI, en el que presentó una candidatura común con el PES. La coalición del PAN con el PRD fue total. Todos los demás partidos, el PT, NA, MC, el PES y los locales, fueron solos a la contienda. Incluso compitieron candidatos independientes. De tal forma que los triunfos distritales se fraccionaron todavía más que hace tres años. El PRI ganó en 13 de los 25 distritos: I, IV, V, VI, X, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII y XXIV. Tanto el PRD como Morena ganaron en cuatro: el PRD en los distritos VIII, XV, XVI y XXII, y Morena en los distritos III, VII, XII y XIII. El PAN únicamente ganó en los distritos II, XIX y XXV, y el PES en el distrito XIII.

Observaciones interesantes:

Todos los partidos se disputaron fuertemente los votos. Tanto el PRI como el PRD y el PAN tuvieron una votación menor que en 2013; sin embargo, con-

centraron los triunfos distritales. Junto con Veracruz, Oaxaca es una entidad en la que Morena sobresalió al ganar, como ya dijimos, 16% de los distritos uninominales con 20.71% de la votación, mayor a la del PRD (sin embargo, en Veracruz veremos que este porcentaje casi se duplicó con una votación bastante similar). Es de notarse que el PT, que también escindió a la izquierda alcanzó, casi una votación de 10% y de hecho triplicó la del MC, pero no consiguió ningún triunfo distrital. Igualmente sobresale la votación de los partidos locales de 6.65% del total.

## Quintana Roo

Se registró una coalición del PRI con el PVEM y NA en 12 de los 15 distritos; es decir, sólo quedaron fuera los distritos X, XIII y XV. La otra coalición fue del PAN con el PRD y fue total. La primera coalición ganó nueve distritos; el PRI, cuatro, los distritos I, II, VI y VII; y el PVEM, cinco, los distritos III, IV, V, VIII y IX; NA por separado ganó el distrito XIII. La segunda coalición ganó seis distritos, el PAN, los distritos XI, XIV y XV; y el PRD, los distritos X y XII.

Observaciones interesantes:

Pese a una baja importante en la votación por el PRI del orden de 10% (como el PVEM, aunque en su caso, menor), presumiblemente debida al arrastre del voto de la contienda para gobernador, que ganó la oposición panista y perredista, la coalición de ambos partidos logró la mayoría de los triunfos distritales, beneficiándose sobre todo el PVEM, sin aportar una votación proporcional a los candidatos que colocó. Por otra parte, los candidatos de la coalición opositora que triunfaron fueron relativamente pocos. Aquí también hay que señalar una desproporción del beneficio que de la misma obtuvieron los candidatos del PRD, pues fue el PAN el que cosechó los votos que el PRI perdió. En efecto, más que en otras entidades, al parecer el PRD se vio afectado por Morena, que consiguió 13.06% de la votación, sin alcanzar sin embargo ningún triunfo distrital.

## Sinaloa

En el estado se conformó una coalición parcial del PRI con el PVEM y NA en los distritos VII, XIII, XIV, XV, XX, XXI y XXII. Además, se mantuvo una candidatura común del PRI con el PVEM en el distrito VIII. A diferencia de lo ocurrido en 2013, en 2016 el PAN y el PRD compitieron de manera independiente como los demás partidos. Hubo en la contienda candidatos independientes, mas no de

partidos locales. En estas condiciones, el PRI fue incluso más eficiente que tres años atrás, cuando ganó 20 de los 24 distritos, ya que lo hizo en 22, con un aumento de su votación de 11.04%. Es decir, solo perdió los distritos V y XXIV, los cuales ganó el PAN.

Observaciones interesantes:

Los resultados confirman la fuerza del PRI en la entidad y son paralelos con su regreso al poder estatal. Particularmente interesante es el estudio del destino de la votación que tres años atrás se fue al partido local Partido Sinaloense (PAS). Por otra parte, cabe señalar el caso de MC, que consiguió una votación válida de 20.59% sin cosechar triunfos distritales a pesar de eso. Contrasta con la votación por Morena, que fue de 5.16 por ciento.

## Tamaulipas

En la entidad se conformó una coalición parcial del PRI con el PVEM y NA en los distritos IX, XVIII, XXI, XXII. En los demás, compitieron de forma independiente, como lo hicieron los otros partidos. De tal forma que tanto el PRI como el PVEM experimentaron reducciones en su votación, que en el caso del PRI alcanzó 5.31%, pero significó ganar únicamente en seis de los 22 distritos: VIII, IX, X, XI, XII y XIV. Los demás distritos se los llevó el PAN.

Observaciones interesantes:

Tres años atrás, el PRI ya había perdido predominio en el estado, pero había demostrado habilidad política para ir en coalición con candidatos ganadores de partidos chicos. En 2016, su votación mantuvo su tendencia lenta a la baja, ya que sólo fue de poco más de 5%, pero la oposición antipriista se concentró en torno al PAN, el cual paralelamente llegó al poder estatal. Por eso, el PAN obtuvo el mayor porcentaje de votos en las entidades en las que se llevaron a cabo elecciones para diputados locales, que fue de 44.73%; mientras Morena, la más baja, pues llegó a 4.17%. Así se impuso, como quedó asentado, y en la contienda para gobernador significó que le ganara la elección al PRI, el cual había conservado siempre el poder estatal.

## Tlaxcala

Como en 2013, hubo una única coalición en el estado. Sin embargo, en 2013 había sido total únicamente con el PVEM. En 2016, fue parcial con el mismo y esta vez también con NA en los distritos I, II, IV, V, VII, VIII, IX, XII, XIII y XIV.

Además, el PRI fue sólo con NA en los distritos III, VI, X, XI, XV. Los otros partidos siempre compitieron de forma autónoma. Así los arreglos en 2016, el PRI logró una proporción bastante similar de triunfos distritales (es difícil la comparación debido a la redistribución), en el sentido que, de 15 en total, ganó los distritos I, III, IV, VII, X, XI, XII y XIV, mientras el PAN se impuso en los distritos V y XV, el PRD en los distritos VI, VIII y XIII, el PT en el distrito IX, y hubo otro candidato ganador de partido local en el distrito II.

Observaciones interesantes:

La eficiencia del PRI para ganar distritos uninominales todavía en este estado se debe valorar en relación con su baja significativa de votación, que fue de 14.20%, en donde cabe la interpretación de que la consigna priista haya sido el votar por el PVEM o por NA, los cuales aumentaron sus votos y, sin embargo, se quedaron sin candidatos ganadores, como sí los tuvieron en 2013.

La votación por partidos locales en la entidad, aunque fue de 14.93%, descendió casi cuatro puntos en relación con tres años atrás; presumiblemente se debió al efecto de Morena, partido que consiguió concentrar casi 10% de los votos válidos, arrebatándole también votación al PRD, al PT y a MC. Así, este último ya no pudo mantener ningún triunfo distrital.

## Veracruz

En la entidad se registraron dos coaliciones. Por primera vez, se logró una coalición total del PAN con el PRD, la cual operó también en la contienda para gobernador y logró terminar con los gobiernos priistas. Por otra parte, se conformó una coalición sólo parcial (a diferencia de 2013) del PRI con el PVEM y NA. De los 30 distritos, ganó en I, II, III, IV, VII, VIII, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XX, XXVI y XXVII. De esos distritos, el PRI ganó el IV; además, obtuvo el triunfo en el VI, IX y XIX. El PVEM se impuso en los distritos I y II, y NA, en el XXV. Por su parte, el PAN tuvo triunfos en los distritos III, VII, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXIII y XXVIII; el PRD, en los distritos V, XXII y XXIV; Morena, en los distritos X, XI, XX, XXI, XXVI, XXVIII, XXIX y XXX; y ganaron candidatos de partidos locales en los distritos VIII y XXVII.

Observaciones interesantes:

El PRI (nótese que no el PVEM, al menos en cuanto a los votos obtenidos) tuvo muy malos resultados en 2016, en comparación con los de 2013. Fueron correspondientes con la fuerza con la que la coalición PAN-PRD se hizo de triunfos distritales y con la que ésta llegó a ganar la contienda paralela para

governador. Su baja en el porcentaje de votos en la elección de diputados locales es la mayor en este tipo de 2016, en tanto que alcanzó 16.25%. El PRI no enfrentó únicamente dicha coalición, sino también la competencia fuerte de Morena, que rebasó en la entidad, como en Oaxaca, 20%, pero aquí alcanzó ocho triunfos distritales. Al parecer, en perjuicio también de la votación de MC (el descenso en ambos casos es de alrededor de 4 por ciento).

## Zacatecas

Se establecieron dos coaliciones en el estado. Una del PRI, que en 2013 había competido solo, pero en esta ocasión se unió al PVEM en los distritos II, IV, V, VI, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVIII; ganaron todos, excepto el distrito XVI, que ganó el PAN, y el I, que ganó Morena; se impusieron con candidatos del PRI salvo en los distritos VII y XIII, en donde eran del PVEM. Además, el PRI, junto con el PVEM y NA, se presentó en los demás distritos: I, III, VII, X, XI y XVII; los ganó todos, menos el XVII que ganó el PRD; con candidatos del PRI salvo en los distritos X y XI, en donde eran de NA. La otra coalición, del PAN con el PRD, fue total como tres años atrás.

Observaciones interesantes:

A diferencia de 2013, el PRI se benefició de su alianza con partidos minoritarios, con lo que pudo mantener la mayoría de los triunfos distritales, pese a que su votación se desplomó 7 por ciento.

Zacatecas es otra entidad en la que Morena acumuló 20% de los votos válidos, coronándose como la segunda fuerza política de la entidad, aunque únicamente obtuvo un triunfo distrital. Es de pensarse que eso explica la caída de la votación del PT en 9.22 puntos, quedando en 8.55. En efecto, tres años atrás los petistas ocupaban este segundo lugar.

Buena parte de la información arriba desglosada se concentra en los siguientes cuadros, para su análisis comparativo. Además se calculan con la misma finalidad algunos índices estadísticos que permiten evaluar los sistemas de partidos estatales, sobre la concentración o dispersión del voto, y de competitividad. Los números de partidos que se asientan corresponden a promedios distritales con base en Laakso y Taagepera (1979). La competitividad señalada resulta de la aplicación de la fórmula de Rae (1971), a la que por insuficiente se añaden los resultados de los márgenes de victoria también como promedios distritales. Los cálculos siempre se elaboran con los datos de votación válida.

Cuadro 1. Porcentajes de votación efectiva por partido y entidad, diputados locales, 2016

Estado	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	Morena	PES	Independientes	Locales
Aguascalientes	26.91	42.04	6.06	3.56	2.14	5.64	2.96	4.83	3.53	2.33	0.00
Baja California	30.82	18.25	3.21	2.10	1.90	3.21	6.10	12.64	9.45	2.98	9.34
Chihuahua	19.58	39.35	3.67	6.34	4.59	8.44	6.47	7.04	4.52	0.00	0.00
Durango	32.80	19.62	19.62	4.93	5.88	4.63	1.12	4.80	1.93	1.35	3.32
Hidalgo	30.81	21.14	10.92	3.71	2.49	7.73	7.00	8.30	7.89	0.00	0.00
Oaxaca	27.92	10.39	15.65	2.50	9.20	2.78	3.17	20.71	0.02	1.01	6.65
Quintana Roo	25.13	26.46	9.91	11.32	2.46	2.97	2.29	13.06	6.40	0.00	0.00
Sinaloa	29.18	18.90	3.41	7.66	2.15	7.26	20.59	5.16	1.64	4.05	0.00
Tamaulipas	31.64	44.73	2.40	3.64	1.05	4.30	4.95	4.17	2.67	0.45	0.00
Tlaxcala	9.38	20.08	17.70	6.73	5.01	9.38	3.64	9.99	2.64	0.52	14.93
Veracruz	23.39	27.37	7.11	5.68	2.17	2.89	2.08	22.84	1.62	0.96	3.91
Zacatecas	33.17	11.33	10.95	3.98	8.55	3.04	2.41	21.66	3.83	1.08	0.00
Total	25.69	24.66	8.20	4.81	3.66	4.65	4.91	12.76	3.21	5.01	2.44

FUENTE: elaboración propia con información de los institutos electorales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Cuadro 2. Porcentaje de distritos ganados por partido y entidad, diputados locales 2016

Entidad	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	Morena	PES	Independientes	Locales
Aguascalientes	22.2	61.1	0	0	0	16.7	0	0	0	0	0
Baja California	17.6	76.5	0	0	5.9	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	22.7	72.7	0	0	0	4.6	0	0	0	0	0
Durango	53.3	33.3	6.7	6.7	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	66.7	27.8	5.5	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	52	12	16	0	0	0	0	16	4	0	0



Cuadro 2. Porcentaje de distritos ganados por partido y entidad, diputados locales 2016 *concluye*

Entidad	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	Morena	PES	Independientes	Locales
Quintana Roo	26.7	20	13.3	33.3	0	6.7	0	0	0	0	0
Sinaloa	91.7	8.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	27.3	72.7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	53.3	13.3	20	0	6.7	0	0	0	0	0	6.7
Veracruz	13.3	33.3	10	6.7	0	3.3	0	26.7	0	0	6.7
Zacatecas	61	5.6	5.6	11.1	0	11.1	0	5.6	0	0	0
Total	41.84	36.40	6.28	4.18	0.84	3.35	0	5.44	0.42	0.00	1.26

FUENTE: elaboración propia con información de los institutos electorales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Cuadro 3. Índices de distribución del voto, diputados locales, 2016

Entidad	Número de partidos	Competitividad	Margen de victoria
Aguascalientes	3.69	0.72	12.21
Baja California	5.62	0.82	8.13
Chihuahua	4.37	0.76	12.91
Durango	3.39	0.68	14.38
Hidalgo	4.92	0.79	15.11
Oaxaca	5.45	0.81	6.42
Quintana Roo	5.08	0.79	12.53
Sinaloa	4.96	0.78	13.15
Tamaulipas	3.14	0.67	11.50
Tlaxcala	7.04	0.85	5.53
Veracruz	4.53	5.18	0.81
Zacatecas	4.68	0.78	11.85
Promedios estatales	4.79	0.77	10.52

FUENTE: elaboración propia con base en la información del cuadro 1.

El PRI decreció en estas elecciones su eficiencia para ganar distritos en poco más de 20%, mismo porcentaje en que aumentó la eficiencia del PAN. Su porcentaje más alto lo tuvo en Sinaloa, donde ganó más de 90% de los distritos. Además, todavía conservó una eficiencia de más de 60% en Hidalgo y Zacatecas, y de más de 50% en Durango, Tlaxcala y Oaxaca. Cabe decir que precisamente Hidalgo, Durango y Sinaloa fueron entidades que tuvieron elecciones con márgenes de victoria relativamente altos, por encima de 13 puntos.

El PAN consiguió ganar más de 70% de los distritos en Baja California, Chihuahua y Tamaulipas, y más de 60% en Aguascalientes. En estas entidades los márgenes de victoria también estuvieron por arriba del promedio.

Por otra parte, las elecciones más cerradas fueron las de Veracruz, Tlaxcala y Oaxaca.

## Nuevos congresos locales

Los resultados de las elecciones que se analizaron dieron como resultado una nueva composición de las legislaturas en las distintas entidades, la cual, aunada a la tendencia a las alternancias en 2016, modificó drásticamente la distribución del poder en los estados en los que se desarrollaron contiendas ese año. La nueva composición se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro 4. Diputados ganados por partido y entidad 2016 *continúa*

Entidad		PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	Morena	PES	Independientes	Partidos locales
Aguascalientes	MR	4	11	0	0	0	3	0	0	0	0	0
	RP	2	2	1	1	0	1	0	1	1	0	0
	Total	6	13	1	1	0	4	0	1	1	0	0
Baja California	MR	3	13	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	RP	2	0	1	0	0	0	1	2	1	0	1
	Total	5	13	1	0	1	0	1	2	1	0	1
Chihuahua	MR	5	16	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	RP	0	0	1	2	2	2	2	1	1	0	0
	Total	5	16	1	2	2	3	2	1	1	0	0

Cuadro 4. Diputados ganados por partido y entidad 2016 *concluye*

Entidad		PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	Morena	PES	Independientes	Partidos locales
Durango	MR	8	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	RP	3	3	1	1	1	1	0	0	0	0	0
	Total	11	8	2	2	1	1	0	0	0	0	0
Hidalgo	MR	12	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	RP	3	2	2	1	0	1	1	1	1	0	0
	Total	15	7	3	1	0	1	1	1	1	0	0
Oaxaca	MR	13	3	4	0	0	0	0	4	1	0	0
	RP	3	2	3	0	3	0	0	5	0	0	1
	Total	16	5	7	0	3	0	0	9	0	0	1
Quintana Roo	MR	4	3	2	5	0	1	0	0	0	0	0
	RP	3	3	1	0	0	0	0	2	1	0	0
	Total	7	6	3	5	0	1	0	2	1	0	0
Sinaloa	MR	22	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RP	0	5	1	1	0	1	0	2	0	0	6
	Total	22	7	1	1	0	1	0	2	0	0	6
Tamaulipas	MR	6	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	RP	5	3	0	1	0	1	2	1	1	0	0
	Total	11	19	0	1	0	1	2	1	1	0	0
Tlaxcala	MR	8	2	3	0	1	0	0	0	0	0	1
	RP	0	3	2	0	1	1	0	1	0	0	2
	Total	8	5	5	0	2	1	0	1	0	0	3
Veracruz	MR	4	10	3	2	0	1	0	8	0	0	2
	RP	5	6	2	2	0	0	0	5	0	0	0
	Total	9	16	5	4	0	1	0	13	0	0	2
Zacatecas	MR	11	1	1	2	0	2	0	1	0	0	0
	RP	1	2	1	0	2	0	0	5	1	0	0
	Total	12	3	2	2	2	2	0	6	1	0	0
Total de diputados		127	118	31	19	11	16	6	39	8	0	13
Porcentaje de escaños		32.73	30.41	7.99	4.90	2.84	4.12	1.55	10.05	2.06	0	3.35

FUENTE: elaboración propia con base en la información del cuadro 1.

## Consideraciones finales

En 2015 destacaba claramente la votación del PRI en eminente descenso, pero todavía le alcanzó su política de alianzas y de fragmentación del voto para, pese al desprestigio del presidente Enrique Peña Nieto, contar con una composición de la Cámara de Diputados adecuada a sus intereses (Bravo, 2016). En 2016, este voto descendiente en el contexto de un pobre liderazgo federal y de la falta de resultados palpables para la sociedad, a la par de gobiernos estatales impopulares, como se había experimentado en 2015 en Nuevo León, no le bastó para retener los ejecutivos estatales de Chihuahua, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz. En estos casos, los electores votaron por castigar a gobernadores envueltos en escándalos, que anunciaban delitos por esclarecer. El mismo comportamiento pareció explicar en 2015 el regreso del PRI en Sonora y en 2016, en Oaxaca.

Estos movimientos presumiblemente obedecen más a elementos coyunturales apoyados en sistemas con partidos en la oposición con historia y estructura, sistemas que por sí mismos explican en entidades con gobiernos bien evaluados otras derrotas del tricolor, como la de 2015 en Querétaro, y las de 2016 en Aguascalientes y Durango. Finalmente, los únicos partidos en gobiernos estatales que en 2016 se sostuvieron fueron el PAN en Puebla y el PRI en Tlaxcala, Zacatecas e Hidalgo. Además, cabe incluir en la lista a Sinaloa porque su gobernador en el momento de las elecciones nunca dejó de ser su simpatizante.

En cuanto a las elecciones legislativas que fueron el centro de la atención en este trabajo, se evidenció la disminución de diputados del PRI en los congresos locales que quedaron constituidos, que fue de 15.52%, y su nueva conformación, mucho más plural; lo que es bueno porque el reparto del poder lo es siempre. Los grandes ganadores globales fueron el PAN, que aumentó su peso en las legislaturas estatales 11.41%, y Morena, que logró una representación de 10.05% con una votación muy concentrada en unas tres entidades.

Por lo que toca a las capitales y algunas ciudades importantes en disputa, varias experimentaron también alternancias, con un balance igualmente negativo para los priistas. Las ciudades de Durango, Chetumal, Chihuahua y Pachuca pasan del PRI al PAN, mientras la ciudad de Zacatecas, del tricolor a Morena. En otros casos eligieron independientes, como en Ciudad Juárez, en la que la ciudadanía eligió al independiente Armando Cabada, poniendo fin a 12 años continuos de gobiernos priistas. En Tijuana, una de las ciudades más pobladas

del país, el PAN arrebató al PRI el control del municipio después de seis años. En Chetumal, Quintana Roo, la alianza PAN-PRD ganó al tricolor (como no pudo en Cancún) las alcaldías de Cozumel y Playa del Carmen. Por el contrario, en otras capitales estatales en disputa, como Ciudad Victoria, Oaxaca y Culiacán, los ciudadanos refrendaron a los priistas al frente de los ayuntamientos. Además, la capital de Tlaxcala dejó de ser panista para volver a ser administrada por el PRI. Y en Tulancingo, la segunda ciudad más importante de Hidalgo, después de la capital, el blanquiazul entregó el gobierno municipal al tricolor. Sin embargo, Mexicali y Aguascalientes ratificaron las administraciones del blanquiazul. Por último Tamaulipas fue uno de los estados que registró mayor alternancia en sus municipios: Matamoros pasa del PAN al PRI; Ciudad Madero y Reynosa cambia de regidores priistas a panistas.

## Fuentes de consulta

- BRAVO, M. (2016). Elección federal. Saldos electorales. Una visión histórica. En R, Mirón. (coord.). Los Estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral. México: FCPS-INE.
- , (2014a). Un balance. En López, G., Mirón, R. y Reveles, F. (coords). Los estados en 2013. La nueva configuración político-electoral (pp. 89-106). México: UNAM-Tecnológico de Monterrey-Fundación Frederic Naumann-IEDF-Ediciones La Biblioteca.
- , (2014b). Comportamiento electoral en 2012. Cambio y determinantes en las preferencias partidistas. Estudio de las elecciones de diputados federales y estatales. En López, G., Mirón, R. y Reveles, F. (coords). Los estados en 2012. Alternancias y hegemonías (pp. 71-98). México: UNAM-Tecnológico de Monterrey-Fundación Frederic Naumann-IEDF-Ediciones La Biblioteca.
- , (2013). Contienda electoral 2012, el Partido Revolucionario Institucional. En Zamitz, H. (coord.). Selección de candidatos presidenciales, sistema de partidos y realineamiento electoral en México: análisis del rendimiento democrático en 2012. México: UNAM, FCPS.
- , (2010). Realineamiento electoral y alternancia en el poder ejecutivo en México, 1988-2009. Actualizado con los datos electorales de 2010. México: UNAM-Gernika.

- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. (2016). *Resultados Oficiales del Proceso Electoral 2015-2016*. Disponible en: <http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8>
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA. (2016). *Resultados. 8 al 14 de julio 2016*. Disponible en: [http://www.ieebc.mx/resultados\\_proceso.html](http://www.ieebc.mx/resultados_proceso.html)
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. (2016). *Resultados cómputos municipales*. Disponible en: [http://www.ieechihuahua.org.mx/\\_resultados\\_computo](http://www.ieechihuahua.org.mx/_resultados_computo)
- INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE DURANGO. (2016). Disponible en: <http://www.iepcdgo.org.mx/img/documentos/DIPUTADOS%20MAYORIA%20RELATIVA.pdf>
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO. (2016). *Resultados de la votación consignados en las actas de los Computos Distritales de la Elección de DIPUTADOS LOCALES Por el Principio de Mayoría Relativa*. Disponible en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/images/PDF/RESULTADOSDIPUTADOS.pdf>
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA. (2016). *Resultados de los cómputos distritales de la elección de diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa*. Disponible en: [http://www.ieepco.org.mx/images/biblioteca\\_digital/PDFs/2016/COMPUTOSDIPMR2016.pdf](http://www.ieepco.org.mx/images/biblioteca_digital/PDFs/2016/COMPUTOSDIPMR2016.pdf)
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA. (2016). *Sistema computacional de los cómputos preliminares y distritales de los consejos distritales electorales*. Disponible en: <http://2016.oplepue.org/2016/procesoElectoral/resultados2016/COMPUTOS%20DISTRITALESporcandidato.pdf>
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. (2016). *Resultados oficiales por casilla de la elección de diputados*. Disponible en: [http://www.ieqroo.org.mx/descargas/2016/resultados\\_diputados.pdf](http://www.ieqroo.org.mx/descargas/2016/resultados_diputados.pdf)
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA. (2016). Disponible en: [http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos/2/2/Adjuntos/diputados\\_rp\\_2016.pdf](http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos/2/2/Adjuntos/diputados_rp_2016.pdf) y [http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos/2/2/Adjuntos/diputaods\\_mr\\_2016.pdf](http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos/2/2/Adjuntos/diputaods_mr_2016.pdf)
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. (2016). *Computo final de la elección de diputados de mayoría relativa*. Disponible en: [http://ietam.org.mx/portal/documentos/PE2015/Resultados/Concentrado\\_Diputados\\_MR\\_2016.pdf](http://ietam.org.mx/portal/documentos/PE2015/Resultados/Concentrado_Diputados_MR_2016.pdf)
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. (2016). Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/05/ITE-CG-288-2016-12-junio-2016->

- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS. (2016). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba el cómputo estatal de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, se declara su validez y se asignan las Diputaciones que por este principio les corresponden de acuerdo a la votación obtenida por cada uno de ellos, en el proceso electoral 2015-2016 y se expiden las constancias de asignación correspondientes. Disponible en: [http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/12062016\\_7/acuerdos/ACGIEEZ072VI2016.pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/12062016_7/acuerdos/ACGIEEZ072VI2016.pdf)
- LAAKSO, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1.
- ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL VERACRUZANO. (2016). Disponible en: <http://www.prepveracruz.org/#/diputados/>
- RAE, D. (1971). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP.

# Delitos electorales: las elecciones locales en 2016



*Santiago Nieto Castillo<sup>1</sup>*

*Sandra Fabiola Valdez Méndez<sup>2</sup>*

## Introducción

El pasado 5 de junio se llevó a cabo la jornada electoral en la que se eligieron 1,425 cargos públicos en 14 entidades federativas. Destaca la elección de 12 gobernadores, 965 ayuntamientos, 239 diputados locales de mayoría relativa, 149 diputados locales de representación proporcional y la asamblea constituyente para la Ciudad de México, integrada por 60 diputados. En este proceso participó 45.3% de la lista nominal del país. En algunas entidades era la primera vez que se aplicaban las reglas derivadas de la reforma de 2014, entre ellas, los nuevos tipos penales electorales y la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) para conocer de delitos relacionados con los procesos locales.

Mapa 1.



<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> Maestra en Administración y Políticas Públicas.



En ese nuevo entramado constitucional, la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) debió programar y ejecutar acciones para enfrentar una elección compleja debido a la violencia registrada en algunos estados, el cierre en los márgenes de diferencia entre el primero y el segundo lugares, la amenaza de boicot en algunos municipios de Oaxaca y los casos de condicionamiento de programas públicos que tuvieron como resultado la remoción de funcionarios públicos.

En efecto, el diagnóstico preliminar, presentado a la Comisión de Seguimiento del Congreso de la Unión, abarcaba los siguientes aspectos que había que considerar:

- a) La presencia de grupos delincuenciales en los estados de Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, en donde se denunciaba incluso financiamiento ilícito para los procesos de corte municipal.
- b) Las encuestas y sondeos de opinión que reflejaban procesos electorales competidos, por lo menos en ese nivel, en las gubernaturas de Aguascalientes, Veracruz y Quintana Roo. Cuando los procesos electorales son cerrados, los actores políticos recurren a malas prácticas y delitos electorales, lo que incrementa el número de asuntos de la fiscalía.
- c) El incremento de la violencia con tintes electorales en las entidades de Oaxaca, por grupos sociales, que amenazaban con la destrucción de paquetes electorales como en 2015.
- d) El cinismo y la ausencia de ética política de los actores gubernamentales de Veracruz y Quintana Roo, con el condicionamiento de programas sociales con fines electorales y la práctica del *turismo electoral*.

Para resolver dichos problemas, se establecieron dos mecanismos: uno preventivo, el blindaje electoral, y otro inhibitorio o persecutorio, el despliegue ministerial. A pesar del contexto que se presentó, el proceso fue considerado exitoso y las autoridades electorales lograron sus objetivos particulares, que en conjunto abonaron a la construcción de un país más democrático.

Por su parte, la FEPADE, en el cumplimiento de sus tareas fundamentales de prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales, dio cauce a las denuncias presentadas y materializadas en expedientes de investigación de delitos electorales. Este documento muestra un análisis sobre las averiguaciones previas, actas circunstanciadas y carpetas de investigación iniciadas en el marco del

proceso electoral 2015-2016. Los datos mostrados tienen como periodo de análisis del 1 de octubre de 2015 al 30 de septiembre de 2016.

Durante el proceso electoral, la FEPADE inició 3,309 expedientes por la posible comisión de delitos electorales:

- 1,043 averiguaciones previas
- 418 actas circunstanciadas
- 1,848 carpetas de investigación

Del total, 2,570 (77.7%) corresponden a entidades federativas con proceso 2015-2016. Se realizó un análisis para ponderar los expedientes iniciados por población y poder determinar la incidencia delictiva de delitos electorales por cada 100 mil habitantes. El resultado se muestra en el siguiente cuadro.

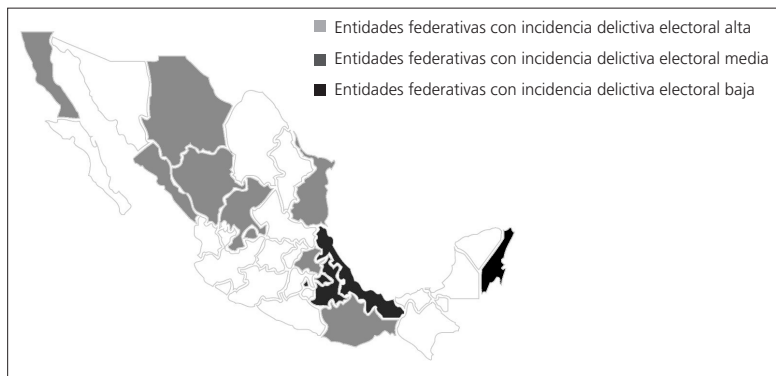
Cuadro 1. Incidencia delictiva por delitos electorales, proceso 2015-2016

Entidad federativa	Población	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación	Total de expedientes	Incidencia delictiva total
Aguascalientes	1,184,996	1	9	35	45	3.8
Baja California	3,155,070	7	64	9	80	2.5
Chihuahua	3,406,465	6	1	45	52	1.5
Ciudad de México	8,851,080	46	39	586	671	7.6
Durango	1,632,934	0	0	53	53	3.2
Hidalgo	2,665,018	23	5	60	88	3.3
Oaxaca	3,801,962	8	3	94	105	2.8
Puebla	5,779,829	7	0	396	403	7.0
Quintana Roo	1,325,578	215	3	75	293	22.1
Sinaloa	2,767,761	4	2	36	42	1.5
Tamaulipas	3,268,554	16	87	12	115	3.5
Tlaxcala	1,169,936	0	0	79	79	6.8
Veracruz	7,643,194	346	31	96	473	6.2
Zacatecas	1,490,668	6	0	65	71	4.8
Total elección 2016		685	244	1,641	2,570	
Nacional		1,043	418	1,848	3,309	
Porcentaje		65.7	58.4	88.8	77.7	

FUENTE: elaboración propia.

La entidad federativa con mayor número de expedientes iniciados es la Ciudad de México (671), seguida de Puebla (403) y Quintana Roo (293). Sin embargo, es la de mayor incidencia delictiva, al ponderarla por población, al registrar 22.1 expedientes por cada 100 mil habitantes. Sinaloa y Chihuahua son las entidades con menor incidencia. Es decir, Quintana Roo fue el estado en que se denunció y se consignó el mayor número de delitos electorales, particularmente en la compra de voto, el turismo electoral y el condicionamiento de programas sociales.

Mapa 2




## Delitos electorales en el proceso 2015-2016


En este proceso electoral se presentaron diversas conductas que constituyen delitos electorales. En cuanto a averiguaciones previas iniciadas, el de mayor frecuencia es la alteración del Registro Federal de Electores, la compra de votos y el apoyo a candidatos o partidos por parte de servidores públicos. En actas circunstanciadas se registraron los mismos casos; sin embargo, la lista la encabeza la compra de votos. Por último, en materia de carpetas de investigación, se repite el caso de la compra de votos, pero aparece también el condicionamiento de programas públicos y la coacción de subordinados.

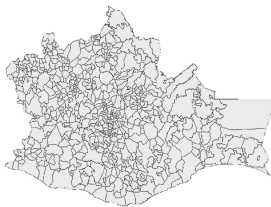
A continuación se describen las conductas más frecuentes de cada una de las entidades federativas que tuvieron proceso electoral 2015-2016.


Cuadro 2.


Aguascalientes			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Actos de temor o intimidación	Compra de votos Obstaculización de funciones electorales	Recoger credenciales para votar Compra de votos
Baja California			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE Alterar resultados electorales	Otro delito no electoral Compra de votos	Abstención de información para fiscalización o recursos Compra de votos
Chihuahua			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE	Otro delito no electoral	Sin registro
Ciudad de México			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE Abstención de información para fiscalización o recursos	Sin registro	Compra de votos Alterar el Registro Federal de Electores


Durango			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Sin registro	Sin registro	Compra de votos Destinar bienes o servicios en virtud de su cargo


Hidalgo			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE	Apoyo a candidatos o partidos con bienes y servicios a disposición de servidores públicos Compra de votos	Coaccionar o amenazar a subordinados Condicionar la prestación de servicios públicos.


Oaxaca			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Mal uso de material electoral (apoderamiento) Mal uso de archivos o datos del RFE	Condicionamiento de programas públicos Recoger credenciales para votar	Condicionar la prestación de servicios públicos. Compra de votos


Puebla			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alterar el RFE	Sin registro	Compra de votos Condicionar la prestación de servicios públicos.

Quintana Roo			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE	Otro delito no electoral Compra de votos	Compra de votos Ejercer presión sobre los electores


Sinaloa			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE	Proselitismo Compra de votos	Coaccionar o amenazar a subordinados Compra de votos

Tamaulipas			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Compra de votos Apoyo a candidatos o partidos con bienes y servicios a disposición de servidores públicos	Compra de votos Otro delito no electoral	Compra de votos Condicionar la prestación de servicios públicos

Tlaxcala			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Sin registro	Sin registro	Compra de votos Actos de temor o intimidación

Veracruz			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE	Condicionamiento de programas públicos Compra de votos	Compra de votos Condicionar la prestación de servicios públicos

Zacatecas			
	Averiguaciones previas	Actas circunstanciadas	Carpetas de investigación
	Alteración del RFE	Sin registro	Compra de votos Destinar bienes o servicios en virtud de su cargo

## Resultados ministeriales de los expedientes iniciados en el proceso 2015-2016

La FEPADE ha trabajado arduamente en la investigación y persecución de los delitos electorales del proceso que culminó el pasado 30 de septiembre. Resultado de lo anterior son los niveles de determinación de dichos expedientes. De las 685 averiguaciones previas iniciadas durante el periodo, se han resuelto 579 (84.5%), lo que refleja el compromiso de la institución en la atención oportuna de los casos. Destaca que se han consignado 569 expedientes, es decir, 83% de lo que se inició. Asimismo, se han determinado 263 carpetas de investigación de las cuales se judicializaron 14.

## Retos de la FEPADE en el proceso 2015-2016

Aunque en 2016 se desarrollaron procesos electorales en 14 entidades federa-  
tivas del país, la FEPADE enfrentó diversos retos. Se registró violencia en algunos

estados, como Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz, en los que incluso se observó la posibilidad de boicot electoral. En otros hubo hechos de violencia política en contra de las mujeres, destacando los casos de Lorena Nava y, durante 2015, la presidenta municipal de Chenalhó y la magistrada del Tribunal Electoral de San Luis Potosí.

El contexto en algunas entidades federativas fue de alta competitividad electoral, reflejada en el cierre de los márgenes de diferencia entre el primero y el segundo lugar. Resultado de esto es la nueva configuración política del país; esto significó un reto importante, pues entre más competitiva sea una elección, es más probable que se incremente la comisión de delitos electorales. En materia institucional, se observó la presencia de conflictos internos con los organismos públicos electorales locales, una limitada actuación de las fiscalías locales y la evidente debilidad presupuestal de ambas instancias.

Asimismo, los asuntos de mayor relevancia para la FEPADE fueron:

- Turismo electoral. Cambio de domicilio de un grupo numeroso de personas con el fin de influir en los procesos electorales. Se consignaron asuntos, particularmente en Quintana Roo y Veracruz, se obtuvieron órdenes de aprehensión en 66% de los casos.

En Veracruz los flujos de turismo electoral se han dado en los meses previos a los procesos electorales de 2012 y 2016, con personas provenientes de Tabasco, el estado de México y Oaxaca. El caso de Quintana Roo es especial: el turismo electoral inició en 2013 de Yucatán a Quintana Roo (particularmente de Valladolid, Tizimin al municipio de Benito Juárez), para regresar a Yucatán en 2015 y volver nuevamente a Quintana Roo en 2016. Cada uno de esos casos ha sido consignado ante las autoridades jurisdiccionales.

La FEPADE también obtuvo auto de formal prisión en contra de cuatro policías de la Secretaría de Seguridad Pública adscritos a la delegación Coyoacán, a quienes se les atribuye haber acudido a diversos módulos del INE a solicitar la expedición de una credencial para votar con fotografía, proporcionando un domicilio que no les correspondía.

- Violencia política de género. Incremento en el número de casos: 92 en 2015, aunado a la recepción en los sistemas de atención ciudadana de casos por violencia política de género. Como respuesta, en conjunto con la



Segob, el TEPJF, el INE, y el Inmujeres, se generó el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

- Candidaturas independientes. Denuncias por falsificación o compra de firmas de apoyo ciudadano en Puebla, carpeta de investigación que ha sido judicializada.
- Utilización y condicionamiento de programas sociales. En estos casos se consignó a servidores públicos que condicionaban programas sociales. Además, se inhibió el condicionamiento realizado por vocales de los programas sociales.

Al respecto, en abril de 2016 la FEPADE consignó a un alto funcionario en el estado de Quintana Roo por condicionar programas públicos y destinar de manera ilegal fondos a su disposición en virtud de su encargo al apoyo de un partido político. Se trataba del entonces delegado de Sedesol en la entidad y de un funcionario municipal. Se libró la orden de aprehensión respecto al segundo de los involucrados.

En el marco del numeral 7, fracción VII, la FEPADE consignó la AP 409/FEPADE/2016, por la amenaza de suspender los beneficios de programas sociales de no emitirse un voto por un partido político. Estos hechos tuvieron verificativo en el estado de Chiapas. Se obtuvo un auto de formal prisión contra una vocal del programa Prospera por su presunta responsabilidad en el delito electoral de condicionamiento de programas públicos. Esta acción constituye un hecho sin precedentes, al tratarse de la primera vez que obtiene una resolución de este tipo. Hay que decir que existe un grado de vulnerabilidad de las propias vocales del programa, que son seguramente presionadas por los servidores públicos que las utilizan para no aparecer en los hechos. Pero también hay que reconocer que el grado de afectación a quienes se benefician de los programas sociales, la vulneración a la libertad del sufragio, la violación a la equidad en la contienda, se da de cualquier forma, sea el sujeto activo un servidor público o cualquier persona. Es claro que la calidad del activo es importante, por lo que, de hecho, la norma establece la sanción diferenciada, más grave para los servidores públicos.

## Acciones institucionales

**Prevención del delito.** La FEPADE emprendió una fuerte campaña de prevención del delito que estuvo acompañada de la firma del convenio de colabo-

ración entre la PGR, la Sedesol y la SFP. Como resultado se instalaron comités preventivos, se capacitó a funcionarios y servidores públicos y se participó en la supervisión para garantizar que programas y acciones no fueran utilizados con fines clientelares o electorales. Asimismo, se entregaron materiales de difusión y de fomento de la cultura de la denuncia.

**Despliegue ministerial.** Se puso en marcha el despliegue ministerial 2016, el cual es una herramienta que utiliza la FEPADE para acercar la función del ministerio público especializado en colaboración con las autoridades estatales a la ciudadanía, antes, durante y después de la jornada electoral, con el fin de que aquélla pueda recibir una atención expedita en las denuncias que presente, por conductas probablemente constitutivas de delitos electorales.

El balance de los resultados obtenidos nos permite señalar que el despliegue ministerial 2016 cumplió con su cometido y que fue un esfuerzo institucional exitoso. Se consiguió el reconocimiento de la ciudadanía y demás organizaciones que intervinieron, como instituciones garantes de la legalidad en los procesos electorales.

El blindaje electoral, las campañas de comunicación social, la vinculación con las OSC, así como los convenios y programas de trabajo en materia de capacitación y difusión, permitieron, en primera instancia dar a conocer los servicios que brinda la PGR-FEPADE durante los procesos electorales; prevenir la comisión de delitos electorales y corresponsabilizar a la ciudadanía mediante sus denuncias la función de procuración de justicia.

## Fuentes de consulta

FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES. Averiguaciones previas, actas circunstanciadas y carpetas de investigación iniciadas en el marco del proceso electoral 2015-2016.



# Los tribunales electorales locales en 2016

---

*Armando Hernández Cruz<sup>1</sup>*

*Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de México*

## Introducción

Durante el año 2016, se desarrollaron procesos para elegir gobernador en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Dichas elecciones resultaron la segunda prueba de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014.

Esta reforma modificó sustancialmente las autoridades electorales en nuestro país. El cambio más significativo pudo observarse en el Instituto Nacional Electoral y en la creación de los organismos públicos locales en materia electoral, conocidos como OPLE.

En cuanto a la justicia electoral, se crearon dos nuevas salas regionales y una especializada. Las regionales no han sido instaladas hasta la fecha y la especializada tuvo su primera participación en el ámbito federal en el proceso electoral 2014-2015.

En el orden federal, la justicia electoral sigue perteneciendo al Poder Judicial de la Federación, cambio sustancial que fue consecuencia de la reforma constitucional de 1996. En el ámbito local, la libertad configurativa permitía que cada entidad federativa determinara la naturaleza jurídica de su órgano jurisdiccional en materia electoral. Algunas entidades optaron por incorporarlo en su constitución como un órgano autónomo y otras tantas decidieron que fuera parte del poder judicial estatal. Tal es el caso de Chiapas, en cuyo Artículo 17 constitucional definía el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa como un órgano del Poder Judicial del estado.

---

<sup>1</sup>Profesor de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, se estableció un marco constitucional que debe ser respetado por las legislaturas locales.

Por otro lado, existe un elemento adicional que hay que considerar para los tribunales electorales, los cuales, a partir de la inserción de diferentes mecanismos de democracia participativa, ya no únicamente resuelven impugnaciones en materia electoral. Ejemplo de ello lo encontraremos con las figuras de participación ciudadana que fueron insertadas en el entonces Distrito Federal y en el estado de Jalisco a finales del siglo pasado.

El desarrollo de este artículo hará referencia a esta evolución de los órganos jurisdiccionales en materia democrática, ya no únicamente electoral.

## Marco constitucional para los organismos jurisdiccionales locales en materia electoral

El marco constitucional aplicable para los organismos jurisdiccionales locales se encuentra en el Artículo 116, fracción IV, inciso c), el cual dispone que en materia electoral las constituciones y las leyes de los estados, deben garantizar que “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las **jurisdiccionales** que resuelvan las controversias en la materia, **gocen de autonomía** en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones”.

Es decir, tanto los institutos como los tribunales electorales locales deben ser incorporados en las constituciones de los estados como órganos autónomos. En el mismo sentido, el Artículo 105, numeral 1, de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* define las autoridades electorales jurisdiccionales locales:

son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Incluso el numeral 2 reafirma que “estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas”.

Estas disposiciones normativas originaron que algunas entidades federativas modificaran sus constituciones locales, tal es el caso del ya mencionado estado de Chiapas.

Cuadro 1. Constitución política del estado de Chiapas

Texto anterior a la reforma	Texto actual
<p>Artículo 17 Apartado C (...) III. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa es un órgano del Poder Judicial del Estado con autonomía en su funcionamiento, patrimonio y presupuesto propios. Es la máxima autoridad jurisdiccional en las materias electoral y administrativa, conforme a la competencia y atribuciones conferidas en los ordenamientos legales de las respectivas materias</p>	<p>Artículo 17 Apartado C (...) III El Tribunal Electoral del Estado de Chiapas es un <b>organismo constitucional autónomo</b>, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Generales, esta Constitución y la ley local de la materia. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.</p>

Armonización de la constitución de Chiapas a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014.

FUENTE: elaboración propia.

En algunos otros casos, los tribunales electorales locales ya eran considerados órganos autónomos, por lo que no fue necesario un cambio. Tal es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual desde la reforma al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* de diciembre de 1997 se estableció que el Tribunal Electoral es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional.

Cuadro 2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Texto anterior a la reforma	Texto actual
<p>Artículo 128. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.</p>	<p>Artículo 128. El Tribunal Electoral del Distrito Federal es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral; gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.</p>

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* antes y después de la reforma del 27 de junio de 2014.

FUENTE: elaboración propia.

## La autonomía constitucional del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

La reforma constitucional del 29 de enero de 2016 originó que la Ciudad de México comenzara el proceso de redacción de su propia constitución, en la cual ya se encuentra trabajando el grupo de especialistas designados por el jefe de gobierno.

A pesar de que la Asamblea Constituyente se instala el 15 de septiembre de 2016 y concluye labores el 31 de enero de 2017, algunas opiniones ya se han manifestado sobre las autoridades electorales.

Toda incorporación a la constitución de la Ciudad de México tendrá que realizarse de conformidad con el marco constitucional federal; en ese sentido, tanto las autoridades electorales que organicen las elecciones como el organismo jurisdiccional electoral de la Ciudad de México tendrán que constituirse como órganos autónomos.

El Artículo 122, apartado A, fracción VI, de la Constitución federal establece que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución prevé para las entidades federativas. En lo que respecta a la materia electoral, la fracción IX remite al contenido de la fracción IV del artículo 116, disposición constitucional que ya fue analizada y en la que se establece la autonomía de las autoridades y órganos jurisdiccionales en materia electoral.

Tal como se mostró en el cuadro anterior, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* dispone en el Artículo 128 que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral y que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Algunas voces han señalado que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México podría pertenecer al Poder Judicial de la Ciudad de México; sin embargo, para que pudiera lograrse este supuesto, sería necesario reformar la Constitución federal y establecer en el Artículo 116, fracción IV, inciso c), que los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral pueden ser parte del poder judicial de la respectiva entidad federativa.

Sin embargo, dicha reforma es poco probable, ya que significaría un retroceso con respecto a la reforma del 10 de febrero de 2014, en la que se procuró que los tribunales electorales se mantuvieran lo más alejados posible

de la intervención de los poderes de las entidades federativas. Esta situación pudo observarse incluso desde la facultad de nombramiento, la cual anteriormente correspondía al órgano legislativo local y fue trasladada al Senado de la República.

Con el objetivo de cumplir un mandato de la Constitución federal, la constitución de la Ciudad de México seguramente retomará una definición similar a la contenida en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, ya que el Tribunal Electoral seguirá siendo el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral con autonomía constitucional.

## La justicia en procesos democráticos de los tribunales electorales

La evolución de la democracia mexicana ha ocasionado también una evolución de las autoridades y órganos jurisdiccionales en materia electoral. Los que consideran que un tribunal electoral se dedica única y exclusivamente a resolver controversias de tipo electoral tienen una concepción del siglo pasado.

En la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana de 1995 es un antecedente de la democracia participativa; dicha ley fue sustituida por la de 2005, la cual establece figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, y los comités ciudadanos. En el estado de Jalisco se publicó la Ley de Participación Ciudadana en el año de 1998 y se establecieron las figuras de plebiscito y referéndum. En el mismo sentido, otros estados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, los cuales fortalecen la democracia participativa y, con ello, la actividad de las autoridades y órganos jurisdiccionales *electorales*.

En el ámbito federal, fue hasta la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 que se incorporó al Artículo 35 la facultad de los ciudadanos para iniciar leyes y la facultad de votar en las consultas populares sobre trascendencia nacional, estableciendo así mecanismos de democracia participativa en la Constitución federal.

Con respecto a las consultas populares: a pesar de no haberse presentado ninguna hasta la fecha, en su momento será facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver los medios de impugnación correspondientes. Es decir, la actividad de las autoridades y organismos juris-



diccionales electorales no se circunscribe únicamente a organizar procesos electorales y resolver medios de impugnación en materia electoral.

Los nuevos mecanismos de democracia participativa han originado incluso que algunos institutos electorales cambien su denominación por institutos electorales y de participación ciudadana, tales son los casos de Jalisco, Tabasco, Durango, Coahuila y Guerrero, por mencionar algunos ejemplos.

Así como los institutos electorales y de participación ciudadana organizan los procesos de participación ciudadana como las consultas ciudadanas, los tribunales electorales son los encargados de resolver los medios de impugnación sobre dichas consultas.

En ese sentido, se ha propuesto que la denominación de los tribunales electorales haga también referencia a estas facultades en materia de democracia participativa; por ejemplo, para la Ciudad de México se podría denominar Tribunal Electoral y de Procesos Democráticos.

Ejemplo de la participación del Tribunal Electoral del Distrito Federal en los procesos de participación ciudadana puede observarse en el artículo 95 de la *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*, el cual dispone:

Artículo 95. El juicio para la protección de los derechos político–electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal, tiene por objeto la protección de los derechos político–electorales, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos siguientes:

(...)

IV. En las controversias que deriven de los procesos de participación ciudadana expresamente previstos en la ley de la materia como competencia del Tribunal, siempre y cuando se hagan valer presuntas violaciones a sus derechos político–electorales.

El contenido de la esta ley hace referencia constante a los procesos de participación ciudadana y no únicamente a procesos electorales.

La tendencia en las entidades federativas se dirige hacia una ampliación de las figuras de participación ciudadana y, con ello, las autoridades electorales tendrán que resolver también lo respectivo a los procesos democráticos.

## Consideraciones finales

La justicia electoral a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 presenta una evolución en diferentes sentidos.

Por un lado, se homogeniza la naturaleza jurídica de los órganos jurisdiccionales en materia electoral al dotarlos de autonomía constitucional, dejando muchos de ellos de pertenecer al poder judicial local.

Por otro lado, se observa una tendencia generalizada en las entidades federativas hacia la apertura de nuevos mecanismos de democracia participativa, por lo cual, los tribunales electorales ya no resuelven únicamente asuntos de tipo electoral, sino también en materia de participación ciudadana.

Es decir, es importante dejar de hablar de justicia electoral y establecer el concepto de justicia electoral y de procesos democráticos.

## Fuentes de consulta

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS. Disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/estatal/informacion/Leyes/constitucion.pdf>

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTO ELECTORALES. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-instituciones-y-procedimientos-electorales>

LEY PROCESAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. Disponible en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r169401.pdf>



# Conjeturas y refutaciones: la participación electoral en 2016

---

■ ■

*Marcela Ávila-Eggleton<sup>1</sup>*

## Introducción

La participación electoral, a pesar de haberse convertido en uno de los temas centrales de los estudios sobre comportamiento electoral a lo largo de más de seis décadas, sigue presentando importantes desafíos para los estudiosos en la materia. Los argumentos que buscan explicar los cambios en las tendencias de participación en las democracias occidentales van desde la pérdida de interés por la política hasta discrepancias en torno a los criterios de medición, pasando por los esfuerzos de movilización electoral de los partidos, la capacidad de los ciudadanos para procesar información y las facilidades –o problemas– para el registro y la emisión del sufragio.

En el caso de México, la coincidencia de las elecciones locales con las federales, especialmente de la presidencial, se ha señalado como una de las variables que promueve la asistencia de más votantes a las urnas. Los datos dan cuenta de que en los últimos años comenzó a revertirse la tendencia a la baja en la participación que se inició en 1994, al tiempo que, como resultado de la reforma de 2007 al Artículo 116 constitucional,<sup>2</sup> se incrementaban las elecciones locales coincidentes con la federal, pasando de 10 en 2006 a 12 en 2009, 15 en 2012 y 17 en 2015.

---

<sup>1</sup>Doctora en Ciencia Política. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro.

<sup>2</sup>La reforma establece que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones se lleven a cabo el primer domingo de julio del año que corresponda. La reforma de 2014 modifica la fecha de los comicios al primer domingo de junio.

El tipo de elecciones –presidenciales o legislativas– es el factor institucional que, para el caso mexicano, ha mostrado tener mayor peso explicativo. El arrastre de la elección presidencial es relevante en términos de participación, debido a que la importancia de una elección para los votantes está relacionada con su percepción del poder depositado en el puesto. También es de esperarse que se presenten más ciudadanos a votar en las elecciones presidenciales que en las intermedias debido a que el efecto de las campañas centradas en un personaje puede apelar más a los votantes (Blais, 2000).

Sin embargo, existe evidencia empírica (Ávila-Eggleton, 2016) de que la elección de gobernador es una variable que genera una repercusión importante en la participación electoral. Si bien la literatura sobre comportamiento electoral da cuenta de que la participación está mediada por el *tipo de elección* –ejecutiva o legislativa– y la concurrencia entre elecciones federales y locales, poco se ha escrito sobre el peso de las elecciones para gobernador. Un análisis de la participación en las elecciones federales de 1997 a 2012 muestra, a partir de un análisis estadístico, que el peso de la concurrencia es mayor en las elecciones intermedias que en las presidenciales –en 1997, 2003 y 2009, las entidades con mayor participación fueron aquellas con concurrencia y, marcadamente, con concurrencia completa– y, si bien la participación se incrementa en los procesos presidenciales, el peso de la concurrencia se reduce. Esto es, la concurrencia completa tiene mayores efectos en la participación en elecciones no presidenciales. Lo anterior da una pauta para mostrar la importancia que tienen las elecciones para gobernador en el comportamiento electoral y, específicamente, en la participación electoral.

## Elecciones 2016: el peso de los gobernadores

En 2016 se llevaron a cabo elecciones en 16 entidades, 12 de las cuales tuvieron elección para gobernador: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. El proceso electoral de 2016 no fue concurrente con la elección federal; sin embargo, como se señala en la introducción de este trabajo, existe evidencia de que la elección para gobernador tiene un peso importante en la participación. Esta hipótesis puede corroborarse a partir de un trabajo estadístico, si consideramos que la media de participación en las elecciones para gobernador en 2016 fue de

54.89%, frente a 54.46% de las elecciones para gobernador en 2015. Los datos hablan por sí solos y dan elementos para plantear como hipótesis el peso de la elección para gobernador en la participación electoral.

Shugart y Carey (1992) utilizan el término *ciclo electoral* para referirse al momento en el que se llevan a cabo las elecciones legislativas con relación a las presidenciales, en el supuesto de que la elección presidencial tiene diversos efectos en las legislativas. Evalúan la diferencia en la fuerza electoral del partido al frente del ejecutivo cuando las elecciones presidenciales y legislativas son simultáneas, cuando la elección legislativa es de medio término, o bien, se lleva a cabo en otro momento (Shugart y Carey, 1992 y 1995). La poca atención prestada a las elecciones que se llevan a cabo en los años siguientes a las presidenciales y que no son concurrentes con las intermedias ofrece un argumento sugerente para analizar los procesos locales de 2013 y 2014; este mismo argumento serviría para confrontar la participación en la elección de 2016 frente a la de 2015.

De las 12 entidades con elección de gobernador, seis tuvieron participación por encima de la media y muestran una participación alta; de éstas, dos –Tlaxcala y Zacatecas– tienen participación por arriba de 60%; tres –Aguascalientes, Quintana Roo y Veracruz– están por debajo de la media pero tienen participación por arriba de 50%; y sólo tres –Chihuahua, Puebla y Sinaloa– tienen participación por debajo de 50%. Lo anterior muestra una elección con alta participación en lo general y abona a la explicación de que son las elecciones para gobernador las que tienen el mayor efecto en la participación electoral.

## El proceso electoral de 2016: formatos de competencia

Desde el proceso electoral federal de 2009, se ha revertido la tendencia en la caída de la participación electoral en México. En lo federal, la participación ha crecido lenta pero sostenidamente en los procesos de 2009, 2012 y 2015. Sin embargo, localmente, se observa un mosaico heterogéneo de experiencias en términos de participación vinculadas a determinados formatos de competencia.

En un contexto de acusaciones de corrupción y uso indebido de recursos públicos por parte de la mayoría de los gobiernos de los estados ¿qué expectativas había en torno al comportamiento de los votantes? Downs (1957) sostiene que la decisión de votar está mediada por la probabilidad de afectar el resultado, los beneficios de que el candidato o partido deseado gane, el valor que se le da

individual o colectivamente a la democracia y los costos de votar. En la medida en la que aumenten las primeras tres categorías y la cuarta disminuya, será más probable que los ciudadanos voten. En este contexto, el votante acudirá a las urnas sólo en tanto la balanza de pagos le reporte más beneficios que costos.

Con el fin de analizar la participación en las 12 entidades con elección para gobernador en 2016, se lleva a cabo un análisis a partir de los formatos de competencia que se identifican en cada una de ellas; se toman en consideración la competitividad, el número efectivo de partidos y los índices de concentración y fragmentación.

El siguiente cuadro muestra la participación en la elección para gobernador de 2016 y el formato de competencia que se identifica para cada una de las 12 entidades.

Cuadro 1. Formatos de competencia

Estado	Formato de competencia
Aguascalientes	Bipartidismo puro
Chihuahua	Bipartidismo puro
Durango	Bipartidismo vía coalición
Hidalgo	Partido predominante
Oaxaca	Incipiente bipartidismo vía coalición
Puebla	Bipartidismo puro
Quintana Roo	Incipiente bipartidismo vía coalición
Sinaloa	Incipiente bipartidismo vía coalición
Tamaulipas	Incipiente bipartidismo
Tlaxcala	Tripartidismo
Veracruz	Bipartidismo vía coalición
Zacatecas	Bipartidismo fluido

FUENTE: elaboración propia.

El cuadro 1 muestra seis formatos de competencia en función del comportamiento de los sistemas de partidos subnacionales. En primer lugar, se identifican las entidades con bipartidismos *puros*, es decir, aquellas entidades donde la competencia electoral se da fundamentalmente entre dos partidos y cada uno de ellos tiene suficiente fuerza para ganar una elección. Estas entidades han experimentado alternancias en más de una ocasión y tienen partidos fuertemente arraigados. Este formato de competencia se presenta, para las entidades con elección para gobernador en 2016, en Aguascalientes, Chihuahua y Puebla.

Un segundo grupo de entidades es aquél que tiene un formato de bipartidismo *vía coalición*, es decir, aquél en el que es clara la conformación de dos fuerzas políticas predominantes —el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y otra fuerza que disputa el poder— pero en el que la fuerza que le disputa el poder al PRI no es suficiente como para ganar sin el apoyo de otro u otros partidos. Las entidades en esta categoría son Durango y Veracruz; ambas presentan alternancia en el gobierno estatal por primera vez en 2016, misma que se da vía una coalición de partidos opositores al PRI encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN), que si bien había tenido un crecimiento constante en los últimos años, su fuerza electoral no es suficiente para vencer al PRI. En estas dos entidades destaca, asimismo, que la coalición ganadora integra al Partido de la Revolución Democrática (PRD), que, a pesar de la crisis producto de la escisión de Morena, sigue representando un segmento importante del electorado.

Un tercer formato es el de *partido predominante*. Heredero del otrora partido hegemónico, siempre gana las elecciones a pesar de que existen las condiciones institucionales para que otra fuerza política lo desplace. En esta categoría se ubican las entidades que no han tenido alternancia en el gobierno estatal; para este proceso electoral, el estado de Hidalgo.

Un cuarto formato de competencia es el que aquí se denomina *incipiente bipartidismo vía coalición*; esto es, un escenario donde empieza a configurarse una fuerza que disputa el poder al PRI; sin embargo, esta oposición sólo se configura mediante coaliciones y, hasta 2016, no había mostrado un partido que claramente encabece la coalición opositora —como sí sucede en el caso de los bipartidismos vía coalición de Durango y Veracruz donde la oposición está encabezada por el PAN—. Esta composición de la coalición no permite identificar un partido como *segunda fuerza*, ya que éstos varían dependiendo de la coyuntura electoral.

Un quinto formato es el *tripartidismo*, el cual, en el proceso electoral de 2016, sólo se presenta en el estado de Tlaxcala. En este caso, el Poder Ejecutivo estatal ha sido encabezado, además de por el PRI, por el PAN y el PRD. La alternancia tiene una historia más o menos larga —1999— y, si bien los resultados de la elección para gobernador no se dividen en tercios, los tres partidos tienen fuerza electoral —a diferencia de las entidades con bipartidismo, donde son sólo dos partidos los que concentran la mayor fuerza electoral— y la primera y segunda fuerza se definen en función de las coyunturas correspondientes.

Finalmente, en el estado de Zacatecas, se identifica un sexto formato de competencia que aquí se denomina *bipartidismo fluido*, en el cual, si bien



existe una fuerza política claramente identificada como opositora al PRI, ésta está vinculada a liderazgos carismáticos, lo que no permite identificar claramente al partido con mayor fuerza opositora. Esto se observa en el caso de Zacatecas con la presencia opositora del PRD y, más recientemente, de Morena. Si bien se trata de un segmento claramente identificado, la pertenencia a uno u otro partido está en función de la correlación de fuerzas vigente en cada uno de ellos.

La clasificación de estas 12 entidades en los seis formatos de competencia aquí expuestos se sostiene, además de en la historia electoral de cada entidad, en los índices de concentración y fragmentación calculados a partir de los resultados electorales de 2016. El cuadro 2 muestra el formato de competencia para cada una de las entidades y ambos índices para la última elección.

Cuadro 2. Formatos de competencia, concentración y fragmentación

Estado	Formato de competencia	IC*	IF**
Aguascalientes	Bipartidismo puro	84.71	0.64
Chihuahua	Bipartidismo puro	70.42	0.71
Durango	Bipartidismo vía coalición	88.46	0.61
Hidalgo	Partido predominante	70.96	0.70
Oaxaca	Incipiente bipartidismo vía coalición	56.95	0.77
Puebla	Bipartidismo puro	78.60	0.67
Quintana roo	Incipiente bipartidismo vía coalición	81.20	0.65
Sinaloa	Incipiente bipartidismo vía coalición	67.77	0.72
Tamaulipas	Incipiente bipartidismo	86.14	0.61
Tlaxcala	Tripartidismo	62.62	0.76
Veracruz	Bipartidismo vía coalición	64.69	0.72
Zacatecas	Bipartidismo fluido	64.71	0.74

\*IC: índice de concentración

\*\*IF: índice de fragmentación

FUENTE: elaboración propia con datos de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y del INE.

El índice de concentración muestra el porcentaje de votación que obtienen los dos partidos más votados; por su parte, el índice de fragmentación muestra qué tan concentrado está el poder político en una escala de 0 a 1, donde el cero representa la concentración total del poder en un partido político y el uno, tantos partidos como escaños.

El cuadro muestra que para todas las entidades con formatos de competencia bipartidista –a excepción de Veracruz– los partidos con mayor fuerza electoral concentran más de 70% de los votos. Los formatos de bipartidismo incipiente tienen una mayor variación en términos de concentración que va de 56.9% en Oaxaca hasta 86.14% en Tamaulipas. Por su parte, el formato tripartidista de Tlaxcala concentra solo 62.6%, esto debido a que hay un tercer partido con una fuerza importante, además de los partidos con menor fuerza electoral. Finalmente, en el caso del formato de partido predominante se observa una concentración de 70.96 por ciento donde la coalición ganadora –PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA)– alcanza 43.21 % de los votos.

De acuerdo con la teoría, una mayor concentración se da en sistemas con menor número de partidos relevantes y una menor en sistemas en los cuales el voto se distribuye entre muchos partidos. El siguiente cuadro muestra la relación entre formatos de competencia, índice de concentración y número efectivo de partidos.

Cuadro 3. Formatos de competencia, concentración y número efectivo de partidos

Estado	Formato de competencia	IC	N
Aguascalientes	Bipartidismo puro	84.71	2.75
Chihuahua	Bipartidismo puro	70.42	3.47
Durango	Bipartidismo vía coalición	88.46	2.53
Hidalgo	Partido predominante	70.96	3.36
Oaxaca	Incipiente bipartidismo vía coalición	56.95	4.37
Puebla	Bipartidismo puro	78.60	3.05
Quintana roo	Incipiente bipartidismo vía coalición	81.20	2.88
Sinaloa	Incipiente bipartidismo vía coalición	67.77	3.62
Tamaulipas	Incipiente bipartidismo	86.14	2.59
Tlaxcala	Tripartidismo	62.62	4.22
Veracruz	Bipartidismo vía coalición	64.69	3.56
Zacatecas	Bipartidismo fluido	64.71	3.92

\* Índice de Concentración

\*\* Número Efectivo de Partidos. Indica el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en la fraccionalización del sistema de partidos que tiene el número de partidos actual con tamaño variable (Taagepera y Shugart, 1989).

FUENTE: elaboración propia con datos de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y del Instituto Nacional Electoral.

Como muestra la tabla, a mayor concentración, menor número de partidos relevantes. En Durango, las dos principales fuerzas políticas concentran 88.46%

de los votos y hay dos partidos relevantes; en el otro extremo se ubica Oaxaca, con una concentración de 56.95% y 4.37 partidos relevantes, el mayor número de partidos de las 12 entidades. Asimismo, destaca el formato tripartidista de Tlaxcala, con una concentración de 62.62% y 4.22 partidos relevantes.

¿Existe alguna relación entre el formato de competencia y la participación electoral en estas 12 entidades? El siguiente cuadro muestra la participación electoral y el formato de competencia correspondiente a cada una de las doce entidades analizadas.

Cuadro 4. Participación 2016 y formatos de competencia

Estado	Participación %	Formato de competencia
Aguascalientes	51.86	Bipartidismo puro
Chihuahua	49.23	Bipartidismo puro
Durango	56.53	Bipartidismo vía coalición
Hidalgo	56.37	Partido predominante
Oaxaca	58.73	Incipiente bipartidismo vía coalición
Puebla	44.79	Bipartidismo puro
Quintana roo	53.90	Incipiente bipartidismo vía coalición
Sinaloa	49.67	Incipiente bipartidismo vía coalición
Tamaulipas	56.15	Incipiente bipartidismo
Tlaxcala	66.19	Tripartidismo
Veracruz	53.99	Bipartidismo vía coalición
Zacatecas	61.30	Bipartidismo fluido

FUENTE: elaboración propia con datos de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y del INE.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, únicamente tres entidades tienen participación por debajo de 50%, lo cual es, para los estándares nacionales, una buena participación. La entidad con mayor nivel de participación es Tlaxcala, la cual es, asimismo, la única con formato de competencia tripartidista. Esto podría explicarse, como señala Cox (1999), a partir de los incentivos que tienen los partidos para participar con miras a maximizar su efecto en la toma de decisiones o a partir de la competitividad. En la medida en la que tres partidos tienen posibilidades de ganar, los tres movilizarían sus estructuras para llamar al voto, generando mayor participación. Ahora bien, este modelo puede ge-

nerar incentivos a la participación de los partidos, pero no necesariamente la de los electores.

En el otro extremo, se ubican Chihuahua y Puebla como las entidades con menor participación; ambas con formato de competencia claramente bipartidista. Sin embargo, a partir de estos datos, no pareciera haber una correlación entre participación y formato de competencia.

Los dos factores relacionados con el sistema de partidos que, de acuerdo con la literatura del comportamiento electoral, más inciden en la participación son la competitividad y el número de partidos.

El cuadro 5 muestra la relación de la participación electoral con la competitividad. Cuando la competitividad en una elección es alta, se espera un incremento en la participación producto de que los electores perciben mayor probabilidad de que su voto pueda hacer la diferencia entre el triunfo de un candidato que representa sus intereses y otro que no, o bien, de evitar que gane el que considera más alejado de su estructura de preferencias. Sin embargo, el cálculo de la diferencia entre los punteros puede no ser real, puede ser una percepción de un ciudadano o un grupo de ciudadanos; dependerá de la cantidad de información que el ciudadano posea, los recursos que está dispuesto a gastar para tener más información y, el ruido proveniente de los medios y las interacciones diarias con sus vecinos.

Cuadro 5. Participación y competitividad

Estado	Participación %	Margen de victoria
Aguascalientes	51.86	2.92
Chihuahua	49.23	8.94
Durango	56.53	3.66
Hidalgo	56.37	15.46
Oaxaca	58.73	7.22
Puebla	44.79	11.77
Quintana Roo	53.90	8.95
Sinaloa	49.67	15.69
Tamaulipas	56.15	14.15
Tlaxcala	66.19	2.36
Veracruz	53.99	4.11
Zacatecas	61.30	10.12

FUENTE: elaboración propia con datos de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y del Instituto Nacional Electoral.

A partir de la clasificación de Buendía (2004) se observan cuatro entidades con alta competitividad –Aguascalientes, Durango, Tlaxcala y Veracruz–, tres con competitividad media –Chihuahua, Oaxaca y Quintana Roo– y cinco con competitividad baja –Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas–.

En cuanto a su relación con la participación, no existe correlación entre mayor competitividad y mayor participación. Los dos casos más visibles para este proceso electoral son Tlaxcala y Aguascalientes. Tlaxcala presenta la competitividad más alta de grupo –2.36 puntos porcentuales de diferencia entre el primer y el segundo lugar– y la participación más alta: 66.19%. El caso corresponde perfectamente con la teoría. Sin embargo, en el otro extremo está Aguascalientes con una alta competitividad –2.92 puntos de margen de victoria– y una participación de 51.86%; 3.03 puntos porcentuales por debajo de la media de las 12 entidades con elección para gobernador. Un dato más: Zacatecas, con la segunda participación más alta —61.3%— tiene una competitividad baja, con una diferencia de 10.12 puntos porcentuales entre el primer y el segundo lugar.

En lo que respecta al número de partidos, algunas teorías sobre el comportamiento del votante señalan que, al tener más opciones, los electores encuentran una propuesta más cercana a su ordenamiento de preferencias lo que incrementa la probabilidad de que acudan a las urnas. El cuadro 6 muestra la relación entre la participación y el número de partidos.

Cuadro 6. Participación y número de partidos

Estado	Participación %	N
Aguascalientes	51.86	2.75
Chihuahua	49.23	3.47
Durango	56.53	2.53
Hidalgo	56.37	3.36
Oaxaca	58.73	4.37
Puebla	44.79	3.05
Quintana Roo	53.90	2.88
Sinaloa	49.67	3.62
Tamaulipas	56.15	2.59
Tlaxcala	66.19	4.22
Veracruz	53.99	3.56
Zacatecas	61.30	3.92

FUENTE: elaboración propia con datos de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y del INE.

No se ha encontrado una relación significativa entre número de partidos relevantes y participación electoral. Existen explicaciones que sostienen que al incrementar el número de partidos, los recursos cognitivos necesarios para procesar la información también aumentan, de modo que los ciudadanos menos preparados o dispuestos serán aquéllos que participen menos.

La hipótesis de que las elecciones para gobernador tienen un peso similar en la participación electoral que las elecciones federales se pone a prueba si consideramos que la media de participación en 2015 y en 2016, en las entidades que tuvieron elección para gobernador, es prácticamente idéntica.

## Consideraciones finales

Blais (2007) completa las tres respuestas a ¿por qué la gente no vota? propuestas por Verba, Brady y Scholzman (1995), añadiendo una cuarta: los ciudadanos no participan porque no pueden, porque no quieren, porque nadie se los ha pedido, o porque no importa. Los electores tienen que contar con los recursos materiales, cognitivos y la oportunidad de emitir su voto; deben estar interesados en el estado del funcionamiento del todo o una parte del sistema político y considerar que el voto es una herramienta útil para modificar o reforzar dicho sistema; deben sentir que los partidos o candidatos se han acercado a ellos, ya sea directamente, a través de su equipo, o a través de una campaña exitosa que apele a sus intereses; y, de acuerdo a la teoría economicista de la acción política, los ciudadanos votarán sólo cuando consideren que su voto importa, que haría la diferencia entre el triunfo y la derrota del candidato de su preferencia en un escenario de competencia libre.

Este análisis muestra el peso de las variables institucionales, específicamente el tipo de elección, la concurrencia y el ciclo electoral en la participación y; en segundo lugar, los efectos diferenciados de los mecanismos institucionales en función del contexto político en el que se desarrollan –lo que apunta de nuevo al efecto de estas tres variables–.

A partir del análisis de datos que aquí se presenta, se observa un incremento en la participación electoral en 2016 con respecto a 2015, lo que muestra el peso de las elecciones para gobernador, especialmente si se analiza la participación en procesos electorales previos bajo este mismo criterio. Sin embargo, es preciso profundizar sobre las relaciones causales entre las variables. Lo que

nos lleva, en el fondo, a seguir pensando en torno a una teoría sólida que explique consistentemente la participación electoral.

Si el modelo de Cox (1999) abona a la explicación de las motivaciones de los partidos, resulta aun más relevante abundar sobre las de los votantes, más allá de responder a los esfuerzos de los partidos para movilizarlos. Ahora bien, a pesar del peso de la concurrencia en el incremento de la participación electoral, no todas las posiciones son a favor.

Los argumentos en contra de la concurrencia se centran en que desvincular los procesos locales de los federales genera arenas diferenciadas entre los diversos órdenes de gobierno lo que da viabilidad al fortalecimiento de los sistemas de partidos locales y, en consecuencia, de los sistemas políticos subnacionales. Asimismo, fortalecer los procesos locales permitiría incluir temas regionales y locales en las agendas de los partidos (Nikolenyi, 2010) lo que, en teoría, podría dar mayores incentivos a los votantes para acudir a las urnas –resolviendo con ello una de las incógnitas que genera el modelo de Cox–. Sin embargo, bajo ese argumento, no se ha evaluado el impacto que tendrían, las elecciones locales en las nacionales lo que, sería, de nueva cuenta, un elemento a favor de la concurrencia.

Más allá de las dudas, es claro que las elecciones locales han cobrado mayor importancia en la medida en que han incrementado su poder y responsabilidades y es por ello, que resulta relevante el análisis de los efectos diferenciados de las instituciones –y los contextos políticos– tanto en la arena federal como en la local.

## Fuentes de consulta

- ÁVILA-EGGLETON, M. (2016). Concurrencia y tipo de elección. El peso de las variables institucionales en la participación electoral en México. En Alvarado, A. (2016) Elecciones en México: Cambios, permanencias y Retos. México: El Colegio de México.
- BLAIS, A. (2000). *To Vote or Not to Vote?: The Merits and Limits Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- , (2007). Turnout in elections. En R. J. Dalton, & H. Klingemann, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (p. 621-635). Oxford: Oxford University Press.

- COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN. Disponible en: <http://www.cee-nl.org.mx/>
- CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. Disponible en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/>
- COX, G. W. (1999). Electoral rules and the calculus of mobilization. *Legislative Studies Quarterly*, 24(3), 387-419. Retrieved February 25, 2014.
- DOWNES, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN. Disponible en: <http://www.iem.org.mx/lin-dex.php>
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. Disponible en: <http://www.ieec.org.mx/> Instituto Electoral del Estado de Colima. Disponible en. <http://www.ieecolima.org.mx/jornada2015.htm>
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO. Disponible en: <http://ieeq.mx/>
- INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE GUERRERO. Disponible en: <http://www.iepcgro.mx/>
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR. Disponible en: <http://www.ieebcs.org.mx/>
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SONORA. Disponible en: <http://www.ieesonora.org.mx/>
- NIKOLENYI, C. (2010). Concurrent elections and voter turnout: The effect of the de-linking of state elections on electoral participation in India's parliamentary polls, 1971-2004. *Political Studies*, 58(1), 214-233.
- OPLE PUEBLA. (2016). Resultados 2016. Disponible en: <http://2016.oplepue.org/2016/procesoElectoral/resultados2016/COMPUTOS%20DISTRITALE-Sporpartido.pdf>
- OPLE SAN LUIS POTOSÍ. (2015). *Resultados elección de gobernador 2015*. Disponible en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/1032/informacion/resultados-eleccin-de-gobernador-2015.html>
- OPLE VERACRUZ. (2016). Resultados. Disponible en: <https://oplever.org.mx/miniportales/resultadose/>
- PREP PUEBLA. (2016). Disponible en: <http://www.preppuebla.org/#/>
- PUBLIMETRO (2016) Programa de Resultados Preliminares. Disponible en: <http://www.publimetro.com.mx/elecciones/prep-2016-consulta-aqui-programas-de-resultados-electorales-preliminares/mpfb!jpM6GrTuEzI6c/>
- SHUGART, M. S., y Carey, J.M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.



- , y Carey, J.M. (1995) The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. *The American Political Science Review*, 89(02), pp. 327-343.
- TAAGEPERA, R. y Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.
- TELEVISA. (2016). PREP Quintana Roo. Disponible en: <http://prep16.televisa.com/quintanaroo/prep/Votaciones/graficarxGobernadorCandidatos.html>
- UNIÓN HIDALGO. (2016, 5 de junio). PREP de Hidalgo vigila la elección minuto a minuto. Disponible en: <http://www.unionhidalgo.mx/articulo/2016/06/05/politica/prep-de-hidalgo-vigila-la-eleccion-minuto-minuto>
- VERBA, S., Schlozman, K., y Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

# Violencia política contra las mujeres: un problema viejo en nuevos tiempos

---

*Karolina M. Gilas*<sup>1</sup>

## Introducción

A lo largo de los últimos 20 años, México pasó de ser un país con una muy baja representación política de las mujeres a convertirse en uno de los líderes mundiales en el establecimiento de la democracia paritaria. Ese avance se debe a la paulatina introducción de las medidas afirmativas que permitieron elevar el porcentaje de las mujeres elegidas para los cargos legislativos. La evolución de las cuotas en México que llevó al país a ser el número siete en el mundo en cuanto al porcentaje de las mujeres en el parlamento nacional se refiere, confirma los hallazgos de la literatura especializada, que señalan que la efectividad de la cuota depende de su diseño, que debe ser compatible con el sistema electoral y que debe contener medidas efectivas en su cumplimiento, usualmente sanciones cuando no es así (Dahlerup y Freidenvell, 2005; Norris, 2006). Al mismo tiempo, esa evolución tiene un rasgo particular: el papel de los órganos electorales, especialmente los jurisdiccionales, en el desarrollo de las cuotas (González, Gilas y Báez, 2016).

Los resultados tan importantes en términos de representación femenina están acompañados de una creciente ola de violencia política de género. Las mujeres que se presentan como precandidatas, candidatas o asumen los cargos políticos se enfrentan a retos complejos, rechazo y peligros que obstaculizan e incluso impiden su participación política.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la UNAM. Profesora de Derecho Electoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Este artículo tiene como objetivo esbozar el problema de la violencia política de género en nuestro país. Asimismo, intenta explicar el incremento de los casos de violencia a partir del éxito de las propias medidas afirmativas, del *estimamiento conceptual* y de la ola de violencia generalizada presente en México desde hace varios años.

## Evolución de las cuotas de género en México

Las cuotas de género para las listas de candidatos aparecen en la legislación mexicana en 1996; su antecedente directo fue presentado tres años antes, como una sugerencia a los partidos políticos de incorporar a las mujeres en las listas de candidatos (Vidal, 2008). Inmediatamente después de su introducción, mientras la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos (1993-2002), la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados era de aproximadamente 15%, muy por debajo del umbral recomendado de 30%. La legislación de aquel tiempo señalaba que los partidos deben promover “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país”, pero su regulación fue incluida en sus estatutos (Vidal, 2008: 64). La primera modificación al esquema de las cuotas se dio en 1996, con la inclusión en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) de una regla que impedía otorgar más de 70% de candidaturas para un solo género. Con ello, se logró solamente un incremento de 4.8% y se llegó a 18% de la presencia femenina en el Congreso federal. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones por incumplimiento, “los partidos ingresaban candidaturas ‘simbólicas’, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional” (Cazarín, 2011: 33). Esto no afectaba su cumplimiento formal con la cuota, pero sí su efectividad.

En 2002, con la introducción de la obligatoriedad, comenzó la segunda época de la cuota en el ámbito electoral en México. La reforma al Cofipe mantuvo la proporción de 30-70, pero estableció su aplicación en las candidaturas propietarias, y no para el total de candidaturas (propietarios y suplentes en conjunto). En cuanto a las listas de candidatos por el principio de representación proporcional, el Código obligaba a conformarlas en segmentos de tres y a incluir en los primeros tres segmentos de cada lista un candidato de género distinto. Esa

configuración aseguraba presencia de por lo menos tres mujeres dentro de los primeros nueve lugares de la lista, además del establecimiento de sanciones por incumplimiento con la cuota (incluyendo una posible negación del registro). Las medidas afirmativas empezaron a rendir frutos (Vidal, 2008: 68-69); con el nuevo esquema, la representación femenina alcanzó 23% de las Cámaras.

El tercer momento de la cuota (2007-2012) llegó con el establecimiento de un nuevo umbral, 40-60, y con la obligatoriedad de la cuota. En esa etapa, la actuación de las autoridades electorales se volvió cada vez más firme a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país, con lo que se dio un importante desarrollo jurisprudencial en lo referente a la constitucionalidad de las cuotas y a las reglas específicas relativas a su cumplimiento. Gracias a esas medidas, se logró la representación de las mujeres de 28% (Medina, 2011: 33-34), que significó un aumento en 5% con respecto a la etapa anterior.

El proceso electoral 2011-2012 dio inicio a la cuarta etapa en la evolución de la cuota de género en el ámbito electoral en México. Durante ese proceso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la sentencia SUP-JDC-12624/2011, en la que la Sala Superior declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el Artículo 219.2 del Cofipe, el cual señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidatos fuesen elegidos mediante un procedimiento democrático, según sus estatutos. Además, estableció que, dentro de 40% de las candidaturas correspondientes al género minoritario, la fórmula completa (propietario y suplente) tendría que ser del mismo género. Al garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes en los propietarios, éstos serían sustituidos por personas del mismo género, esa medida permite conservar el equilibrio de género, no sólo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos. En la elección de 2012 se logró 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados, por primera vez superando el umbral mínimo necesario para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcance los niveles necesarios para conseguir influencia en la toma de decisiones, que los estudios ubican en 30% (Rey, 2013).

Posteriormente, la reforma electoral de 2014 introdujo una quinta etapa de la acción afirmativa en México: la de paridad de género. En el Artículo 41 base I de la Constitución se incluyó la obligación de los partidos políticos de

garantizar la paridad de género en sus candidaturas a las legislaturas federales y locales. El principio constitucional de paridad de género fue desarrollado en dos leyes nuevas: en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP), que sustituyen al anterior código electoral. La puesta en práctica del principio de paridad obliga a los partidos a asegurar la participación efectiva de ambos géneros, tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Conforme a la ley, los partidos tienen la libertad para determinar los criterios y procedimientos que aplicarán para garantizar la paridad en las postulaciones (LGPP, artículos 3.3, 4 y 5).

La legislación establece también que las listas de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán componerse de 50% de candidatas mujeres y el 50% de hombres (LGIPE, Artículo 232.3). Además, la legislación electoral incluye tres reglas que buscan garantizar el cumplimiento con el principio de paridad, como la obligación de los partidos de nominar sus candidatos por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género (LGIPE, Artículo 232.2) y la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (LGPP, Artículo 3.5).

## Violencia política de género

El panorama y los avances descritos en los apartados anteriores contrastan con un fenómeno negativo que se ha incrementado notablemente en México en los últimos años: la violencia política de género.

La violencia política de género es un tipo particular que cabe dentro del fenómeno más amplio de la violencia contra la mujer, que los instrumentos internacionales definen como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Belém do Pará, 1994) o “una forma de discriminación que le impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (Recomendación General N° 19

de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, 1992). Como se puede observar en ambas definiciones, la violencia de género invariablemente tiene su origen en la desigualdad entre hombres y mujeres. La diferencia sexual fue uno de los elementos que influyeron en las relaciones de poder en las sociedades, de lo cual ha resultado una supremacía del género masculino sobre el femenino. Como consecuencia, las mujeres han sido expuestas a un trato desigual y discriminatorio, que con frecuencia incluye opresión y violencia. Este trato desigual a lo largo de los siglos ha traído como consecuencia una reducción de los derechos de las mujeres, su reclusión a la vida privada y la falta de capacidad de actuación en la vida pública, incluso en los casos de contratos privados, para los que requerían autorización de los varones, quienes fungían como sus tutores legales (por ejemplo, permiso del padre o del marido para trabajar, viajar o disponer de los bienes propios).

En ese contexto, de la mujer se esperaba “sumisión, subordinación, que dejara las decisiones en manos del hombre, disposición a cumplir con los deseos de los hombres, ser enfocada en los demás, no en sí misma, sentir satisfacción de los logros de los hombres, sin tener propios. El avance social se iba a conseguir a través de matrimonio con un hombre de más alta posición social” (Kwak, 2007: 74). La dominación y el control sobre las mujeres en el ámbito público se basaban en fuerza y poder, se construían mediante la dependencia económica y el descuido y faltas en la educación de las niñas. Las mujeres eran educadas para desempeñar su papel en la sociedad: ser madres y *acompañantes* de los hombres. Este estatus inferior de las mujeres logró ser paulatinamente modificado a partir de las luchas feministas desde finales del siglo XIX.

Los movimientos feministas han conseguido avances importantes a lo largo del siglo XX, logrando para muchas mujeres, aunque no para todas, el control de su cuerpo, su trabajo y su presencia en los ámbitos de decisiones. Sin embargo, la subordinación y el estatus inferior de las mujeres han estado tan fuertemente arraigados en las construcciones culturales de las sociedades del mundo, que la opresión, explotación y violencia fueron reconocidas como un problema social y político apenas a finales del siglo pasado. Una señal clave del reconocimiento de violencia de género fue la aprobación de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de la mujer, como las ya señaladas convenciones CEDAW y Belém do Pará.

En México, en febrero de 2007 se promulgó la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), que amplió la definición de la violencia de género, concibiéndola como “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público” (LGAMVLV, 2007, Artículo 5). Asimismo, reconoció la existencia de diversos tipos de violencia: familiar, laboral, en la comunidad, institucional y feminicida, que demuestran que la violencia contra la mujer puede aparecer en cualquier ámbito de la vida privada y pública (artículos 7 al 21).

Al mismo tiempo, el Artículo 6 señala claramente que la violencia contra la mujer no se reduce exclusivamente a violencia física (actos que infligen daños o lesiones físicas), sino también puede tratarse de violencia psicológica (que daña la estabilidad psicológica, como negligencia, insultos, humillaciones, etc.), patrimonial (que afecta la supervivencia económica), económica (limitaciones o control del ingreso, salario desigual) y sexual (cualquier acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima).

La legislación en comento no señala de manera específica la violencia política como una forma de violencia de género (aunque existen varias iniciativas legislativas al respecto). Sin embargo, a partir del contenido de la LGAMVLV y de los instrumentos internacionales se ha construido una definición de la violencia política contra la mujer, considerando que se trata de todas aquellas acciones, conducta u omisiones cometidas contra una mujer o su familia para restringir, coartar o anular el pleno ejercicio de sus derechos políticoelectorales (Instraw en Cerva, 2014 y PAVCM, 2016).

El protocolo señala que la violencia política contra las mujeres comprende cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil, familiar, en la comunidad y en un partido o institución política, por lo que incluye el ámbito público y el privado.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, puede ser de cualquier tipo: simbólica, verbal, patrimonial, económica, psicológica, física y sexual, y puede ser cometida por el Estado o por sus agentes, por superiores jerárquicos, subordinados, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; por medios de comunicación y sus integrantes; básicamente, por

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de 2010 detectó que 7.7% de las mujeres pide permiso a su pareja o a un familiar para decidir por quién votar y 18.6% les avisa por quién lo hará.

cualquier persona. Frecuentemente puede ser dirigida no solamente contra la mujer, sino también contra su familia, sus colaboradores o su comunidad, buscando con ello afectar a la propia mujer; por ejemplo, amenazando o cometiendo actos de violencia contra sus hijos.

La violencia política contra la mujer es un fenómeno presente cada vez más en México. Solamente durante los procesos electorales de 2014-2016 se denunciaron ante las autoridades y los medios de comunicación agresiones físicas contra la precandidata a una diputación federal en Morelos, Gabriela Pérez Cano, y contra su hijo menor de edad (con el mensaje "Abandona la candidatura"), así como a Yesenia Alamilla Vicente, candidata a la alcaldía del municipio de Reforma, en Chiapas, ambas postuladas por el Partido Acción Nacional; la agresión física y sexual contra la vocal ejecutiva electoral Lorena Nava Cervantes, en Juchitán, Oaxaca; y el asesinato de Aidé Nava González, precandidata a la alcaldía de Ahuacuotzingo, Guerrero, postulada por el Partido de la Revolución Democrática. Durante las elecciones en Sonora, en abril de 2015, aparecieron unas mantas en la vía pública con las frases "Las mujeres como las escopetas, cargadas y en el rincón" y "La panocha en las coyotas, ¡no en palacio!", refiriéndose a las aspiraciones políticas de las mujeres (García, 2015; PAVCM, 2016). Ya en el marco de las elecciones de 2016, Alberto Silva Ramos, líder del PRI en Veracruz, señaló en una declaración pública que su partido aplicaría "pruebas antiembarazo a las aspirantes a una candidatura" (Sánchez, 2015). En otro caso, una regidora plurinominal del ayuntamiento de Villaflores fue exhibida en Facebook en una fotografía donde aparece con un disfraz rojo en un hotel, acompañada del siguiente mensaje:

Amigo presidente municipal me gustaría que exhortara a su regidora a conducirse con responsabilidad en su encomienda; no que pocos meses de su administración no hace otra cosa que andar exhibiéndose en situaciones comprometedoras que daña la imagen del H. Ayuntamiento (*Voces feministas*, 2016, 9 de mayo).

Además, en 2016 la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) reportó 38 casos de violencia política de género, denunciados en Baja California, Chiapas, el estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Tabasco.

Estos son sólo algunos ejemplos que ilustran el panorama de violencia al que se enfrentan las mujeres mexicanas que buscan algún espacio en la polí-



tica. Los observadores y expertos coinciden: los casos de violencia contra las mujeres involucradas en la política se tornaron más numerosos (Cerva, 2014: 129-130). Aparentemente, puede haber tres causas –probablemente entrelazadas– de ese incremento.

## Primera explicación: *backlash*

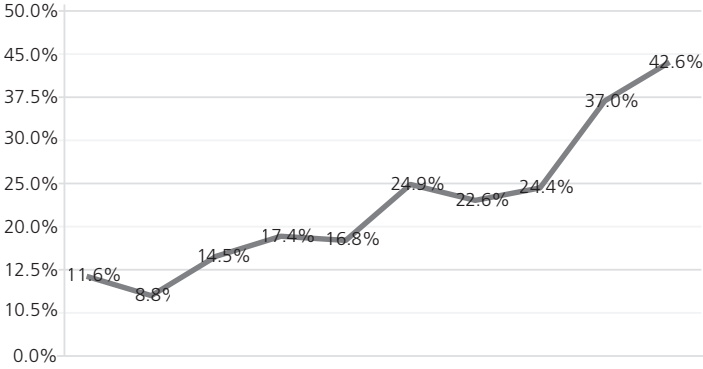
Algunas investigaciones señalan que son una reacción adversa al incremento del número de las mujeres en los cargos electivos de distintos niveles. De acuerdo con Daniela Cerva

la violencia política contra las mujeres se ha exacerbado debido al aumento de su presencia como efecto de la aplicación de la ley de cuotas. Más mujeres en la política se percibe como una amenaza debido a que la tradicional competencia que se daba solo entre varones es suprimida dando paso a que las militantes exijan ser incluidas en los cargos dentro del partido, así como en las candidaturas a elecciones populares. Antes de las cuotas, las mujeres tenían una presencia aislada, sin ningún tipo de poder y en algunos casos –cuando figuraban– era fruto de la concesión que el partido hacía por su relación familiar con la élite o los grupos de poder. Hoy en día, las mujeres comienzan a “estorbar” porque quieren incidir en la política, con programas de trabajo y propuestas independientes” (Cerva, 2014: 130).

Este fenómeno, también conocido como *backlash*, es un capítulo mexicano ampliamente descrito por las estudiosas de género, relativo a las reacciones negativas y frecuentemente violentas contra la participación política de las mujeres (Faludi, 1991; Krook, 2015; Krook y Restrepo, 2016; Baunach, 2002; Superson y Cudd, 2002). Ése parece ser el caso de México.

Tras la aplicación de las nuevas normas electorales en materia de paridad en los procesos electorales de 2014-2016, las mujeres generalmente obtuvieron una mayor representación en los congresos locales y en la Cámara de Diputados. Los datos relativos a la integración de la cámara baja demuestran un incremento significativo en el porcentaje de las mujeres diputadas, consistente con el desarrollo de las cuotas descrito adelante y que llegó a su nivel máximo en la elección federal de 2015, con 42.6%, tal y como se observa en la siguiente gráfica:

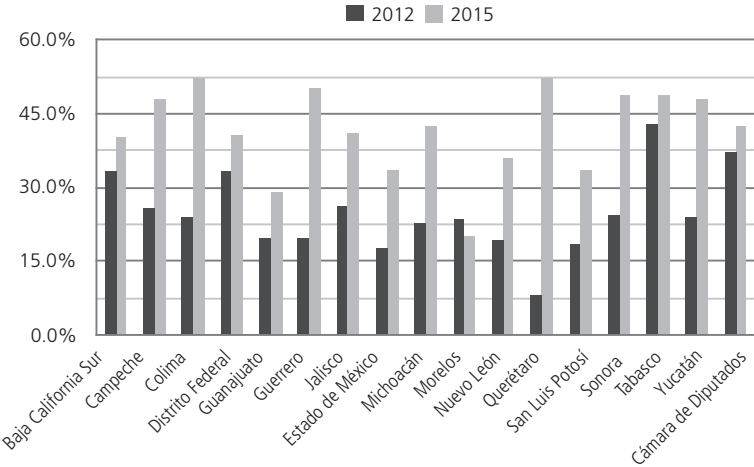
Gráfica 1. Presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados



FUENTE: elaborado con base en González *et al.*, 2016.

Al comparar los resultados electorales de 2012 y 2015, se observa un incremento considerable en el número de mujeres que integran el Poder Legislativo mexicano, de 24.6 a 41.5% en promedio; es decir, un incremento de 16.8%, a excepción del estado de Morelos, donde hubo una disminución de 3.3% (véase la gráfica 2).

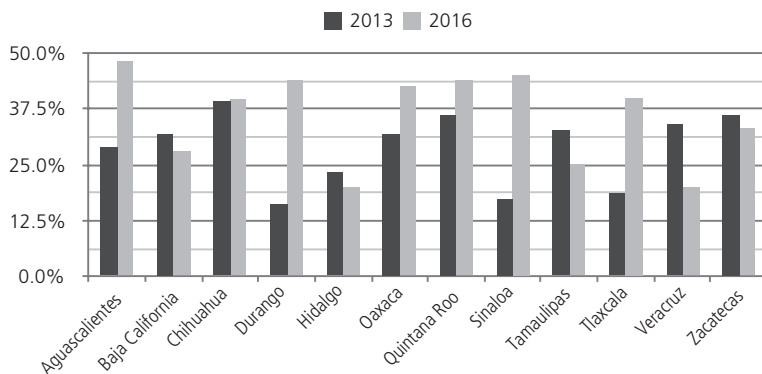
Gráfica 2. Comparativo de mujeres en los congresos locales 2012-2015



FUENTE: elaborado con base en González *et al.*, 2016.

En cuanto a los resultados electorales de 2013 frente a los de 2016, el incremento en la representación femenina fue de 28.9 a 38.5% en promedio, es decir, un incremento de 9.6%, siendo Hidalgo, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas los estados donde la presencia de las mujeres disminuyó en comparación con el proceso electoral anterior (véase la gráfica 3).

Gráfica 3. Comparativo de mujeres en los congresos locales 2013-2016



FUENTE: elaborado con base en Observatorio de la Participación Política de las Mujeres, 2016.

Asimismo, durante el proceso electoral de 2014-2015, se observó una diferencia sustancial en el entorno municipal, en comparación con procesos anteriores. De los 871 municipios que renovaron sus autoridades, fueron elegidas 105 mujeres, 66 de las cuales fueron presidentas municipales. Si bien el número sigue siendo mínimo en comparación con los hombres, representó un avance de 14.8% en comparación con 2012 (Observatorio de la Participación Política de las Mujeres).

Así, con las medidas adoptadas tras la reforma de 2014, un año después, por primera vez la integración del Poder Legislativo se acercó a la paridad de género: la representación de las mujeres en los legislativos locales y su integración en los poderes municipales se incrementaron significativamente. Esos resultados implican que las mujeres se convirtieron en una fuerza real en el ámbito político y que la toma de decisiones no va a ser posible sin incluirlas en el debate y en las negociaciones. En algunos casos las mujeres son hoy una fuerza dominante (Querétaro, Colima), en algunos otros son una minoría

necesaria para aprobación de las decisiones (Guanajuato, el estado de México, Nuevo León). El tener que enfrentarse a su influencia, no poder ignorarlas ni menospreciarlas surge la reacción violenta que pretende impedir que sean postuladas, que ganen las elecciones o que ocupen los cargos para los que fueron elegidas.

## Segunda explicación: violencia generalizada

Una segunda explicación tiene que ver con la ola de violencia generalizada, presente en México. Lamentablemente, la violencia es hoy parte integral de la vida de las personas en nuestra región y, tanto ahora como históricamente, ha sido utilizada como un elemento cotidiano de la lucha política. Ello es especialmente cierto en el caso mexicano, donde la llamada “guerra contra el narcotráfico”, iniciada en diciembre de 2006 con el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y que, para agosto de 2015, ha cobrado la vida de más de 164 mil personas, entre ellos, 71 alcaldes y cientos de servidores públicos (ABC, 2015; Tonatzin, 2016). En los últimos años, en México se dio un fenómeno de apropiación de los municipios por parte de los grupos del crimen organizado, los cuales pretenden controlar esas estructuras para asegurar y facilitar sus operaciones criminales diversificadas, y que van más allá del tráfico de las drogas; pero también para obtener recursos adicionales de las arcas municipales. Ese escenario implicó mayor presión sobre las autoridades municipales, tanto para las alcaldías como para las agencias policiacas (Valdés, 2013; Hope, s.f.).

En ese contexto, es difícil distinguir entre los diversos factores que ubican a las mujeres como víctimas de la violencia. Por ejemplo, el caso de Gisela Mota Ocampo –quien fue asesinada al día siguiente de su toma de posesión como alcaldesa de Temixco, Morelos–, cuya elección y asunción del cargo correspondieron a los cambios en el sistema de seguridad impulsado por el gobernador de Morelos, encaminados a establecer un mando único policial, en un intento de reducir la vulnerabilidad de los policías municipales ante el crimen organizado.

Según las denuncias, por lo menos 13 de los 33 alcaldes electos en Morelos recibieron amenazas en los meses previos a su toma de posesión para que no apoyaran el proyecto (Tonatzin, 2016). Ante estos hechos, no queda claro si el asesinato de Gisela Mota tuvo que ver con su género o fue consecuencia de su

apoyo abierto al mando único policial y a su firme negativa de ceder ante las exigencias de los grupos criminales. Su caso evidencia lo que señala Piscopo como una necesidad en los países latinoamericanos para lograr la seguridad y eliminar la violencia política:

[los Estados] deben terminar con la impunidad para quienes perpetran acciones que afectan los derechos a la integridad física de otras personas, independientemente de los motivos con que lleven a cabo dichos actos [...] Para combatir eficazmente la violencia contra las mujeres en política en América Latina hay que incluir este esfuerzo en un marco más amplio, para seguir con la construcción de instituciones democráticas justas y equitativas (Piscopo, 2016: 455).

En ese contexto, para afinar el análisis, hay que distinguir entre los distintos casos de violencia. No cada caso de violencia en el que la víctima es una mujer implica presencia de violencia de género. Se deben tomar en cuenta dos presupuestos para distinguir los casos de violencia de género: cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer y cuando la violencia tiene repercusión diferenciada en las mujeres o les afecta desproporcionadamente. El primero incluye las agresiones dirigidas en contra de las mujeres por el mero hecho de ser mujer, frecuentemente derivadas de los estereotipos relativos a los papeles que normalmente se les asignan. El segundo se refiere a las situaciones que afectan a las mujeres de manera distinta o en mayor proporción que a los hombres, a las que se agravan a partir de la condición de ser mujer.

### Tercera explicación: estiramiento conceptual

Finalmente, el otro factor explicativo de la ola de violencia política de género puede relacionarse con la nueva perspectiva que las activistas, las académicas y los gobiernos están tomando ante ese fenómeno, y que implica ampliar la definición de la violencia política de género. Siguiendo esa línea, Krook y Restrepo (2016) definen la violencia política de género como cualquier acto que impida el pleno ejercicio de los derechos políticos de la mujer. El Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres (PAVPCM) la define como aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos políticoelectorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reco-

nocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público” (PAVPCM, 2016).

Ante una definición tan amplia, se consideran actos de violencia incluso el incumplimiento de las normas electorales; por ejemplo, el registro de candidatos respetando la cuota o paridad, postular a las mujeres solamente en los distritos perdedores, no garantizar la equidad en el acceso a los recursos necesarios para realizar campañas electorales, impedir el ejercicio de un cargo de elección popular por una mujer, comentarios o propaganda sexista, agresiones físicas y otras más. Se puede notar que muchas de esas actividades o comportamientos desde hace tiempo formaban parte de la práctica política y han sido objeto de pronunciamientos de las autoridades electorales, en especial de las autoridades jurisdiccionales, y como tales han dado pie a las reformas que reforzaron las acciones afirmativas. En el pasado no lejano, y sin haber identificado los casos como relacionados con la violencia política de género, las autoridades electorales jurisdiccionales a lo largo de los años han obligado a los partidos a respetar la normatividad electoral y a cumplir con la cuota y con otras medidas afirmativas con el propósito de fortalecer la participación política de las mujeres.

En ese sentido, señala Piscopo, quien sugiere diferenciar entre el sexismo institucionalizado y las agresiones físicas y psicológicas, el hecho de conceptualizar la violencia contra las mujeres en política como crímenes electorales es doblemente problemático. Por un lado, cierra los ojos frente al contexto más amplio de violencia criminal e impunidad rampantes en América Latina. Y, al proceder de esta manera, borra las fronteras entre el sistema de justicia criminal y el de la regulación electoral” Piscopo (2016: 440).

Esas nuevas tendencias conceptuales se ven con claridad en la actividad jurisdiccional del tribunal electoral mexicano. Durante 2015 y 2016, el Tribunal, en varias sentencias, recurrió al empleo del término y de la regulación internacional y local relativa a la violencia política de género. Por ejemplo, en un caso de la magistrada electoral de San Luis Potosí, el TEPJF señaló que el hostigamiento y las dificultades en el desempeño de su encargo que generaban otros magistrados –hombres– tenían los rasgos de violencia política de género (Sentencia SUP-JDC-4370/2015). En otros casos, analizó la violencia de género en los contenidos de propaganda electoral (Sentencias SRE-PSC-43/2016 y SUP-REP-88/2016, SUP-REP-90/2016 y SUP-REP-92/2016, ACUMULADOS) y de los materiales de promoción del voto ciudadano, que deben utilizar el len-

guaje incluyente (SUP-JDC-1619/2016). También llegó al TEPJF un caso sobre la indebida destitución de una regidora y supuesto acoso laboral; acerca del primer supuesto, el tribunal fue competente para resolver, pero en el caso del acoso laboral informó a las autoridades correspondientes para atender dicha denuncia (Sentencia ST-JDC-0215/2016).

En estos casos, las conductas contrarias a la participación política de las mujeres empezaron a ser analizadas desde la perspectiva de la violencia. Resulta problemático que no haya una definición clara al respecto porque, al no contar con herramientas para su identificación, se dificulta que se tomen medidas firmes para impedirla. En el caso mexicano, el Senado de la República aprobó en marzo de 2013 una minuta para tipificarla, pero dicho proyecto de reforma nunca fue ratificado por la Cámara de Diputados, desperdiándose así una oportunidad importante de regular al respecto (Saldaña, 2015 y Botello, 2016). Posteriormente, se hicieron un par de intentos más para incluirla en las legislaciones mexicanas, pero sin resultados fructíferos.

## Consideraciones finales

Como se puede apreciar, la violencia política de género no es un fenómeno nuevo, aunque sólo recientemente llegó a ser reconocido como tal y puesto en el centro del debate público. La ola de violencia que afecta al país parece tener, al igual que todos los fenómenos sociales, causas diversas, complejas y entrelazadas. La principal de ellas parece ser el mero éxito de las acciones afirmativas puestas en práctica en México a lo largo de los últimos 20 años.

Como señala Cerva, “La adopción y aplicación de la cuota de género no implican necesariamente la vigencia de un amplio consenso sobre la existencia de la desigualdad de género” (2014: 119). En ese sentido, si bien las cuotas han resultado un mecanismo efectivo para equilibrar la representación política entre las mujeres y hombres en México, no cabe duda de que, como mecanismos artificiales que pretenden acelerar cambios sociales, no tienen por sí solas la capacidad de modificar las conductas sexistas arraigadas profundamente en la sociedad. Por ello es que no aseguran una plena igualdad entre los géneros. El incremento notable de la violencia política de género en México es una muestra clara de que el problema de fondo en la inequidad no es numérico: existen importantes resistencias sociales, tanto en la ciudadanía como en la

clase política, que encuentran su razón de ser en los persistentes esquemas paternalistas y en la percepción de los hombres de ser propietarios o de tener el derecho único de dominar en la escena política.

Así, el avance de las cuotas que hemos logrado se limita al incremento numérico, pero no logra producir cambios sociales. La apuesta a largo plazo debería, por lo tanto, incluir políticas públicas integrales que fomenten un cambio en la educación, a la par de seguir estableciendo medidas afirmativas, a fin de lograr la igualdad en otros ámbitos de la vida social y, con ello, cambiar posturas. Un buen ejemplo es el caso de los países escandinavos, que han llegado a la paridad por un camino largo, de cumplimiento de políticas públicas y de formación que han generado cambios culturales. Esos cambios, a su vez, llevaron a un paulatino incremento numérico en la representación política de las mujeres. La ruta *fast track* de las cuotas de género tiene la virtud de reducir ese tiempo, pero se debe ser consciente de que no producen cambios culturales en la sociedad, una necesidad en el caso mexicano.

Desde esa perspectiva parece ser que el fenómeno de violencia política contra la mujer podría reducirse y, en algún momento, eliminarse, solamente si se logran cambios en la cultura y percepción social que reconozcan la igualdad de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida más allá de la ley de forma real, sustancial.

## Fuentes de consulta

- ABC. (2015, 11 de agosto). La violencia en México provoca más muertos que las guerras de Afganistán e Irak. *ABC Internacional*. Disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20150811/abci-guerra-narco-muertos-irak-201508101829.html>
- BAUNACH, D. (2002). Progress, opportunity, and backlash: explaining attitudes toward gender-based affirmative action. *Sociological Focus*, 35(4), pp. 345-362. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20832179>
- BOTELLO, B. (2016). Legisladoras no logran consenso para sacar reformas de violencia política contra mujeres. *La Crónica*, México, Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/952229.html>
- CAZARÍN, A. (2011). *Democracia, género y justicia electoral en México*, México: TEPJF.



- CEDAW. (2012). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/CEDAW\\_C\\_MEX\\_CO\\_7\\_8\\_esp.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf)
- CERVA, D. (2014). Participación política y violencia de género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 222. (septiembre-diciembre), pp. 117-140. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v59n222/v59n222a5.pdf>
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Cofipe.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. (1994). Artículo 1. Suscrita en el XXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Belém do Pará, Brasil, junio 6-10 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- DAHLERUP, D y Freidenvell, L. (2008). Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe, Brussels, European Parliament. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>
- , (2005). Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model", *International Feminist Journal of Politics*, Núm. 7, Vol. 1
- FALUDI, S. (1991). *Backlash: The Undeclared War Against American Women*. Nueva York: Random House.
- FREIDENBERG, F. (2015). ¡Un país (¿ya no?) gobernado por hombres! Los obstáculos que aún dificultan la representación política de las mujeres en México. *Revista Digital Democracia y Elecciones*. Abril. Disponible en: <http://democracia-elecciones.mx/abril2015/>
- GARCÍA, A. (2015). Violencia política de género, "punta del iceberg" de la discriminación: especialistas. *Proceso*, 25 de noviembre, Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/421656/violencia-politica-de-genero-punta-del-iceberg-de-la-discriminacion-especialistas>
- GONZÁLEZ, I. (2015, 19 de julio). Fuera 4 partidos en comicios de Chiapas castigados. *Excelsior. México*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/19/1035478#imagen-2>
- GONZÁLEZ, M., Gilas, K., y Báez, C. (2016). *Hacia una democracia paritaria: La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. México: TEPIF.

- HOPE, A. (2015, 23 de octubre). De narcos a mafiosos, del tráfico de drogas al saqueo ciudadano, *Narcodata*. *Animal Político*. Disponible en: <http://narcodata.animalpolitico.com/de-la-droga-a-la-extorsion/>
- IDEA INTERNATIONAL. (2002). *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA International.
- KRENNERICH, M. (2009) ¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla. En *La democracia en su contexto*. México: UNAM.
- KROOK, M. (2008). *La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. Mujeres y política*. IDEA International. Catalonia: Flacso.
- , y Restrepo, J. (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, Vol. XXIII, Núm. 2., Segundo semestre de 2016, pp. 127-162.
- LAU, A. (2013). El nuevo movimiento feminista mexicano a fines del milenio. En R, Laguarda., J, Lloyd., y L, Pérez. *Género y los procesos de movilización social*. México: Universidad Iberoamericana.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. LGIPE.
- LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS. LGPP.
- MEDINA, L. (2011). Cuotas electorales de género e integración de congresos. En *Estudios comparados en materia electoral*. México: UNAM-III y TEPJF.
- NORRIS, P. (2006). Recruitment. En: R, Katz., y W, Crotty (eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, pp.89-108.
- PISCOPO, J. (2016). Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política. *Política y Gobierno*, Vol. XXIII, Núm. 2, Segundo semestre de 2016, pp. 437-458
- PROTOCOLO PARA ATENDER LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES. (PAVCM). (2016). México: Segob, TEPJF, INE, FEPADE, Inmujeres, CEAV, Conavim, Femimtra. Disponible en: [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)
- RECOMENDACIÓN GENERAL N° 19 DE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER. Disponible en: [http://www.ipu.org/splz-el/cuenca10/cedaw\\_19.pdf](http://www.ipu.org/splz-el/cuenca10/cedaw_19.pdf)
- REY, F. (2013). *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: TEPJF.
- SALDAÑA, M. (2015). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Instituciones y Proce-

- dimientos Electorales, a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-11-04-1/assets/documentos/INIC\\_PRI\\_Lucero\\_VIOLENCIA\\_POLITICA.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-11-04-1/assets/documentos/INIC_PRI_Lucero_VIOLENCIA_POLITICA.pdf)
- SÁNCHEZ, I. (2015, 3 de noviembre). PRI Veracruz aplicará pruebas de embarazo a candidatas. *El Financiero*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pri-veracruz-aplicara-pruebas-de-embarazo-a-candidatos.html>
- SANTIAGO, J. (2011). *Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009*. México: TEPJF.
- SCHNAPPER, D. (2004). *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- SENTENCIA SRE-PSC-43/2016. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2016/PSC/SRE-PSC-00043-2016.htm>
- SENTENCIA ST-JRC-215/2016. Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/EE/ST/2016/JDC/215/ST\\_2016\\_JDC\\_215-573791.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/ST/2016/JDC/215/ST_2016_JDC_215-573791.pdf)
- SENTENCIA SUP-JDC-1619/2016. JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01619-2016.htm>
- SENTENCIA SUP-REP-88/2016, SUP-REP-90/2016 Y SUP-REP-92/2016, ACUMULADOS. RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/REP/SUP-REP-00088-2016.htm>
- SUPERSON, A., y Cudd, A. (eds.). (2002). *Theorizing Backlash: Philosophical Reflections on the Resistance to Feminism*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers
- TONATZIN, P. (2016, 2 de enero). Comando ejecuta a Gisela Mota, alcaldesa de Temixco. *Excélsior*. México. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/02/1066483>
- URESTE, M. (2016, 11 de enero). Así fue la cronología del homicidio de la alcaldesa de Temixco, según la fiscalía de Morelos. *Animal Político*. México. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/01/asi-fue-la-cronologia-del-homicidio-de-la-alcaldesa-de-temixco-segun-la-fiscalia-de-morelos/>
- VALDÉS, G. (2013). *La historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.

- VIDAL, F. (2008). El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género. En M, González., y P, Rodríguez (coord.). *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. México: UNAM-IE, Conacyt, UAM-I, Inmujeres, Miguel Ángel Porrúa.
- VOCES FEMINISTAS. (2016, 9 de mayo). Disponible en: <http://www.vocesfeministas.com/noticias/864-regidora-de-villaflores-es-victima-de-agresion-sexual-en-redes-sociales>
- WOLDENBERG, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.



# ¿Del federalismo al centralismo electoral? Efectos de la reforma electoral

---



*Palmira Tapia Palacios<sup>1</sup>*  
*Luis Armando Becerril Jiménez<sup>2</sup>*

## Introducción

La reforma electoral de 2014 representó un cambio en las relaciones entre las autoridades electorales federales y las locales, incluyendo institutos electorales y tribunales de las entidades federativas. Dicha reforma buscaba realizar ajustes al sistema electoral y de partidos políticos, enfocándose en diversas etapas del proceso electoral.

Las causas de la reforma electoral se atribuyen a diversos factores. El principal era la homologación de la organización de los procesos electorales, de tal manera que el Instituto Nacional Electoral (INE) fuera el encargado de dictar las pautas de la organización electoral, reduciendo al mismo tiempo las funciones de los institutos electorales locales. Otro de los factores aludidos fue la necesidad de limitar la supuesta injerencia de los gobiernos estatales y poderes locales en los órganos estatales electorales. Finalmente, se afirmaba que la homologación y la unificación de diversos procesos redundarían en la disminución de costos y tiempos en la organización de las elecciones.

En opinión de diversos especialistas, la reforma de 2014 significó una centralización en materia electoral, pues no solamente las leyes locales se tuvieron que adaptar a la nueva legislación federal, sino que, incluso, algunas determinaciones del INE han ido más allá o por encima de algunas disposiciones de las constituciones de los estados.

---

<sup>1</sup> Consejera del Instituto Electoral del Estado de México.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

En este capítulo se tendrá como objetivo realizar un análisis del resultado que trajo consigo la reforma electoral de 2014 desde la perspectiva de la calidad de la organización de las elecciones. Si tomamos como premisa que la redistribución de las funciones electorales del INE y de los organismos públicos locales electorales OPLE buscaba repercutir en la calidad de las elecciones, se buscará identificar los elementos que indiquen si existió una verdadera centralización electoral y, en segundo lugar, si esto significó un cambio en la calidad de las elecciones en los estados.

## El sistema electoral mexicano antes de 1946

A manera de introducción, se puede establecer que un sistema electoral cuenta con elementos básicos: cargos públicos de elección, participantes legitimados para participar en las elecciones, procedimientos que conviertan los votos en cargos públicos y, finalmente, autoridades para tutelar dichos procedimientos (Merino, 2002: 457).

El sistema electoral en México tiene una larga historia que se remonta a principios del siglo XIX, en el cual nació como un sistema electoral federalizado. Esto significaba que los procesos electorales, independientemente de los cargos para elegirse, serían organizados de acuerdo con las leyes de cada entidad federativa (Santiago, 2003: 169). En la práctica, los comicios fueron organizados por los municipios en cada una de las etapas del proceso electoral (Fernández, 2007: 63).

El municipio tenía la prerrogativa de construir y manejar el padrón electoral (Fernández, 2007: 63). Asimismo, los presidentes municipales eran los encargados de publicar las listas electorales, seccionar los distritos, registrar candidatos, imprimir credenciales de elector y boletas electorales, entre muchas otras tareas (Fernández, 2007: 63). Lo anterior significó que no existía una autoridad electoral federal para organizar elecciones.

En 1917 se estableció el sistema de autocalificación de las elecciones. Cada Cámara se encargaba de “calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiese sobre ellas” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, Artículo 60). Asimismo, se le dotó al Congreso de la Unión de la atribución, entre otras, de calificar la elección de presidente de la república, haciendo la declaratoria correspondiente (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, Artículo 6). Sin embargo, de esto no resultó

una modificación en cuanto a la organización de las elecciones, que siguieron siendo una atribución de los municipios.

El primer acto que centralizó el proceso electoral fue la *Ley Electoral Federal*, de 1946, que determinó la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y del Consejo del Padrón Electoral. La Comisión fue el primer órgano federal dotado de la capacidad de organizar elecciones nacionales, y con la creación del Consejo del Padrón Electoral se “impidió que las autoridades municipales participaran tanto en la construcción de las listas nominales y el padrón” (Fernández, 2007: 64).

La ley de 1946 estableció que el secretario de Gobernación era el presidente de la comisión federal, además de tener facultades para tomar decisiones en el seno de la misma (Santiago, 2003: 173). Con la reforma constitucional de 1977, la cual reconocía a los partidos como entidades de interés público, se dio paso a la liberalización del sistema político mexicano” (Santiago, 2003: 174).

A finales de la década de los ochenta, el sistema político mexicano se encontraba en un momento de cambio. El partido hegemónico empezaba a perder poder local, mientras que los partidos de la oposición cobraban fuerza y se volvían realmente competitivos. Esta misma competencia impulsó que tanto partidos políticos como ciudadanos exigieran reformas al marco normativo electoral local. En ocasiones, estas reformas locales introdujeron reformas institucionales que en algún momento serían adoptadas en el país (Orozco, 2005: 43-44).

El sistema electoral mexicano vigente en ese momento ya no podía satisfacer las demandas de los ciudadanos y de los partidos políticos. Se requería que las elecciones fueran producto de procesos legítimos y dicha legitimación no podía surgir desde dentro del gobierno. Dado que el control que tenía el PRI a lo largo del país en el tema de las elecciones era cada vez menor, se vio obligado a ceder. Cabe recordar que los cambios políticos que se dieron en México a finales de la década de los ochenta no representaron un rompimiento con el régimen anterior, sino que se dieron con “la incorporación gradual de los actores políticos más relevantes a las tareas de gobierno” (Merino, 2002: 454).

## La descentralización de las elecciones

A pesar de que se habían llevado a cabo diversas acciones para centralizar el sistema electoral mexicano, la creación del Tribunal Electoral en 1990 fue



el primer intento serio de separar la organización de las elecciones y su calificación de manos del gobierno. El Tribunal podía escuchar de las impugnaciones contra diputados y senadores; sin embargo, sus decisiones podían ser revocadas por los colegios electorales de ambas cámaras. Es decir, se tomó un primer paso para la descentralización de la calificación de las elecciones, pero en un nivel limitado.

El siguiente factor para la descentralización de las tareas electorales se dio con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Su importancia radica en que se estableció como un organismo autónomo, permanente, con personalidad jurídica propia y que buscaba la ciudadanización (Barquín, 1994). Sin embargo, se mantuvo la influencia del Poder Ejecutivo, puesto que el presidente del IFE era el secretario de Gobernación. Asimismo, se le adjudicó la tarea de calificar las elecciones de diputados y senadores. Se transitó a un sistema de heterocalificación mixto, a cargo de un órgano autónomo (el IFE) y el Tribunal Electoral, el cual sólo podía decidir la validez de una elección en caso de alguna impugnación (Barquín, 1994: 48-49).

La independencia del Poder Ejecutivo se logró con la reforma electoral de 1996, cuando finalmente el secretario de Gobernación dejó de formar parte del IFE. Adicionalmente, se le otorgó al Instituto la atribución de emitir la declaración de la validez de las elecciones de diputados y senadores. Por su parte, se dotó a la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación la facultad de emitir la declaración de validez de la elección y del presidente electo, y se le consideró como un órgano del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, es importante señalar que se amplió la jurisdicción del Tribunal, permitiéndole conocer impugnaciones de elecciones federales y locales (Andrade, 1997: 199).

Así, en la década de los noventa se empezaba a configurar una nueva época de federalización de los procesos electorales. Mientras que en el siglo XIX la organización de las elecciones era prerrogativa de los municipios, a mediados del siglo XX se transitó a un esquema en donde se centralizaron las funciones relacionadas con la organización de las elecciones federales y las relacionadas con el padrón y la lista nominal de electores.

Del mismo modo, la reforma de 1996 logró establecer “instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales” (Orozco, 2005: 41), lo cual significó adicionar el proceso electoral al control judicial. En la práctica, la judicialización de los procesos electorales ha mostrado ser uno de los cambios más benéficos, puesto que garantiza “que la resolución

de los conflictos electorales se realicen por un tribunal tercero imparcial [...] y no como antes, según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política” (Orozco, 2005: 48).

En las entidades se replicó este intento de limitar la injerencia del poder ejecutivo en las elecciones. De esta manera, en 1996, los órganos electorales de los estados ya eran formalmente autónomos y estaban dirigidos por un cuerpo colegiado, con miembros elegidos por los órganos legislativos (Merino, 2002: 471). Por otra parte, la reforma al Artículo 116 de la Constitución en ese mismo año buscaba poner en marcha una base mínima en las leyes electorales de los estados. En el numeral IV de dicho artículo se enumeraban diversas garantías que se debían cumplir en las elecciones estatales, como el sufragio libre y universal, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y plazos para el desahogo de impugnaciones, y, de manera importante, se establecieron límites para las erogaciones de los partidos políticos. Lo anterior contribuyó a establecer un marco legal común mínimo, pero la heterogeneidad de las leyes electorales se mantuvo.

El marco legal sobre el cual se debían basar las leyes electorales de los estados se vio ampliado con las reformas electorales de 2002 y 2005. Así, al mismo tiempo que las entidades mantenían injerencia sobre la organización de las elecciones locales, las reformas introdujeron cambios que poco a poco homogeneizaban el campo electoral mexicano. Por ejemplo, se pueden mencionar las cuotas de género, las cuales se introdujeron federalmente al principio y, posteriormente, fueron adoptadas o introducidas mediante mandato constitucional en lo local.

Asimismo, la reforma electoral de 2007 estableció que el IFE sería el único encargado de administrar los tiempos de radio y televisión. Esta reforma no sólo se limita al campo electoral federal, sino que afectó también a las entidades federativas. Es decir, se volvió a “la centralización en los procesos electorales ya que en las disputas locales por el poder político [...] los partidos políticos y los institutos electorales tendrán que acudir a la autoridad federal” (Fernández, 2007: 65).

También desde 2008 se presentaron quejas por parte de diversos partidos en contra de la propaganda personalizada de servidores públicos, tema que no se encontraba regulado por la ley. Sin embargo, la presión de los partidos políticos llevó a la reforma del Artículo 134 constitucional para que se prohibiera expresamente la propaganda gubernamental personalizada (Marván, 2014: 92).

Al mismo tiempo, muchos de los actores políticos desconfiaban cada vez más de los resultados electorales, tanto federales como locales. Los malos resultados del PAN en las elecciones federales de 2012 y en las intermedias locales de 2013 provocaron que el discurso de diversos partidos se radicalizara y se afirmara “la ilegal intervención de los gobernadores priistas en los procesos electorales [y] la entrada de dinero del erario estatal”, violando el principio de imparcialidad (Marván, 2014: 90). Lo anterior fue particularmente visible en Veracruz, pero esto se generalizó al resto de la república.

## La reforma electoral de 2014

En el contexto político anterior, diversos partidos políticos previeron la necesidad de realizar una nueva reforma políticoelectoral que permitiera a las instituciones electorales responder de manera efectiva a las necesidades de los ciudadanos y partidos políticos.

La primera propuesta, acompañada por panistas y perredistas, “demandaba la desaparición de los institutos locales” (Marván, 2014: 91). Sin embargo, terminó estableciéndose un modelo híbrido, en el cual los institutos locales fueron transformados en los OPLE. Se buscó limitar la injerencia de los gobiernos estatales en los OPLE, quitándoles la facultad de nombrar a los consejeros estatales, función que fue asumida por el recién creado Instituto Nacional Electoral (INE) (Marván, 2014: 91).

En el aspecto técnico, se buscaba que la reforma electoral redundara en una homologación de ciertos procesos electorales en todas las entidades federativas. Lo anterior implicaría el ahorro de recursos y mayor certeza al evitar la duplicación de esfuerzos mediante convenios de coordinación entre los OPLE y el INE (Merino, 2002: 457). Las ventajas de la coordinación no se centrarían en el aspecto económico. Más bien, se debería buscar que ambos aprovecharan su conocimiento sobre diversas materias para mejorar la calidad de los comicios en cada una de sus etapas.

Finalmente, se aprobó la reforma políticoelectoral en febrero de 2014. Una de las modificaciones más importantes fue el cambio de denominación del IFE a INE, conservando la personalidad jurídica y su autonomía. Dentro de las materias principales en las que el INE adquirió competencia nacional se encuentran el nombramiento y remoción de los consejeros de los OPLE; y la creación,

fiscalización, capacitación y organización del Servicio Profesional Electoral Nacional. Aunque no se les otorgó de manera directa la capacidad de organizar elecciones locales, sí se estableció la posibilidad de asunción total o parcial de una elección local y la atracción o delegación de alguna función hacia uno o todos los OPLE.

A pesar del carácter centralizador que se ha adjudicado a la reforma electoral de 2014, se mantuvieron algunos aspectos anteriores. Uno de los más importantes es la forma en que se adjudica el presupuesto a cada OPLE, que depende de la ley de presupuesto local de cada entidad. Esta característica “rompe con toda la lógica de la rendición de cuentas [puesto que] quien tiene la facultad de designar a un funcionario no tendrá la autoridad para determinar su salario” (Marván, 2014: 95). Así, mientras que los OPLE rinden cuentas al INE sobre los temas de organización de las elecciones, en lo que respecta a los temas presupuestales, rinden cuentas al congreso local.

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los objetivos de la reforma electoral era promover la coordinación entre el INE y los OPLE. Para lograr esta tarea, se creó la Comisión de Vinculación con los OPLE, para lograr la coordinación y la firma de convenios en aquellos temas de interés común.

## Efectividad de la reforma de 2014

Dado el contexto anterior, es importante analizar si la reforma electoral de 2014 cumplió su objetivo principal: mejorar la calidad de las elecciones mediante la centralización de diversas funciones. Para realizar dicho análisis, se realiza una evaluación de diversos aspectos contenidos en la reforma electoral de 2014 y que afectaron la relación entre el INE y los OPLE, y la forma en la que se realizaba la organización de los procesos electorales.

El Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que las autoridades electorales que tengan a cargo la organización de las elecciones deberán gozar de “autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones”. Esta fracción del artículo responde a la necesidad de dar respuesta a aquellas voces críticas que señalaban la injerencia de los gobiernos estatales en los asuntos de los OPLE. Por esa razón, la reforma electoral de 2014 estableció que las entidades federativas deberían homologar sus leyes de acuerdo con las modificaciones señaladas.

## Independencia en los nombramientos

Uno de los aspectos básicos que buscaba enmendar la reforma era la supuesta intervención de los gobiernos estatales en las funciones de los OPLE. En la mayoría de los casos, esta intervención se daba mediante el nombramiento de consejeros electorales y funcionarios del instituto electoral estatal por parte del congreso del estado. De esta manera, se supeditaba la actuación de los consejeros electorales a los poderes ejecutivo y legislativo de cada entidad.

Después de la reforma, las constituciones y códigos electorales locales estaban obligados a garantizar la imparcialidad y la independencia en la actuación de los OPLE. Los resultados fueron prácticamente uniformes. Como se puede observar, en el caso del nombramiento del secretario ejecutivo del OPLE, todas las entidades tienen previsto que el consejo general del mismo sea el encargado del nombramiento. Cabe mencionar que en algunas entidades se somete a votación la propuesta de secretario general, mientras que en otras es el consejero presidente el encargado de proponerlo.

En el caso del contralor, la mayor parte de las entidades federativas prevén que sea el congreso del estado el encargado de nombrarlo, mientras que en algunos casos será el Consejo General, bajo la recomendación del consejero presidente o a través de una elección de los consejeros del OPLE.

El *Reglamento de Elecciones*, publicado el 13 de septiembre de 2016, en su Artículo 24 establece un procedimiento para la designación tanto del secretario ejecutivo como de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los OPLE. De manera general, el consejero presidente deberá presentar al consejo general la propuesta de la persona que ocupará el cargo, debiendo cumplir los requisitos legales establecidos en el reglamento y los establecidos adicionalmente en los códigos electorales. Asimismo, deberá estar sujeto a una valoración curricular y a una entrevista.

En el tema de fiscalización se presenta una variante importante. La reforma electoral hizo que la fiscalización fuera facultad del INE, excepto en los casos en los que decidiera delegarla a los OPLE. Por esa razón, los OPLE tienen prevista la fiscalización en sus códigos electorales, aunque esto dependerá de la decisión de delegar por parte del INE. Los OPLE han decidido si, en caso de realizar la fiscalización, lo realizarán mediante una unidad técnica o mediante una comisión especial.

Un caso especial es el de Veracruz. El Código Electoral de Veracruz fue aprobado en julio de 2015. Sin embargo, en noviembre de ese mismo año se re-

solvió una acción de inconstitucionalidad con respecto a diversos artículos del mismo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó la invalidez de 25 artículos de dicho código, entre los que sobresale el que tiene que ver con el órgano facultado para designar al secretario ejecutivo del OPLE.

En dicho código se señalaba que el Congreso del estado era el encargado de dicho nombramiento. Sin embargo, la SCJN determinó que esto afectaba “el propósito de la reforma constitucional de garantizar la imparcialidad, certeza e independencia del Instituto Electoral Veracruzano” (Acción de inconstitucionalidad, 2015: 228).

Es más, a pesar de que el secretario ejecutivo sólo cuenta con voz en las sesiones del Consejo General, se observó que el Congreso local pretendía, a través del código, dotar de un papel más relevante en la organización y desarrollo del proceso electoral (Acción de inconstitucionalidad, 2015: 228-229). Finalmente, se consideró que se transgredían “los principios de autonomía e independencia del organismo público local, pues no debe supeditarse el nombramiento de [su] principal funcionario a la decisión del órgano legislativo (Acción de inconstitucionalidad, 2015: 230).

Lo anterior señala que, efectivamente, uno de los objetivos principales de la reforma electoral era asegurar la independencia y objetividad de los OPLE. Es por ello que es de particular importancia preservar el cumplimiento de estos principios, como lo demuestra la SCJN.

Asimismo, se buscó descentralizar las actividades del OPLE en lo local. Es decir, se buscaba fortalecer la independencia del OPLE de los poderes locales. Para lograrlo, en la mayor parte de los casos, y al menos en el aspecto normativo, la reforma electoral fue suficiente para que la conformación administrativa quedara en manos del OPLE. El caso de Veracruz demostró que, incluso en aquellas ocasiones en que los poderes ejecutivo o legislativo de las entidades pretendieron mantener su influencia en el OPLE, la SCJN cuenta con los instrumentos suficientes para asegurar la independencia del mismo.

## Desempeño de los consejeros electorales de los OPLE

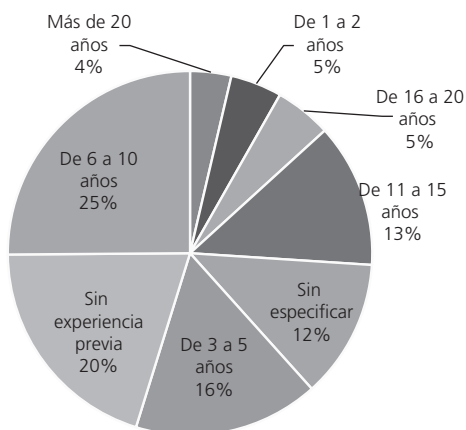
La reforma de 2014 modificó la manera en que se conformaban los consejos generales de los OPLE. Anteriormente, esta tarea era facultad del congreso de cada entidad, el cual designaba a los miembros del OPLE y, en la

mayor parte de las ocasiones, también seleccionaban al que sería el consejero presidente.

Actualmente, el Consejo General del INE es el encargado de seleccionar a los consejeros electorales de cada OPLE, basándose en un proceso de selección de cuatro etapas: verificación de requisitos, examen de conocimientos, ensayo presencial, valoración curricular y entrevista. Cada una de estas etapas está diseñada para asegurarse de contar con un cuerpo colegiado profesionalizado, con personas con experiencia y conocimientos en la materia electoral. Asimismo, se buscó preservar el principio de paridad de género en la selección de los consejeros.

El proceso de selección de los consejeros en 2014 y 2015 muestra que se logró seleccionar a personas con una formación académica amplia y con experiencia en el campo electoral. Como se puede observar en la gráfica 1, una cuarta parte de los consejeros de OPLE seleccionados en 2014 y 2015 cuenta con experiencia de seis a 10 años, mientras que el porcentaje de personas que cuentan con más de 11 años de experiencia es mayor a 20 por ciento.

Gráfica 1. Experiencia electoral previa de los consejeros electorales de los ople seleccionados en el proceso de 2014 y 2015



FUENTE: Barrientos del Monte, 2016, 22 de septiembre.

Asimismo, 53% de los consejeros seleccionados cuenta con maestría, mientras que 13% cuenta con doctorado y el porcentaje restante con licenciatura. Es notable que 65% de los seleccionados tiene una licenciatura en Derecho.

En cuanto a la conformación de los OPLE, se logró que existiera paridad. En cuanto al número de consejeros(as) presidentes(as), 56% cuenta con un consejero hombre; el restante es presidido por una mujer.

Los datos anteriores muestran que el objetivo de poner en marcha un proceso de selección especializado de los consejeros estatales electorales cumplió con su cometido. Los OPLE cuentan con consejeros que fueron seleccionados en diversas etapas, las cuales tienen el objetivo de seleccionar a los mejores candidatos posibles dentro de un grupo. Además del examen de conocimientos, se realiza una entrevista y una valoración curricular, la cual busca identificar a las personas idóneas para desempeñarse como consejeros.

A pesar de lo anterior, es natural que los OPLE estén sujetos al escrutinio tanto del público como de los partidos políticos. Es así que surge la necesidad de crear mecanismos de rendición de cuentas. Los artículos 102 y 103 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) dotaron al INE de la facultad de remover a los consejeros de los OPLE por incurrir en diversas faltas, como conductas que atenten contra la imparcialidad e independencia de la función electoral, negligencia, ineptitud y descuido, entre otros.

Hasta la fecha, el INE ya ha ejercido su facultad de remoción. A continuación, se mencionan algunos ejemplos. Probablemente el caso más ilustrativo es el del OPLE chiapaneco. En febrero de 2016, el INE determinó la remoción de los consejeros debido a que incumplieron el principio de paridad de género y el procedimiento para la emisión del voto de chiapanecos residentes en el extranjero. El incumplimiento del principio de paridad de género se dio cuando los consejeros chiapanecos aprobaron listas de candidaturas para miembros de ayuntamientos y diputados a pesar de que no cumplían con este principio, señalado en la Constitución federal.

Adicionalmente, el TEPJF había dictado jurisprudencia al respecto. Los magistrados electorales consideraron que la inobservancia de la paridad de género, al ser un principio constitucional, fue una falta grave. En un primer momento, el INE había determinado la remoción de tres consejeros; sin embargo, el TEPJF, mediante la resolución del recurso SUP-RAP-118/2016 determinó que todos los miembros del Consejo General del OPLE de Chiapas habían incumplido la observancia del principio.



En segundo lugar, se detectaron irregularidades en el cumplimiento del voto de chiapanecos residentes en el extranjero, como la inclusión a la lista nominal de quienes no lo habían solicitado. Lo anterior no sólo derivó en que dichos ciudadanos no pudieron ejercer su voto, sino que se manipuló la lista nominal, de tal manera que aparecían inscritos en ella ciudadanos residentes en México (Mandujano, 2016, 10 de marzo).

Además de la remoción de los consejeros de Chiapas, el INE también ha determinado sanciones en contra de consejeros de otras entidades, como en el caso de la consejera presidenta de Colima y uno de los integrantes del Consejo General de Querétaro. En el caso de la consejera de Colima, se estimó que ésta había tenido una conducta negligente al declarar la victoria de uno de los candidatos antes de que se cerraran las casillas. El Consejo General del INE determinó suspender por un mes a la consejera. Sin embargo, posteriormente el TEPJF señaló que había vulnerado el principio de certeza en las elecciones y la cesó definitivamente.

Este caso es importante porque ilustra algunas deficiencias en la legislación electoral vigente. Así, a pesar de que se señaló una violación al principio de certeza, lo cual está penado con la remoción del consejero que cometa dicha falla, el Consejo General del INE determinó únicamente el cese. Sin embargo, fue el TEPJF el que aplicó la sanción señalada.

En el caso del consejero de Querétaro, el Consejo General del INE determinó cesarlo debido a que consideró que el consejero percibía remuneraciones ilegales, derivadas de actividades académicas, lo cual se señala como una violación al Artículo 116 de la Constitución federal. Sin embargo, el TEPJF revocó la resolución del INE, al considerar que no respetó el derecho del acusado al emplazamiento, puesto que no se le otorgó tiempo para presentar pruebas de su inocencia.

La repercusión de la posibilidad de remoción de los consejeros estatales electorales puede representar una amenaza “de forma directa contra el libre ejercicio de su cargo” (Vázquez, 2015: 296). El problema es aun mayor dado que las causas establecidas para la remoción de los consejeros de los OPLE son abstractas o difusas en la mayor parte de los casos establecidos. La posibilidad de que los partidos políticos inicien una demanda en contra de los consejeros también se puede traducir en un incentivo perverso para mantener el control sobre los consejeros electorales, aun cuando la demanda se encuentre infundada.

La inamovilidad de los consejeros electorales era una garantía adicional para “asegurar la independencia de los organismos electorales, [...] el funcio-

namiento e independencia de las decisiones de las autoridades electorales” (Vázquez, 2015: 297). El procedimiento de remoción, aunque éste no concluya, vulnera la independencia del OPLE, puesto que los servidores públicos permanecen en un estado de incertidumbre.

En el siguiente cuadro se puede observar que, de 2014 a septiembre de 2016, se habían resuelto 37 procedimientos en contra de los consejeros electorales de los OPLE. De éstos, la gran mayoría (27), fueron presentados por los partidos políticos. Asimismo, cabe destacar que únicamente dos de estas denuncias se realizaron fuera del periodo electoral.

Cuadro 1. Número de denuncias por tipo de actor denunciante

Denunciante	Número de denuncias
Asociación civil	2
Autoridad electoral	2
Candidato independiente	1
Ciudadano	4
Funcionarios electorales	1
Partidos políticos	27
Total	37

FUENTE: elaboración propia con datos del INE. El total puede diferir debido a los expedientes acumulados.

Adicionalmente, se puede señalar que cinco denuncias fueron interpuestas en contra del consejero(a) presidente(a) del OPLE, mientras que 16 de ellas fueron hechas en contra de todos los consejeros. Finalmente, 13 denuncias fueron dirigidas a uno o más consejeros integrantes, pero no a todos ellos.

Cuadro 2. Número de denuncias por tipo de denunciado

Denunciado	Frecuencia
Consejero/a presidente del OPLE	5
Consejo general del OPLE	16
Uno o más consejeros electorales*	13
Total	34

\*Se toma en cuenta si la denuncia fue contra uno o más consejeros, pero no en contra de la totalidad de ellos.

FUENTE: elaboración propia con datos del INE. No se toman en cuenta los procedimientos resueltos el 28 de septiembre de 2016 debido a que no se han publicado los acuerdos.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, los casos que han concluido en una sanción en contra de los consejeros de los OPLE son mínimos. Se puede mencionar, claramente, el caso de los consejeros de Chiapas y la destitución de la consejera presidenta de Colima.

Cuadro 3. Procedimientos iniciados en contra de los consejeros de los OPLE

Estatus del procedimiento	Frecuencia
Desechado por improcedencia	1
Desechado por incompetencia	2
Fundado	1
Impugnado y modificado	1
Infundado	13
No presentada	7
Reencauzada	1
Sobreseído por desistimiento	2
Total general	28

FUENTE: elaboración propia con datos del INE. No se menciona el caso de la consejera presidenta de Colima debido a que no se encuentra disponible el acuerdo en donde se establece su sanción.

Por las razones anteriores, se debe asegurar que, a pesar de que los consejeros de los OPLE sean nombrados por el INE y puedan ser removidos por el mismo Instituto, no debe implicar que se deben tener lealtad hacia el mismo, porque esto implicaría la pérdida de la independencia de los OPLE. Se puede caer en la práctica de promover procedimientos de remoción en contra de los consejeros con la finalidad de inmovilizar su actuar de los mismos o con el objetivo de generar incertidumbre.

## La coordinación entre el INE y los OPLE

La organización de las elecciones es uno de los aspectos primordiales que fueron afectados por la reforma electoral del 2014. Se centralizaron diversas tareas hacia el INE y otras tantas correspondientes a los OPLE dependieron del éxito de la coordinación entre los institutos.

Probablemente, uno de los aspectos más complejos fue la definición de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales el día de la jornada

electoral. La coordinación entre las diversas entidades tuvo varias vertientes. De esta manera, durante el proceso electoral de 2015, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Jalisco, el estado de México, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán decidieron poner en marcha mecanismos de recolección de manera conjunta. Sin embargo, hubo entidades, como Campeche y Sonora, que decidieron hacerse cargo del traslado de paquetes de manera separada. Por otra parte, en Guanajuato se decidió que el INE se hiciera cargo del traslado de todos los paquetes (INE, 2015: 3-6).

La importancia de la definición adecuada de mecanismos de traslados de paquetes reside en que la pronta recepción de los mismos redundaría en la publicación temprana de datos en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Sin embargo, tanto en las elecciones de 2015 como en las de 2016, mismas que se celebraron bajo el nuevo esquema normativo electoral, se registraron retrasos en el PREP.

Los problemas en la publicación de resultados en el PREP no fueron exclusivos de un solo estado y, más aun, no se registraron únicamente en el proceso electoral de 2015. De esta manera, se reportaron problemas con el PREP en el estado de México, Morelos, Veracruz, Tamaulipas, Hidalgo, Morelos y Oaxaca, entre otros. Los problemas se relacionaron principalmente con el retraso en la llegada de los paquetes electorales a las juntas correspondientes, lo cual retrasó la captura de las actas y la posterior publicación de los datos en el Programa.

El principal argumento para el retraso en la publicación de los resultados del PREP se adjudicó a la puesta en marcha del sistema de digitalización y de una escasa capacitación. Sin embargo, el porcentaje de paquetes electorales fue muy bajo en prácticamente todas las entidades (Redacción, 2015, 7 de junio). Sin embargo, en otros casos, los problemas en la recepción de los paquetes electorales se debieron a que los mecanismos de traslado de paquetes no tomaron en cuenta aspectos cruciales de las entidades, como los geográficos y sociales.

## Consideraciones finales

La reforma electoral de 2014 tenía como objetivo dotar a los órganos electorales de independencia de los poderes estatales, hacer más eficiente el uso de recursos y homologar los procedimientos de la organización electoral mediante la centralización de una parte importante de las funciones electorales.

De manera formal, se transitó de un sistema electoral relativamente descentralizado, con órganos electorales con bases normativas comunes, a un sistema semicentralizado, con un órgano encargado de dictar las pautas y procedimientos en prácticamente todos los aspectos de la organización de las elecciones en los estados.

El INE logró establecer estándares de conformación en los consejos generales de los OPLE, siguiendo criterios de conocimiento y experiencia electoral, y siguiendo el principio de paridad en la conformación de los mismos. Sin embargo, la dependencia de los OPLE hacia el INE, dado que cuenta no sólo con la facultad de nombrar a los consejeros, sino también de removerlos, podría poner en peligro la autonomía en la actuación de los consejeros electorales estatales. El peligro es mayor en tanto puede generar incentivos perversos por parte de actores políticos, al impugnar las acciones de los consejeros electorales con o sin fundamento.

A pesar de que se ha avanzado en la homologación de los procedimientos durante el proceso electoral, lo cierto es que no en todos los casos la homologación de los procesos ha resultado en el desarrollo óptimo del proceso, como en el caso de los traslados de paquetes.

Por esa razón, debería ser fundamental buscar crear mecanismos de coordinación entre el INE y los OPLE que tomen en cuenta todos los aspectos relevantes de una entidad. Estos aspectos podrían ser evaluados caso por caso en convenios de coordinación y dependiendo de cada una de las etapas del proceso electoral.

Si bien se ha avanzado a un sistema electoral más centralizado, se debe cuidar de no llegar a un punto de centralización y homologación que haga “inoperante y [...] riesgosa [la unificación] en un solo órgano y en una sola legislación” (Merino, 2002: 473). El riesgo de esta unificación es dejar de lado la complejidad que implica la organización de las elecciones en 32 entidades, cada una con problemas y ventajas propias.

EL TEPJF ha actuado como un contrapeso para las decisiones que ha tomado el INE. En ocasiones, ha limitado las funciones del Instituto si considera que ha sobrepasado sus funciones, mientras que en otras ha considerado que se debe hacer una interpretación adecuada de la ley. Esto, aunque puede servir para limitar la intervención del INE en las funciones de los OPLE, puede mostrar las deficiencias de la reforma electoral de 2014 en cuanto a las sanciones y las faltas que se pueden cometer.

Se debe cuidar que el ejercicio de las funciones del INE se realice con estricto apego a derecho, que busque el fortalecimiento de los OPLE y no su debilitamiento. Finalmente, se debe buscar un esquema de cooperación y no de supeditación, lo cual redundará en un aumento en la calidad de los procesos electorales tanto locales como federales.

## Fuentes de consulta

- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2015 Y ACUMULADAS. Engrose.
- ANDRADE, E. (1997). *La reforma política de 1996 en México*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ANDRADE, D. (2016, 5 de julio). Pevén retraso en el PREP, pero no habrá fallas: IEEH. *Quadratin Hidalgo*. México. Disponible en: <https://hidalgo.quadratin.com.mx/politica/preven-retraso-prep-no-habra-fallas-ieeh/>
- BARQUÍN, E. et al. (1994). *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- BARRIENTOS, F. (2016, 22 de septiembre). *La gobernanza electoral a nivel local en México: ¿mejoramos?* Ponencia en el Primer Foro Nacional de Administración Electoral y Calidad de las Elecciones en México.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.
- FERNÁNDEZ, G. (2007). De la descentralización al centralismo en los procesos electorales. Disponible en: [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/01\\_oct\\_nov\\_2007/casa\\_del\\_tiempo\\_eIV\\_num01\\_63\\_66.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/01_oct_nov_2007/casa_del_tiempo_eIV_num01_63_66.pdf)
- HERNÁNDEZ, S. (2014, 4 de junio). Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen? *Nexos*. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3847>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2015). *Informe sobre los Mecanismos de Recolección de la Documentación de las Casillas Electorales al Término de la Jornada Electoral en las Entidades con Elecciones Concurrentes*. México. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201505-06in\\_01P12-00.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201505-06in_01P12-00.pdf)
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-instituciones-y-procedimientos-electorales>.

- MANDUJANO, I. (2016, 10 de marzo). Sin resolver, fraude con el voto de los chiapanecos en el extranjero. *Proceso*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/433148/sin-resolver-fraude-voto-chiapanecos-en-extranjero>
- MARVÁN, M. (2014). Reforma Electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechosismo. *Análisis Plural*, primer semestre de 2014, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO.
- MERINO, M. (2002). Federalismo Electoral: varios sistemas y un solo ciudadano. En C, Cantú., y H, Alejandro. (coords). *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- OROZCO, J. (2005). Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral. *Quid iuris*, Vol. 2, 2005, pp. 41-54.
- PÉREZ, G. (2007). De la descentralización al centralismo en los procesos electorales. *Casa del Tiempo*, 2007. pp. 63-66.
- RECURSO SUP-RAP-118/2016. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- REDACCIÓN. (2015, 7 de junio). Confirma el IMPEPAC que hay retraso en el PREP. *La Unión de Morelos*. México Disponible en: <https://www.launion.com.mx/morelos/avances/noticias/72728-confirma-el-impepac-que-hay-retraso-en-el-prep.html>
- REDACCIÓN. (2016, 5 de junio). IEEPCO argumenta retraso del PREP. MVM Televisión. Canal 152 Cablemás. México Disponible en: <http://www.mvmtelevision.com/index.php/llo-mas-leido/11-no-meter-articles-aqui/ciudad/11437-ieepco-argumenta-retraso-del-prep>.
- REGLAMENTO DE ELECCIONES, 2016. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento\\_Elecciones.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento_Elecciones.pdf)
- SANTIAGO, J. (2003). El Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI. Una Propuesta de Rediseño. *Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pp. 177-181
- VÁZQUEZ, M. (2015). Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014. *Justicia Electoral*, núm. 15, Vol. 1, Cuarta época, enero-junio 2015, pp. 281-307.

# Democracia subnacional en México: aproximaciones teóricas desde la alternancia y los gobiernos divididos<sup>1</sup>

---



Bernardo Aguilar Rodríguez<sup>2</sup>

## Introducción

La complejidad en el estudio de las elecciones locales en México se debe, entre otras cosas, a un conjunto de factores endógenos que están en constante interacción y que, en cierto modo, significan un distanciamiento palpable de las dinámicas nacionales. En ese sentido, al elaborar un diagnóstico sobre los comicios estatales, es primordial contar con un marco teórico-interpretativo que dé cuenta de las realidades multifactoriales que marcan la pauta electoral en las entidades federativas mexicanas, amén de engarzar estos elementos con evidencias empíricas que ayuden a explicar por qué los sistemas políticos subnacionales se comportan como lo hacen y si esto implica, en general, el reconocimiento explícito de un proceso de consolidación democrática o si, por el contrario, se pueden asumir conclusiones diferentes al respecto.

Uno de esos aspectos tiene que ver con las relaciones que se dan entre los poderes ejecutivo y legislativo en el marco de lo que la literatura ha denominado como *gobiernos divididos*, entendiéndolos como aquel escenario institucional en el que el titular de un ejecutivo no cuenta con el respaldo mayoritario en el congreso del partido político que lo postuló en los comicios (Casar, 2010; Colomer, 2007). Ello puede significar dos cosas: la primera que, como resultado de las elecciones, la composición del legislativo no favorezca al instituto político

---

<sup>1</sup> Este texto forma parte de la investigación que el autor está desarrollando en el marco de sus estudios de doctorado en Ciencias Sociales y Políticas en la UIA, Ciudad de México.

<sup>2</sup> Maestro en Administración Pública y Gobierno por la UAEM. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de dicha universidad.



del gobernante, sino que se han repartido los espacios entre diferentes actores sin que alguno de ellos cuente con la mayoría absoluta o simple (necesaria para sacar adelante propuestas legales); una segunda posibilidad es que, aun teniendo la mayoría de los representantes, existan rupturas entre éstos y el Ejecutivo y, en consecuencia, queden atoradas iniciativas paralizando el proceso legislativo.

Desde la perspectiva planteada, este documento tiene como preocupación principal aportar elementos teóricos al debate acerca de los procesos democráticos subnacionales en México, poniendo especial interés en la alternancia y en los gobiernos divididos como ejes que pueden dar cuenta de las condiciones estructurales que determinan los rasgos y particularidades en el ejercicio del poder político, cuyo desempeño marca el grado de democratización que existe en el sistema, más allá de los medios instrumentales de acceso y renovación de los cargos de elección popular. Se trata, en todo caso, de una mirada hacia los factores intrainstitucionales que van construyendo cotidianamente los cambios en los sistemas políticos locales.

Un esfuerzo de esta magnitud requiere articular varias fases teóricas que permitan dar cuenta, no sólo de la complejidad del estudio, sino también de las posturas encontradas que suelen concurrir en el debate académico sobre la democracia y sus implicaciones. Con esa lógica, este texto se organiza en tres apartados: en el primero, se hace una breve referencia a la discusión sobre la democracia, teniendo como núcleos explicativos la transición, la alternancia y los gobiernos divididos; en el segundo, se presenta una revisión al tema de los gobiernos subnacionales y cómo éstos tienen un papel importante en los procesos de consolidación democrática nacional; finalmente, en el tercer apartado se esbozan algunas reflexiones a manera de conclusión.

## Transición, alternancia y gobiernos divididos: el debate teórico

La vasta producción académica en torno a la democracia, sus conceptos, modos de implementación, obstáculos para su consolidación e, inclusive, evaluaciones sobre su calidad, da cuenta del marcado interés por abordar uno de los principales regímenes de gobierno en la actualidad. Para autores clásicos, como Bobbio (2003), Dahl (1998), Touraine (2006) o Sartori (2009), es indiscutible que el ideal de la democracia requiere una serie de elementos que vayan

distinguiendo en los sistemas políticos aquellas prácticas que favorezcan una amplia participación ciudadana y gobiernos de consenso mediante los cuales se canalicen y procesen adecuadamente las demandas sociales.

De lo anterior se ha desplegado una atención particular por el estudio de los diseños institucionales que alienten prácticas y esquemas democráticos cuyo alcance vaya más allá de los mecanismos formales (instrumentales) de acceso al poder. Esto lleva implícita la idea de que un régimen democrático no sólo se construye sobre la premisa de reglas claras y competitivas para la designación de puestos de toma de decisiones públicas, sino que también debe garantizar la cooperación entre éstos y otros sectores con relevancia en el sistema político –como pueden ser partidos de oposición o grupos de interés de la sociedad civil–.

Los modelos democráticos no están exentos de presentar modificaciones constantes en los marcos normativos y valorativos del sistema. La naturaleza de tales acontecimientos determina en buena medida el rumbo que siguen y las aspiraciones de éstos como forma de gobierno. Diferentes enfoques se han ido construyendo en torno a esta afirmación, como la de Rodríguez (2007), quien sugiere que ya no se trata únicamente de entender la democracia como algo que se da de una vez y para siempre, sino que es posible –inclusive deseable– pensarla como un constructo en permanente transformación, que brinda la oportunidad de comprenderla como un sistema de final abierto, es decir, inacabado e indeterminado.<sup>3</sup>

Desde esta perspectiva, Sartori (2009; 2012) estableció que, para poder definir a un sistema como democrático, era insuficiente observar la constitución de las reglas que determinan las bases de competencia política; también son relevantes los mecanismos que debe proveer el régimen para consolidarlo o, inclusive, la génesis de la democracia dentro de un contexto de cambio político

---

<sup>3</sup>La propuesta de Rodríguez va más allá de una crítica superficial de las nociones contemporáneas de democracia, al afirmar que los modelos actuales pueden seguir dos caminos de consolidación: el primero, que es una vía *estática*, y el segundo, una vía *dinámica*. Para el autor, los regímenes democráticos se han abocado en mayor medida a instrumentar mecanismos aparentemente democráticos para regular la vida política de una sociedad –como pueden ser nuevos sistemas electorales, por ejemplo–, pero que una vez generados son olvidados, suponiendo que funcionan mecánicamente, sin necesidad de nuevos ajustes. Rodríguez resalta la necesidad de un seguimiento puntual a la vida institucional democrática para garantizar tanto el óptimo funcionamiento de las estructuras creadas como la inclusión de cambios que se adapten a la propia dinámica social (Rodríguez, 2007).

en particular. De acuerdo con lo anterior, autores como Cansino (2001) y Munck (2002) consideran que, si bien existen varias condiciones que favorecen la llegada de la democracia, una de las primeras posiciones teóricometodológicas para su análisis es su tratamiento como un conjunto de momentos fundacionales que trazan directrices generales sobre las cuales los actores políticos intentan definir una agenda institucional e incidir en el nuevo modelo de gobierno. A esta consecución de cambios políticos se le ha denominado como *transición*.

Tal y como han señalado varios estudiosos del tema (Camou, 2000; Linz, 1996; Morlino, 2009; y O'Donnell, 1988), referirse a ese término implica reconocer un abanico amplio de definiciones que comparten núcleos en común. El primero de ellos consiste en la identificación de una ruptura en del sistema político a la que las estructuras de poder vigentes responden, sea para mantener el *statu quo* o bien para suscribir cambios marginales únicamente como medio de adaptación parcial a la crisis, mas no para resolverla. En ese sentido, Cansino señala que "los momentos de transición están definidos por *el cuestionamiento a los arreglos institucionales y a las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos, y a la lucha para la definición y establecimiento de unos nuevos*" (Cansino, 2001: 3; cursivas propias).

En el mismo orden de ideas, Morlino (2009) afirma que, pese a la presencia de múltiples causas de las transiciones políticas, son en última instancia las élites políticas o grupos en el poder los que determinan los efectos inmediatos de esas transformaciones. Complementando lo anterior, en el estudio pionero de O'Donnell y Schmitter (1988) se sugiere que dentro de las condiciones *pre-transicionales* que vislumbran un posible cambio institucional del cual derivan las modificaciones normativas y estructurales que anteceden a la puesta en marcha de un modelo democrático se encuentran:

1. El desgaste en el ejercicio del poder por parte de la élite gobernante.
2. Un incremento de las desigualdades sociales y económicas, con la subsecuente inconformidad popular.
3. Los conflictos entre grupos de interés, especialmente si el régimen se sostiene por acuerdos entre cúpulas económicas y políticas respaldadas por el ejército.
4. Una presencia cada vez más fuerte de la oposición que reclama espacios de participación política.
5. Síntomas de incertidumbre sobre la permanencia del régimen.

Dentro de este abanico destaca la participación de agentes no pertenecientes a las élites como motores de las transformaciones políticas. En esta interacción élites-oposición, el grado de protagonismo que logre alcanzar la segunda será significativo para acelerar los procesos de cambio político,<sup>4</sup> o bien para permitir al régimen redefinir sus estrategias de control y cooptar a tales agentes, con el fin de retrasar la liberalización. No obstante, queda de manifiesto que el logro de la transición pasa por la capacidad de penetración que adquiera la oposición en el empuje de los cambios, cuyo punto de partida es la necesidad de nuevas reglas del juego político que reclama el quiebre de la élite gobernante.

Aunque la mayoría de las veces los procesos de negociación están dominados por las élites (Colomer, 1998; Higley y Gunther, 1992; O'Donnell y Schmitter, 1988) y éstas deciden quiénes son los participantes de las mismas, es insoslayable que el papel de la oposición política sirve como uno de los primeros elementos para abrir la discusión sobre la pertinencia de la continuidad del modelo de régimen. El posterior desempeño de los actores inmiscuidos en este proceso es clave para augurar el éxito o el fracaso de la transición.

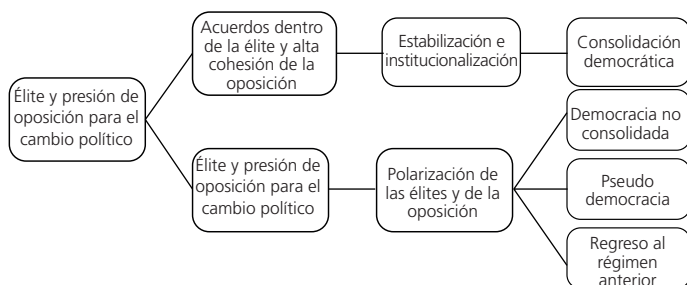
Tal y como apunta Munck (2002), las transiciones democráticas no se producen merced a un proceso o momento único, sino que siguen múltiples caminos, definidos por factores tales como el poder y las estrategias de las élites o las masas, y por los impulsos a favor o en contra del cambio en el sistema. La posibilidad misma de una transición es afectada también por el tipo de agentes que se oponen lo mismo al régimen autoritario que al democrático y los pactos que surjan entre los actores involucrados. En ese sentido, la propuesta de Munck apunta a observar los procesos transicionales más allá de aconteci-

---

<sup>4</sup> Para Linz (1994) es viable diseccionar el análisis de la acción política en términos de tiempo, para lo cual propone la siguiente clasificación: *a) prematura*, cuando una iniciativa se toma en momentos en los que las condiciones para su éxito no están dadas; *b) tempestiva*, se produce aprovechando las condiciones favorables presentes en una situación determinada y genera los efectos deseados con el costo más bajo para quien la lleva a cabo; *c) diferida*, que se hubiese podido realizar en una situación anterior y cuya postergación implica una pérdida de tiempo sin beneficio aparente; *d) acto de última hora*, como aquella acción adoptada de manera súbita, como resultado de la toma de conciencia de que debe hacerse algo frente a una clara situación de crisis y apremio; *e) decisiones superadas por los acontecimientos*, que corresponden a decisiones tomadas en el último momento, justo antes de la caída del régimen; *f) intentos por ganar tiempo*, es la inacción basada en la consideración que ganar tiempo facilitará, posteriormente, la solución de la crisis inminente; y *g) cadencia o ritmo*, que es encontrar la velocidad adecuada para las transformaciones políticas (citado en Cansino, 2001: 7).

mientos electorales o de diseños legales, pues eso acota la comprensión de un fenómeno que está de suyo enraizado en causas estructurales profundas. En la siguiente figura se presentan algunos escenarios posibles, según las interacciones entre los agentes políticos involucrados en el proceso:

Figura 1. Transiciones del régimen según los acuerdos de los actores



FUENTE: Burton, Gunther y Higley, 1992: 23.

De la reflexión anterior se desprende que en el estudio de la transición es indispensable valorar las prácticas que se van apuntalando con tales cambios; por ejemplo, la apertura de espacios de participación, de libre expresión o de extensión de derechos y el reconocimiento de grupos opositores, entre otras, para ponderar la evolución de los regímenes que pasan de un estado autoritario hacia uno democrático, y la incidencia de estas transformaciones en las relaciones de poder entre actores que pretenden fijar una agenda política particular una vez que llegan a puestos de autoridad estatal.

Consecuentemente, los abordajes conceptuales de la transición no deben ubicarse exclusivamente en las reglas del juego electoral, sino también en las dinámicas e interacciones de poder de los actores que participan dentro y fuera de esa arena. En efecto, no es lo mismo contar con normas que garantizan una competencia democrática por el poder a que esos mismos ordenamientos regulen cómo se ejerce aquél. Se pueden tener sistemas políticos con elecciones limpias y competitivas, pero eso no garantiza por sí solo que la autoridad democráticamente electa ejerza el poder democráticamente.

Schedler (2000) ha sugerido un espectro analítico que complementa la imagen de las transiciones y que está relacionado con las consecuencias para el sistema derivadas de las transformaciones institucionales en el ámbito electoral.

Lo anterior implica que la realización de comicios para renovar el poder (sea el ejecutivo o la integración del congreso, sin importar el modelo de gobierno adoptado) pone en el centro de atención al papel de la oposición y cómo los grupos que pertenecían al *ancien régime* se adecuan a las nuevas reglas de competencia.

Al respecto, según propone el autor, se pueden identificar cuatro posibilidades: 1. La desaparición electoral de los gobernantes autoritarios. 2. Una reducción marginal como oposición frente a un nuevo gobierno. 3. Representar una oposición en un lugar destacado dentro del sistema. 4. Competir en las elecciones y obtener el triunfo (Schedler, 2000). Las tres primeras suponen el fin de la hegemonía del grupo en el poder y la asunción de alternativas políticas en el escenario electoral. En esta dimensión emerge otro de los factores que se enunciaron como clave para comprender los procesos transicionales: la alternancia.

Como dice Espinosa (2015), la alternancia política puede observarse como un mecanismo que encauza por medios institucionales el avance de la oposición; además, es un dispositivo político de apertura gradual, en el que implícitamente se le *reconocen* o *conceden* derechos (esencialmente alcanzar el poder público), pero que al mismo tiempo funge como legitimador de las reglas negociadas en el proceso de transición.<sup>5</sup>

Por otro lado, para autores como Cavarozzi (1992) o Neuhouser (1998), es necesario distinguir la alternancia como un hecho que responde a las nuevas lógicas según las cuales interactúan los actores políticos, sin que esto signifique necesariamente olvidar las etapas pretransicionales –es decir, aquéllas en las que se da una ruptura del régimen y la posibilidad de negociaciones pactadas–, ya que son indicadores potenciales del rumbo que tomará el sistema a partir de la incorporación de la oposición en la toma de decisiones.

Y es que, en estricto sentido, el arribo de personas distintas a las élites –que pueden o no ser pertenecientes a los grupos de oposición– a los puestos de poder y toma de decisiones refleja un síntoma que Markovits (2006) identifica

---

<sup>5</sup>Aunque para autores como Borja (1997), la alternancia sólo supone el cambio de personas en los puestos de poder, la postura de esta investigación va más allá de un elemento meramente instrumental, pues, como se apreciará a lo largo de la misma, inclusive la alternancia no está exenta de dinámicas en las que las élites y los grupos de oposición juegan un papel importante al momento de definir cómo operar los procesos electorales que dan pie a los cambios nominales en la estructura de poder.

como relaciones inversas entre los nuevos marcos legales dentro de los que se disputan el poder público y los efectos de las negociaciones para lograr la transición, esto es, entre un *estado normativo* y un *estado de prerrogativas*. Al afirmar lo anterior, Markovits sugiere la existencia de una tensión entre los caminos institucionales reformados para la competencia electoral y los pactos entre grupos que conducen el cambio del régimen.

En suma, como señala Gebethner (1997), el espectro de posibilidades que se derivan de un proceso transicional tiene un primer encuentro democratizador en lo instrumental mediante la alternancia, pero para garantizar que sea efectivo se requiere un sistema político que, a la par de las modificaciones institucionales, logre aquéllas en el ámbito estructural que impulsen un ejercicio del poder apegado a las realidades políticas para fundar el régimen democrático esbozado en los acuerdos producto de la apertura política. Por ejemplo, en esta dinámica se encuentra el fenómeno de los gobiernos divididos o sin mayorías, que desde un punto de vista transicional y de alternancia es efecto de nuevas reglas pero, al mismo tiempo, causa de procesos en los que se resitúan los núcleos de poder al oscilar entre los poderes ejecutivo y legislativo. La figura de *gobiernos divididos* no es nueva en el espectro democrático. Si se analizan a detalle los sistemas parlamentarios, semipresidenciales o presidenciales, es posible encontrar varios casos en los que el jefe del ejecutivo enfrenta una oposición mayoritaria en el parlamento, la asamblea o el congreso. Una definición de este fenómeno la ofrece Colomer al señalar que “hay [gobierno dividido] cuando varios partidos políticos *tienen poder en instituciones relevantes*. Esta situación puede producirse en diferentes esquemas constitucionales” (Colomer, 2007: 197, cursivas propias).

Una pauta teórica que guía el abordaje de estos gobiernos está íntimamente vinculada con la capacidad que tienen nuevos actores de fungir como contrapeso dentro del sistema político como resultado de las elecciones en las que participan. Si bien es cierto que depende en buena medida de los resultados electorales, lo importante a destacar es que se activan mecanismos de negociación que bajo otro tipo de gobiernos –autoritarios, principalmente– serían impensables. Así, los gobiernos divididos resultan ser un síntoma a través del cual es factible medir si los procesos transicionales están redituando en esquemas democráticos.

No obstante, aún cabe la posibilidad de que esta figura no logre plena aceptación o adaptación en el sistema, sobre todo cuando las raíces de los viejos

regímenes se resisten a compartir el poder. Esta peculiaridad es sobre la que Pasquino debate acerca de la sobrevaloración de los gobiernos divididos, ya que, al ser posibles las confrontaciones o los bloqueos entre los poderes ejecutivo y legislativo, el régimen puede entrar en una “zona gris de competencia/colaboración [...] El gobierno dividido, en otras palabras, impide identificar a los responsables del buen gobierno o del mal gobierno” (Pasquino, 2011: 251). La parálisis que sufre el sistema afecta profundamente las relaciones entre poderes –sin contar la ausencia de leyes o medidas ejecutivas para atender las necesidades sociales– que va desgastando paulatinamente los canales de cooperación hasta que se lleve a cabo la renovación de los mismos.<sup>6</sup>

Como se observa, el panorama de los gobiernos divididos tiene dos caras que hacen de ellos un objeto de estudio por demás relevante. En su obra comparativa de estos gobiernos en diferentes latitudes, Elgie (2005) indica que hay, al menos, dos causas explicativas del porqué los gobiernos sin mayorías funcionan o no: la primera tiene que ver con una perspectiva conductualista que trata el fenómeno en tanto efecto de una serie de comportamientos que los actores manifiestan en el sistema, apegándose a sus valores políticos (democráticos, autoritarios); la segunda está relacionada con el diseño institucional que permite este tipo de gobiernos, pero que no cuida de ofrecer los equilibrios necesarios mediante incentivos de cooperación suficientes para que tanto el ejecutivo como el legislativo desanuden los conflictos y lleguen a articular determinados acuerdos.

Estas características, dice el autor, suelen estar presentes en regímenes con alta competencia electoral y un sistema de mayorías parlamentarias, las cuales se presentan de forma frecuente, pero no exclusivamente en los modelos presidenciales (Elgie, 2005). Al aterrizar en esta forma particular de régimen se aprecia que las relaciones ejecutivo-legislativo han estado en el foco de atención de los estudiosos; no obstante, la preocupación se ha centrado en los efectos de los gobiernos divididos en el ámbito nacional o federal, dejando en un segundo lugar lo que ocurre en los sistemas subnacionales. De ahí que se

---

<sup>6</sup>El ejemplo más cercano de esto es el caso español en el cual, después de dos elecciones generales tensas, no había posibilidad de formar gobierno (los resultados habían favorecido en ambos comicios al Partido Popular pero la resistencia del Partido Socialista Obrero Español, Podemos y Ciudadanos amenazaban con unas terceras elecciones; el problema se resolvió debido a una división dentro del PSOE que facilitó la recién investidura de Mariano Rajoy como presidente) lo cual provocó que durante casi ocho meses la administración pública funcionara a medio gas, desatendiendo temas políticos y económicos de mayor importancia.



precise retomar el trabajo para profundizar en este nivel ya que, como sugieren Ducatzenzeiler y Oxhorn (1994), los pulsos de la gobernabilidad de un Estado pasan, invariablemente, por una ponderación precisa de cómo se viven los cambios políticos en enclaves locales, puesto que permiten valorar el alcance de los cambios políticos nacionales. En el siguiente apartado se sugieren algunas líneas reflexivas sobre este punto.

## Los gobiernos subnacionales leídos en clave de cambio político

Con sus propias lógicas y dinámicas, los gobiernos subnacionales se presentan como un campo novedoso para su estudio. Si bien es cierto que algunos autores (Behrend, 2012; Casar y Marván, 2014; Espinosa, 2015) ya han incurrido en el análisis de lo local como pauta para (re)interpretar los cambios políticos nacionales, aún falta un largo camino para recorrer y ahondar en las explicaciones que permitan comprender de mejor forma cómo desde lo micro se pueden ofrecer marcos que guíen –mas no determinen– los análisis de la democratización del sistema político en general. Esto implica, de entrada, un giro en los presupuestos teóricos que tradicionalmente afirmaban que lo que sucedía en el ámbito nacional se replicaba en lo local.

En efecto, dadas las condiciones propias los subsistemas políticos, no es viable afirmar categóricamente que éstos son un reflejo de lo que acontece en el país. De entrada, como señala Campos, al hablar específicamente del caso mexicano, los cambios democráticos que se observan en lo federal tienen una explicación no vinculante con lo que acontece en las entidades federativas, ya que los procesos de liberalización y apertura del régimen no se dieron en un mismo momento ni bajo las mismas circunstancias (Campos, 2012). Esta idea es toral para comprender las razones por las cuales en el abordaje de lo subnacional debe imperar una suerte de distancia teóricometodológica que si bien reconozca similitudes entre ambas dimensiones, haga énfasis en los contrastes que otorgan al nivel micro sus peculiaridades.

En ese orden de ideas, Edward Gibson ha apuntado que

la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia al interior del Estado-nación son desiguales. Esta desigualdad puede ser sutil con no más que unas

diferencias menores de una jurisdicción a otra respecto de la transparencia de los procedimientos electorales o del imperio de la ley. Sin embargo, también puede ser dramática, con regímenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación. Las demarcaciones entre áreas democráticas y no democráticas pueden ser borrosas, como es frecuentemente el caso en estados unitarios, en donde el alcance de centros de poder autoritarios varía a lo largo del territorio (Gibson, 2006: 206).

Teniendo como telón de fondo estas ideas, llama la atención que en el caso mexicano se presenten *enclaves autoritarios* o espacios en los cuales en apariencia las instituciones han pasado por un proceso de democratización, pero las prácticas de los actores políticos siguen mostrando visos de autoritarismos que distan mucho de respaldar los discursos en los que se afirma que la democracia ha permeado en el sistema. Dicho de otro modo, que es posible corroborar en los hechos la tesis de Gibson, no sólo porque los jefes del ejecutivo ostenten un poder mayor que el que tienen constitucionalmente, también porque a través de los canales formales e informales de interacción institucional asumen prácticas no democráticas con el resto de los actores, esencialmente el legislativo.<sup>7</sup>

Entonces, los cambios políticos subnacionales son una pista que dan cuenta de cómo los procesos democratizadores nacionales suelen no ir aparejados en tiempo y contextos. Esto es así debido a que los sistemas políticos interactúan con diversos actores y, como se indicó en el primer apartado de este documento, pueden llegar a tener intereses diversos al pertenecer a las élites o a los grupos opositores al régimen. La complejidad de estos fenómenos abre nuevas rutas para estudios que pretendan saber cómo son los cambios políticos en lo local.

Particularmente en el caso de México, la alternancia en el Ejecutivo federal en 2000 supuso un quiebre –al menos en la opinión pública– en la consideración de la democracia nacional que había pasado, en apariencia, hacia un estadio de consolidación. Sin embargo, y aunque Vicente Fox tuvo la mayoría del Congreso a su favor durante su primer trienio, los resultados no cubrieron las expectativas que se habían generado con el cambio en el poder.

---

<sup>7</sup>Esta es la idea principal de la tesis que el autor está desarrollando en su trabajo doctoral. En obvio de espacio sólo se hace mención de ella en forma general, pero sirve como aclaración para que quede asentado el hecho que es una línea de investigación en construcción.

La alternancia electoral se vio como un primer paso de la transición democrática, pero se asumió erróneamente que el proceso sería lineal, progresivo. La evaluación hecha al final del mandato panista corrigió la percepción sobre este asunto y enfocó la mira hacia las condiciones institucionales en las que se había dado la derrota electoral del PRI (López, 2007). No obstante, dentro del sistema los cambios más sensibles no se habían detectado, ya que éstos se presentaron, en primera instancia, subnacionalmente: en efecto, el primer gobernador no priista fue elegido en 1989 (en la figura de Ernesto Ruffo Appel, en el estado de Baja California) y a partir de ahí la alternancia en los gobiernos estatales ha sido un ingrediente constante de la vida política del país.<sup>8</sup>

De esta manera, se revela la importancia que tiene leer los cambios políticos del ámbito estatal separados de lo nacional: los contextos son diferentes, los intereses y dinámicas de las élites locales difieren entre sí, los grupos opositores pueden existir bajo formas distintas (en ocasiones cooptadas), incluso los diseños institucionales varían, si bien es cierto que marginalmente, debido al pacto federal que supone armonizar los marcos legales con la Constitución federal.<sup>9</sup>

Con todo, vale la pena decir que no se trata de minimizar el efecto que puedan tener ciertas coyunturas nacionales –por ejemplo las elecciones concurrentes o la popularidad de un partido político gracias a un candidato carismático– en las dinámicas de giros políticos subnacionales; antes bien es de subrayar que solo entendiendo los procesos desde la mirada local se puede dar apreciar en su conjunto por qué en algunos casos pareciera como si esos sistemas se acercaran más a prácticas democráticas que otros.

En ese sentido, las diferentes realidades que se presentan en México no alcanzan a explicar por sí mismas cómo y por qué en ciertos estados donde

---

<sup>8</sup>Al momento de escribir estas líneas, solo seis de las 32 entidades de la república no han vivido la alternancia: Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, el estado de México y la recién nombrada Ciudad de México (esta última se considera en este grupo pues a partir de que se elige al jefe de gobierno, el PRD ha ganado en todos los comicios).

<sup>9</sup>Como ejemplo de ello, en un estudio sobre la alternancia en Puebla, coordinado por Valdiviezo, se refiere precisamente al hecho de que las condiciones locales en las que se presentan los cambios hacia la democracia son disonantes, en buena parte, con los nacionales (Valdiviezo, 2003). Lo anterior apunala la idea de este texto en el sentido de que para interpretar las transiciones y las alternancias, hace falta más que afirmar que son resultado de lo que llega a pasar en el ámbito federal.

inclusive ya ha habido alternancias las prácticas en el ejercicio del poder se distancian considerablemente de lo que supone un régimen democrático. Para ilustrar lo anterior, el siguiente cuadro ofrece un esquema de clasificación:

Cuadro 1. Radiografía de las alternancias en México

Alternancia de ida	Alternancias de ida y vuelta	Alternancia múltiple	Casos atípicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRI → PAN (Guanajuato, Baja California)</li> <li>• PRI → PRD (CDMX)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRI → PAN/PRD → PRI (Jalisco, Guerrero)</li> <li>• PRI → PAN → PRI → PAN (Querétaro)</li> <li>• PRI → PRD → PRI → PRD (Michoacán)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRI → PAN → PRD (Morelos)</li> <li>• PRI → PRD → PAN (Baja California sur)</li> <li>• PRI → PRD → PAN → PRI (Tlaxcala)</li> </ul>	<p>El estado de México e Hidalgo (hegemonía del PRI)</p> <p>Sinaloa, Oaxaca, Puebla (gobiernos aliancistas)</p> <p>Nuevo León (gobernador independiente)</p>

FUENTE: elaboración propia.

La vida democrática en los estados de la república da cuenta de aparentes dinámicas competitivas –por medio de las alternancias– con partidos que llegan por primera vez al poder y que después lo entregan de nuevo. Sin embargo, hay varios aspectos que aún quedarían pendientes por analizar, relacionados con el origen de cada uno de estos cambios; por ejemplo, si obedecen a factores de orden social, económico, de desgaste político, del candidato postulado, entre otros. Más allá de esto, es importante hacer notar que aun cuando llega un gobernador de diferente partido, las relaciones con el congreso local pueden no serle favorables (Espinosa, 2015); este factor se explica en buena medida por el diseño institucional: si la elección de gobernador concurre o no con la renovación de la legislatura estatal.

En efecto, se suelen presentar casos en los que el gobernador llega con el apoyo mayoritario del congreso, pero ¿qué ocurre con aquéllos que no son elegidos en el mismo momento que los diputados y que enfrentan la situación de gobiernos divididos? En este punto es interesante estudiar la conducta de ambos actores porque en la medida en que tiendan a querer reclamar para sí mismos el control político se vislumbrarán prácticas no democráticas en uno u otro bando.

El peligro de situaciones como ésta es similar al que se señaló en el apartado anterior, cuando se mencionaba que los gobiernos sin mayorías suelen ir a

extremos de parálisis cuando no existe coordinación o interés de cooperar por parte de alguno de los poderes del Estado. En el caso de los gobiernos subnacionales en México, aún quedan vetas por explorar para saber si los procesos de transición han generado efectivamente cambios sustanciales en ellos, no tanto en de los mecanismos de acceso al poder,<sup>10</sup> sino en el ejercicio mismo del poder que, en estadios democráticos, supone compartir, negociar, consensuar, en suma, prácticas que en muchos casos no corresponden con el cuadro de valores que asumen los actores políticos surgidos de regímenes autoritarios.

## Consideraciones finales

Con base en lo expuesto, queda de manifiesto que los procesos de democratización en los ámbitos subnacionales adquieren relevancia para la comprensión de los sistemas de gobierno que están en vías transicionales. No es una afirmación baladí, puesto que, como señalan algunos autores (Behrend, 2012; Campos, 2012; Espinosa, 2015; Gibson, 2006), en el fondo se trata de reafirmar la idea de que no existen sistemas democráticos, ni homogéneos, ni homogeneizantes; es decir, que aun con los andamiajes institucionales nacionales más o menos fortalecidos o puestos en marcha, ello no garantiza que en ámbitos de gobierno local éstos se repliquen sin ningún tipo de resistencia que los modifique.

En ese sentido, la reflexión teórica sugerida en este documento tiende a observar el hecho de que los regímenes democráticos pueden entenderse también desde los procesos de transición y cambio político en lo subnacional. A pesar de los avances palpables en el aspecto instrumental de la democracia —es decir, de la organización y validación de las elecciones—, aún queda por explorar qué caminos garantizan un ejercicio democrático del poder y no únicamente un acceso revestido de esta condición.

Parece ser que hay un giro importante en cuanto al tratamiento de la democracia en tanto forma de gobierno (O'Donnell, 1988; Pzeworski, 1988; Morlino,

---

<sup>10</sup> Aunque, dicho sea de paso, el tema de las elecciones también ofrece un campo muy rico para analizar si las modificaciones recientes a la legislación electoral y la tendencia a la centralización de esta función garantiza que la renovación del poder se dé en un entorno de equilibrios institucionales o, al menos, que garanticen certidumbre en los resultados sin necesidad de que sean judicializados.

2009), principalmente en América Latina, donde la historia política registra movimientos que han cimbrado –inclusive colapsado– sistemas autoritarios y avanzado en estadios democratizadores. Sin embargo, quedan algunos cabos sueltos en el estudio sobre cómo afectan esos procesos los contextos subnacionales. El énfasis que se ha hecho en ese sentido en este texto intenta reconocer en esta preocupación un campo de cambios constantes y latentes. Además, para el caso particular mexicano, apremia un esfuerzo mayor dados los contextos en los que actualmente está desarrollándose la democracia.

En ese sentido, fenómenos que empiezan a ser comunes, como el de gobiernos sin mayorías, se presentan en el escenario político mexicano como campo de luchas que revelan diseños institucionales incompletos (en el mejor de los casos) o rebasados por la vorágine de cambios sociales, económicos y culturales. Los resultados de las elecciones de junio de 2016 dan cuenta muy puntual de reacomodos sociales que repercuten en las estrategias de los partidos políticos para conseguir el apoyo en las urnas. Esta reconfiguración tiene un peso específico en la conformación del poder público local y nacional, pues los actores políticos están sujetos cada vez más a juicios ciudadanos que pueden, en un momento determinado, cambiar el sentido de su voto y castigar a gobernantes que no basen su conducta en valores democráticos.

La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo locales debe verse como un ámbito de poder que está resituándose gracias a fenómenos democratizadores que poco a poco comienzan a permear en los subsistemas estatales. El que exista un verdadero sentido de peso y contrapeso en la función de poderes puede garantizar en un tiempo razonable que los cambios políticos tiendan efectivamente a la democratización del régimen. Sin embargo, esto queda sujeto a la disposición que exista entre ellos para armonizar los intereses ciudadanos con sus propias agendas que en no pocas ocasiones suelen estar divorciadas.

Finalmente, la apuesta por la consolidación de las democracias subnacionales es de vital importancia para construir un nuevo marco interpretativo del avance global de la democratización en el país. Sólo mediante un enfoque que privilegie una perspectiva no lineal de la democracia (es decir, de evolución gradual y con final determinado) se facilitaría la reinterpretación de los cambios políticos, los cuales tienen mucho que aportar a la discusión teórica, especialmente en el contexto mexicano, para proveer senderos que abonen a una dimensión integral de comprensión de este régimen en permanente construcción.

## Fuentes de consulta

- BEHREND, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *Revista Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 17, no 2, octubre, pp. 11-34,. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235609001>
- BOBBIO, N. (2003). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BORJA, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BURTON, M., Gunther, R., y Higley, J. (1992). Introduction: elite transformations and democratic regimes. En J, Higley., y R, Gunther. (eds.) (1992) *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Canadá: Cambridge University Press.
- CAMOU, A. (2000). Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano. En J. Labastida., A, Camou., y N, Luján (coords). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés Editores.
- CAMPOS, S. (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México. *Revista Estudios Políticos*, núm. 27, septiembre-diciembre, pp. 21-45. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018516162012000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018516162012000300003&lng=es&tlng=es)
- CANSINO, C. (2001). Democratización y liberalización. *Cuadernos de la Cultura Democrática*, Núm. 14. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/509/pl509.htm>
- CASAR, M. (2010) *Sistema Político Mexicano*. México: Oxford University Press.
- , y Marván, I (coords.). (2014). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*. México: Editorial Taurus.
- CAVAROZZI, M. (1992). Beyond transitions to democracy in Latin America. *Journal of Latin America Studies*, Vol. 24, No. 3, octubre, pp. 665-684. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/156779>
- COLOMER, J. (1998) *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- , (1998a) *Un prefacio a la teoría democrática*. México: Ediciones Gernika.
- , (2007). *Instituciones políticas*, Barcelona: Editorial Ariel.

- DAHL, R. (1998). *On Democracy*. New Haven ; London : Yale University Press.
- DUCATENZEILER, G., y Oxhorn, P. (1994). Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina. *Revista Desarrollo Económico*, vol. 34, no. 133, abril-junio, pp. 31- 52.
- ELGIE, R. (2005). *Divided government in comparative perspective*. 1ª. reimpr., New York: Oxford University Press.
- ESPINOSA, O. (2015) *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México: Editorial Fontamara, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- GEBETHNER, S. (1997). Free elections and policie parties in transition to democracy in central and southeastern Europe. *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 4, octubre, pp. 381-399. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1601264>
- GIBSON, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Revista Desafíos*, vol. 14, enero-julio, pp. 204-237. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633159007>
- HIGLEY, J., y Gunther, R., (eds.) (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.
- LINZ, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- LÓPEZ, C (2007). Introducción. En Lopez, C. y (coord.) *El desafío de la consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas*. México, D.F. Editorial Porrúa–Universidad de Baja California, pp. 5-15.
- MARKOVITS, I. (2006). Transitions to constitutional democracies: the German Democratic Republic.|| *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 603, enero, pp. 140-154. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25097761>
- MORLINO, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MUNCK, G. (2002). Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 164, enero-marzo, pp. 579-609.
- NEUHouser, K. (1998). Transition to democracy: unpredictable elite negotiation or predictable failure to achive class compromise? *Sociological Perspectives*. Vol. 41, No. 1, pp. 67-93. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1389354>



- O'DONNELL, G. (1988). Introducción a los casos latinoamericanos. En G, O'Donnell., P, Schmitter., y L, Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- , y Schmitter, P. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- PASQUINO, G. (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PZREWORSKI, A. (1988). Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En G, O'Donnell., P, Schmitter., y L, Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3* (pp. 79 – 105). Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- RODRÍGUEZ, R. (2007). Alternancia y alternatividad. Algunas propuestas para el debate sobre la consolidación de la democracia. En L, Concepción y C, López (coords.) *El desafío de la consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas*. México, D.F. Editorial Porrúa–Universidad de Baja California, pp. 17-56.
- SARTORI, G. (2009). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid, España. Editorial Alianza Universidad.
- , (2012). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid, España. Alianza Editorial.
- SCHEDLER, A. (2000) ¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?, en Labastida, Julio, Camou, Antonio y Luján, Noemí (coords.) *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales–Plaza y Valdés Editores, pp. 19-40.
- TOURAINÉ, A. (2006) ¿Qué es la democracia? México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- VALDIVIEZO, R. (coord.) (2003). *Gobiernos locales y alternancia en Puebla 1990-2000*. Puebla. Puebla; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

# Candidaturas independientes: el problema de equidad en la competencia electoral mexicana<sup>1</sup>

---

Enrique Gutiérrez Márquez<sup>2</sup>  
Denise Desiré Rodríguez Jiménez<sup>3</sup>

## Introducción

La repentina entrada de las candidaturas independientes en el horizonte del sistema político mexicano tiene dos principales causas:

- a) Son la respuesta a un proceso evolutivo de las democracias occidentales donde los ciudadanos se postulan a los cargos de elección popular de manera independiente a los partidos políticos y, en el caso de México, pretenden retomar el ejemplo de las mismas para seguir el camino de hacerse notar ante el mundo como una democracia avanzada.
- b) Es una causa interna, propia del sistema político mexicano, que se remite a la crisis de representación política en el país, donde la sociedad civil no ve reflejada la respuesta de sus demandas a través del sistema limitado de partidos políticos.

En las siguientes líneas, la intención será abordar el último inciso. Es decir, comprender la necesidad de generar una nueva y amplia gama de posibilida-

---

<sup>1</sup>Este trabajo está realizado a partir de la elaboración de la siguiente tesis de licenciatura: Rodríguez Jiménez, Denise D. (2016), *Candidaturas Independientes: El problema de equidad en la competencia electoral mexicana*, México, Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

<sup>2</sup>Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-Investigador y Director del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

<sup>3</sup>Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

des de participación política como respuesta a la situación por la que cruza nuestro país.

El camino recorrido hacia el crecimiento de la democracia ha dado un giro de 360 grados desde el momento en el que la alternancia falló, el sistema no obedeció a las demandas y, sobre todo, se comenzó a entrever la corrupción.

México transita por una crisis de participación política y de legitimidad con respecto a las principales instituciones y sus respectivos representantes. Los problemas que surgen día a día refuerzan las dudas y la desconfianza que tiene la ciudadanía frente al gobierno.

Un país con rasgos de deslealtad, desorganización y analfabetismo refleja la ingobernabilidad que surge como resultado de varios años de conformismo y desvío de información real.

Las constantes modificaciones en materia electoral pretendían encaminar al país hacia el ideal de poliarquía de la que habla Dahl ante su queja de considerar a la democracia como una "continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos" (Dahl, 2009:13).

## La crisis de la representación política

El déficit democrático y la carencia de participación son los síntomas más alarmantes de un país que está estancado bajo una idea que es pertinente revisar: *crisis de representación política*.

El concepto completo no está documentado en un texto específico; por esto, se intentará hacer una disección del mismo a través de algunos otros términos que le dan origen. Según el *Diccionario de Política* de Bobbio, Matteucci y Pasquino, la crisis del sistema político tiene dos dimensiones principales que por un lado pueden implicar sólo los mecanismos y los dispositivos jurídicos y constitucionales del sistema, es decir el régimen político. La otra dimensión de crisis del sistema político considera en su lugar el orden socioeconómico e implica elementos como las relaciones sociales de producción, la distribución de la propiedad y la estructura de la familia (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008: 392).

De igual forma, los mismos autores entienden por representación política "un particular 'mecanismo' político para la realización de control (regular) entre gobernantes y gobernados" (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008: 1385).

Por ende, la *crisis de representación política* puede ser entendida como un momento de ruptura en el funcionamiento del sistema, dentro del orden del régimen político, afectando los elementos de articulación y legitimación que dan cabida a las interacciones entre los ciudadanos y sus representantes; o en su defecto, puede ser expresado a través del escenario político en el cual la sociedad no articula demandas o no hay relación entre representados y representantes.

Así, la notable crisis de representación dentro del país es un reflejo de la situación de la cultura política del mismo. Los síntomas principales de la crisis de representación son los siguientes (Montero, 2007: XX):

1. Se refleja con la relación inestable entre partidos políticos y votantes.
2. Se da una adscripción cambiante en el colectivo social.
3. Aparece el autismo político.
4. Se reconoce el centrismo dentro de los partidos políticos.
5. La recurrente personalización y monopolización de la política.
6. La tecnificación de la política.
7. La mediatización de la agenda política.
8. La inmediatez de los tiempos sociales.

El primero de éstos será sobre el cual se enfocará la idea central de este artículo; es decir, que pese a que la existencia de este fenómeno de inestabilidad conlleva diversos factores, el declive de los partidos políticos da origen a propuestas alternativas para el electorado, como lo son las candidaturas independientes.

La visible crisis de los partidos políticos entre su legitimidad y organización se puede reconocer en la desconfianza, la escasa movilización de los mismos para obtener votos y su cuestionable papel en la política como actores miembros de una élite que vela por sus propios intereses. Además, puede estar aunado a la falta de democratización y de relevo generacional dentro de los mismos partidos políticos.

El segundo punto aborda el tema de la crisis de identidad ideológica dentro de la ciudadanía. Es decir, “la sociedad ha tenido que adaptarse a los cambiantes condiciones de competición política” (Montero, 2002: 21) y no ha encontrado su lugar dentro del espectro ideológico que puede ser atribuido a la conflictiva interacción entre los representantes y las organizaciones políticas.

Asimismo, el autismo político –como lo menciona el tercer punto– no es más que la apatía e intolerancia frente a la estructura política que parece lejana a la realidad social y es el resultado de la evolución del país en materia política.

El cuarto rubro está relacionado con la evidente falta de democratización dentro de la organización de los partidos políticos, la cual es percibida por el electorado como una cuestionable situación que privilegia sólo a la élite política que va rotando, lo cual alude al quinto punto de la lista.

No obstante, como bien se señala en los temas seis y siete, la tecnificación y abstracción de los conceptos que se manejan frente a la sociedad resulta un problema constante para el votante que se siente alejado del discurso del candidato o figuras políticas.

Otro problema es el referente a los medios de comunicación, los cuales, como internet y las redes sociales, tienen una injerencia en la agenda política, lo cual ha vulnerado la confianza y credibilidad de los representados con sus representantes.

Por eso, es indispensable comprender que los partidos políticos han jugado el papel de garantes de estabilidad política y promotores tanto del ejercicio del liderazgo como de la del gobierno responsable; sin embargo, será tarea de esta investigación vislumbrar si un candidato independiente podrá tener la misma incidencia y mejora dentro del escenario político.

## El contrapeso del partido político

Para comprender una de las principales razones por las que México cruza por una crisis de representación política dentro de su sistema de partidos y cuáles son las alternativas que ofrece la nueva figura de la candidatura independiente frente a estas instituciones, es importante conocer el concepto de partido político.

Algunos autores definen el partido político de manera imprecisa y ambigua desde una visión alterna a lo clásico, como Sartori (2005), quien concibe el partido político como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos”; o Colomer, quien los trata como “organizaciones que presentan propuestas de políticas públicas y candidatos a los cargos de liderazgo” (Colomer, 2009: 227) y que, además, desempeñan un papel importante en la gobernanza en el seno

de reglas institucionales. Sin embargo, en ambas interpretaciones encajaría la figura del candidato independiente, pues aspira de igual forma a un cargo público con intenciones de crear e innovar propuestas a través de herramientas políticas, como las políticas públicas y que, en perspectiva, planea ejercer influencia y poder en la toma de decisiones a través del liderazgo que pueda poseer. Por esto, es importante considerar lo que es un partido político según la definición jurídica que le corresponde al país, pues de ella emana la esencia de los mismos.

En México, la figura de los partidos políticos radica bajo la naturaleza de personería jurídica y según la *Ley General de Partidos Políticos* (2014), en su Artículo 3, los define de la siguiente forma:

Entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonios propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Según esta ley, los partidos políticos tendrían en sus manos la capacidad de incentivar la participación ciudadana y electoral para que la vida política del país pueda combatir algunos fenómenos relacionados como el abstencionismo electoral y la desconfianza entre los gobernantes y gobernados. De tal forma, la existencia de las candidaturas independientes no estaría en el orden del día, dado que el sistema de partidos funcionaría correctamente y no existiría la necesidad de crear alternativas al mismo.

La historia de la transición hacia la democracia en nuestro país permite comprender el desarrollo y la actual crisis de representación que se ha creado en torno al declive de los partidos políticos, como síntoma de este fenómeno. Sartori clasificó a México, en su libro *Partidos y sistemas de partidos* (1976), como un país con un sistema de partido hegemónico debido a cuatro características elementales que se lograron identificar:

1. No hay posibilidad de ganar.
2. No hay competencia ni competitividad.
3. La competencia debe ser autorizada.
4. No hay alternancia.

En este caso, la cuestión sería identificar si estas cuatro singularidades han podido cambiar desde el año en que se diagnosticó este fenómeno hasta hoy. Es innegable que han existido reformas estructurales a lo largo de los años, que pretenden crear competencia y pluralidad; sin embargo, no ha sido posible acabar con estos problemas de raíz. Lo anterior refuerza la idea de la existencia y aparición de las candidaturas independientes como alternativas frente a la crisis; empero, las cuatro problemáticas siguen presentes.

Así, es esencial comprender la tipología de partidos expuesta por Sartori (2009: 159) dado que, como bien señala, “sí importa cuántos partidos compiten, ya que el número marca si el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado”. Por esto, un partido político debe ser entendido como un sistema político en miniatura, en el cual, como lo señala Easton (2006), las dos formas más viables para llegar a la caja negra serían mediante dos fenómenos políticos que contienen las democracias, y sobre todo la mexicana, los cuales son: el clientelismo y el corporativismo. La relevancia radica entonces en que las candidaturas independientes tendrán que caber en cualquiera de los anteriores y deberán considerar ambos fenómenos para poder incidir en la competencia electoral.

## La cultura política de México en pocas palabras

El estudio de la cultura política está justificado dentro de esta investigación puesto que, retomando el concepto pasado, interesa conocer la conducta de la clientela electoral y los patrones e incentivos a los que obedece la misma.

Almond y Verba (1989) son los teóricos expositores más reconocidos sobre el concepto de cultura política, el cual lo reducen al entendido de que son propensiones de los individuos o grupos para responder o actuar de frente a estímulos políticos.

En su obra *The civic culture revisited*, Almond hace un viaje a través de la historia de la ciencia política y encuentra que, desde los inicios de la humanidad, pasando por la cultura romana, o los grandes como Aristóteles, Montesquieu y Weber, la cultura política ha podido ser estudiada siempre, desde distintos enfoques, debido al comportamiento cambiante de la *polis*.

La definición más concreta que aborda Almond se reduce al “conjunto de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas sobre los fenómenos políticos,

distribuidos en una población nacional o en subgrupos y que proceden a dar hipótesis culturales que explican las diferencias sustanciales entre los distintos sistemas políticos del mundo” (Almond y Verba, 1989: 26).

Por orientación cognitiva se entienden todos aquellos objetos y relaciones basadas en el conocimiento y creencia propia acerca del sistema político; las orientaciones afectivas se rigen por los sentimientos, funciones, motivos personales y logros; y, por último, las orientaciones evaluativas son las que obedecen a los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran criterios de valor con la información y los sentimientos (Almond, 1992: 180).

Para el estudio de las candidaturas independientes, el terreno de la cultura política es esencial, pues interesa conocer las tres orientaciones a través de los procesos políticos ya que éstos resultan trascendentes para atender las demandas de la sociedad que pretenden, como alternativa al discurso tradicional de los partidos políticos, ser cubiertas al cien por ciento.

Es decir, para un candidato independiente debe ser un requisito indispensable que exista una previa interacción con la ciudadanía para que éste pueda otorgar la confianza alterna a los partidos tradicionales.

Por esto la cultura política es útil para reconocer las relaciones entre actitudes políticas y no políticas de los ciudadanos, así como los modelos de desarrollo; es decir, el concepto se utiliza para referirse a un sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de una población” (Almond, 1992: 180).

Así, para efecto de crear una clientela propia, es elemental identificar los valores que inciden sobre ella y la percepción que comparten los mismos respecto a la situación política del país.

Partiendo de la teoría sistémica de Easton, la cultura política es entendida como un *output* resultado de las interacciones y procesos de transformación de demandas dentro de la caja negra. Sin embargo, esta resultante tiene una mayor importancia para comprender el comportamiento de la sociedad que hay que estudiar.

El término de cultura política no puede ser analizado sin antes comprender las situaciones y coyunturas política, social y económica del país; es decir, ésta puede variar según el fenómeno social que pueda influir dentro de los ciudadanos votantes.

No obstante, lo anterior no afirma que la cultura política de un país o región pueda ser mejor que otra, sino que es la suma de los procesos históricos que



han podido orientar a la sociedad de acuerdo con sus experiencias dentro del sistema político y la respuesta a su tipo de socialización política.

Entonces, el concepto tendrá su pertinencia al momento de comprender el proceso de creación de una clientela propia para un candidato independiente y, sobre todo, para darle una respuesta al porqué de la aparición repentina de la figura dentro del sistema electoral mexicano.

## Antecedentes en la historia política mexicana

México, durante el siglo XIX y principios del XX, ya consideraba a los ciudadanos sin filiación partidista como parte del estudio alusivo al concepto de candidaturas.

Según Hernández (2012: 20), el análisis histórico de las candidaturas independientes en México puede hacerse con base en tres periodos: el que corresponde a la aparición de los ciudadanos candidatos y que corre de 1824 a 1911; un segundo, que incorpora la figura de candidato independiente y que abarca de 1911 a 1946; y aquél que va de 1946 a 2012, cuando desaparecen del marco normativo.

El primer periodo abarca la temporalidad después de la independencia del país, en el momento en el que las leyes en materia electoral eran mínimas. Sin embargo, la figura tácita del candidato independiente se encontraba en marcha y algunos de los documentos en los que se puede encontrar más alusivo van desde la *Constitución de Cádiz* de 1812 —en sus artículos 34 y 96— hasta las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843 —en los artículos 19, 28, 29, 39 y 40—.

El segundo periodo abre paso a la introducción institucional del candidato independiente, aunque también es cuando surge su declive hasta resultar extintos debido a las diferentes etapas por las que cruzó el sistema electoral mexicano. La revisión de este periodo alude a la ley electoral de 1911 (artículos 12 y 22); la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, del 20 de septiembre de 1916; la *Ley Electoral*, del 6 de febrero de 1917, y la *Ley para la Elección de los Poderes Federales*, del 2 de julio de 1918 (Artículo 107).

Por último, el tercer periodo se refiere a la desaparición de las candidaturas independientes en el marco legislativo de las leyes del país donde, en primer lugar, con la *Ley Federal Electoral* del 7 de enero de 1946, promulgada durante

el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, planteaba la exigencia del registro previo de los partidos políticos nacionales para permitir su participación en las elecciones. Esta ley definitivamente marcó un antes y un después, ya que reduce el registro de candidatos exclusivamente para los partidos políticos; es decir, se suprimieron las candidaturas independientes para los puestos de elección popular (Santiago, 2014: 262).

En materia electoral, las leyes y códigos seguían avanzando, pero en el tema de los candidatos independientes resultaban obsoletas. Pese a que la famosa *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, de 1977, tenía como principal objetivo promover la participación de diversas fuerzas, por minoritarias que fueran, en su Artículo 165 siguió sin darle relevancia a los candidatos que no desean estar afiliados a algún partido político, pero que sí planean contender en las elecciones.

La exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos, siguió marcado en el *Código Federal Electoral* de 1987, 1990 y 1993; por lo que no fue hasta 2004, cuando el excanciller Jorge Castañeda decidió crear una petición al entonces Instituto Federal Electoral para que le otorgaran una candidatura a la presidencia del país ajena a los partidos políticos. La negación por parte del IFE ante tal demanda permitió entrever el problema de derechos políticos expuestos en el contexto nacional. El argumento por parte de los miembros del IFE fue la exclusividad de los partidos políticos para presentar candidaturas que estaba establecido en el Artículo 175 del Cofipe. Empero, para Castañeda, esta resolución violaba su derecho a ser votado según el Artículo 35, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Con la persistente inconformidad, Castañeda decidió llevar su caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), argumentando violaciones a sus derechos humanos y políticos, protegidos por la Constitución y por diversos tratados internacionales firmados por México (Chanona, 2008: 35).

El caso tuvo relevancia y repercusión internacional debido a que se planteaba la violación al derecho a ser elegido de un ciudadano. Por esto, la CIDH solicitó a México atender a la demanda, tomando las medidas necesarias para salvaguardar los derechos políticos de los partícipes de la democracia. Así, la CIDH dio como resolutive que “el Estado mexicano estaba obligado a establecer mecanismos de defensa jurídicos para los ciudadanos” (Santiago, 2014: 264) pero no fue reclamada una obligación para establecer las candidaturas independientes.

Tras la improcedencia del mismo caso desde la Corte Interamericana, se quedó un vacío desalentador para la figura de las candidaturas independientes en el país. El 9 de agosto de 2012, el *Diario Oficial de la Federación* anunció la entrada y disposición a ciudadanos que no estuvieran afiliados a un partido político para incursionar dentro de la competencia electoral como candidatos independientes a través de la reforma del Artículo 35, fracción II constitucional.

## Las candidaturas independientes en la reforma electoral desde 2014

En la actualidad, el tema de las candidaturas independientes implica muchos más elementos de los que se consideran con sencillez en la legislación. El camino emprendido para llegar hasta el nacimiento de las mismas, ha tomado en cuenta diversos elementos políticos, sociales y económicos.

Javier Santiago Castillo (2014: 267) señala que el contexto en sí es un factor indispensable para comprender el nacimiento legal de las candidaturas independientes. Dos grandes elementos que hay que considerar en el contexto político dentro del análisis del surgimiento de la figura son el proceso de deslegitimación del quehacer político en general y que, en aspectos trascendentes de la vida nacional, si la normatividad correspondiente no forma parte de la jurisdicción constitucional crea inseguridades profundas a los actores políticos; obviamente la materia electoral es una de las más sensibles para la clase política.

La incipiente crisis de representación política generó las condiciones necesarias para exigir la participación plena de la ciudadanía, en su totalidad, dentro de la contienda electoral a través de la nueva figura de candidatos independientes. El Pacto por México, las reformas y otros elementos, resultaron decisivos para llevar a cabo la reforma electoral que se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* con el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia políticoelectoral.

En otras palabras, desde ahora, era válido ejercer el derecho a ser votado con la posibilidad de contender en una elección para un cargo de representación popular sin la intervención o plataforma de algún partido político (González, 2014: 262).

Finalmente, la inclusión de la figura a la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* fue hasta el 23 de mayo de 2014. La importancia de esta publicación fue que se establecían las regulaciones necesarias para llevar a cabo el funcionamiento de los candidatos independientes; es decir, las disposiciones relativas a los derechos ciudadanos, la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de las entidades y de los municipios, los organismos electorales federales y locales, y los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas.

La controversia del tema está principalmente centrada en la legislación que prevé la regulación de las candidaturas independientes en México. Según la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* en su Libro Séptimo; artículos 367 a 395, el proceso de selección y registro oficial de candidatos independientes consiste en cuatro etapas:

1. Convocatoria.
2. Actos previos al registro de candidatos independientes.
3. Obtención del apoyo ciudadano.
4. Registro de candidatos independientes.

No obstante, los dos últimos son los más difíciles de cubrir. El proceso de recolección de firmas y apoyo ciudadano debe ser elaborado y pensado de forma cuidadosa para que no se consideren como actos anticipados de campaña; mientras que lo que concierne al registro de candidato se refiere al problema de informe de ingresos y egresos de actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, la revisión de firmas válidas y el cumplimiento del reglamento de fiscalización, entonces se habla de un registro formal del candidato.

## Consideraciones finales

¿Qué se necesita realmente para ser un candidato independiente competitivo?

Se pueden concluir los siguientes cinco puntos que pretenden dar una idea concreta de la situación nacional respecto a esta nueva figura.

1. Las candidaturas independientes son el resultado formal de una crisis exacerbada de representación política que deriva de la desconfianza y problemas de legitimidad entre los representantes y representados.

2. Es innegable el hecho de que la legislación frena el alcance óptimo y universal de las candidaturas independientes dentro del sistema electoral mexicano con los requisitos actualmente establecidos y que resultan complicados, tediosos y cuestionables para el desarrollo de los derechos políticos en México.

3. Se debe promover la participación ciudadana y proveer de información a la misma ciudadanía con el fin de conocer el proceso de integración del candidato independiente, así como su esencia y concepto, para facilitar y agilizar el requisito de obtención de apoyo ciudadano.

4. El internet y las redes sociales son las herramientas más acertadas que acercan a los candidatos con la ciudadanía hoy en día. Su papel dentro de las campañas de los tres candidatos triunfadores, Jaime Rodríguez Calderón *El Bronco*, Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier, fue esencial para alcanzar su éxito electoral.

5. Existen algunos requisitos implícitos que sobrepasan el marco legal que regula el registro de los candidatos independientes; es decir, se reforzó la hipótesis de considerar los cuatro elementos indispensables para que pueda funcionar la novedosa figura: liderazgo, trayectoria política, capital económico y capacidad de crear redes clientelares.

### *Elementos implícitos para ser un candidato independiente.*

Resultado de lo anterior se puede analizar cada elemento de manera que se explique detalladamente la necesidad de tomar en cuenta estos factores.

Cualquiera que sea el tipo de candidatura de la que se hable, para que funcione, la clave será tener un carácter de líder enraizado y que le permita legitimar a la figura en turno.

El liderazgo puede ser entendido, en este caso, como ese requisito que entabla la simpatía y comunicación con el electorado y que, en pocas palabras, se define por la experiencia, capacidad de interacción y carisma. Identificar este elemento como una necesidad implícita está sustentado en el proceso de elección para postular a cualquier candidato; es decir, tras la imagen que reconocemos a través de las campañas políticas existe la previa disputa de elegir un rostro que contenga algunas aptitudes y cualidades esenciales para que el votante se pueda sentir identificado.

El líder busca tener seguidores que lo reconozcan como un ejemplo y alternativa frente a las inconformidades cotidianas que, al final, lo posicionan en otro escenario para lograr sus objetivos políticos.

“Los elementos característicos de un líder van acompañados de su capacidad de dirigir, encabezar, organizar pues tienen un estatus más elevado, privilegios y comodidades que los demás. Un líder también se distingue porque define dirección” (Zalles, 2010: 10).

Entre algunos de los tipos de liderazgo, dice Jorge H. Zalles (2010: 17), “existe el ‘transformador’ que asigna a esos grandes hombres una especial responsabilidad moral por tratar de mejorar a sus semejantes”.

Las promesas de los candidatos y el tipo de interacción que tuvieron fueron, sin dudas, los que les distinguieron de los candidatos independientes sin triunfo. No obstante, entra acertadamente desde aquí, la necesidad de tener una previa trayectoria política.

Por ejemplo, la significativa consideración de experiencia dentro del escenario político les otorgó en 2015, tanto a Jaime Rodríguez *El Bronco* como a Manuel Clouthier, una ventaja comparativa sobre sus contrincantes; es decir, los años de actividad política, acompañada de otras labores, persisten cuando el nombre ya es conocido y sustentado por algunos partidos detrás.

En el primer caso, es evidente que el respaldo de tener más de 30 años militando en el partido más fuerte electoralmente hablando le permitieron dar una cara conocida a los votantes; además, logró que la ciudadanía se identificara con la inconformidad y camino alterno. Sin embargo, también existió la falta de confianza y credibilidad acerca del concepto de *independiente* relativo al tema.

Clouthier, en contraparte, ya tenía tiempo sin estar afiliado a algún partido e incluso había considerado participar como independiente, a la par de Jorge Castañeda en 2012, pero es inevitable atribuir gran parte de su éxito al respaldo de su trayectoria política familiar y personal.

En ambos casos, el camino andado por los lares de la competencia electoral, las estrategias y las campañas, no eran temas nuevos. Se podían haber entablado relaciones y redes clientelares que ampliaron el margen de maniobra para crear solidez en una mejor campaña.

Esto último alude, en consecuencia, a la necesidad de crear redes clientelares para ampliar las posibilidades de competencia electoral que ha sido reforzada por la propia legislación.

Por esto, no se puede condenar la práctica clientelar para alcanzar el registro como independiente, puesto que las mismas reglas del juego te exigen tener contactos, gente que te reconozca y resguarde para obtener su apoyo y lograr, tanto la recolección de firmas, como algunos otros requisitos.

Para tener una idea, Manuel Clouthier afirmó en una entrevista que se le realizó (Rodríguez, 2016: 106) que sin la ayuda de sus contactos –entiéndase amigos, familiares o compañeros– dentro del mundo financiero, no hubiera logrado el registro de la asociación civil, que es uno de los requisitos principales.

*El Bronco*, por su parte, recicló sus redes clientelares obtenidas a través de su previo camino por la política mexicana y las utilizó para reforzar el apoyo y darle certidumbre a su triunfo.

Sin duda este elemento está en todas partes, pero es algo que debe estar presente cuando algún ciudadano pretenda lanzarse como candidato independiente. Es decir, no se puede dar un paso sin considerar la adherente necesidad de crear círculos de confianza, redes de compadrazgo, entre otras, que aseguren existencia de clientela electoral.

Por último, pero no menos importante, se encuentra la innegable **necesidad de capital económico**. Si una persona decide ser un candidato independiente, sin más ni más, debe prever gastos inevitables que no sólo podrán cubrirse con el financiamiento público.

El cuadro 1, que compara a los tres candidatos, muestra cantidades reportadas en los gastos de campaña con diferencias abismales que, en primer lugar, se deben a los diferentes cargos por los que se contendió y, en segundo, reflejan las anteriores características que identifiqué como necesarias.

En otras palabras, se puede observar una relación proporcional entre los elementos y el gasto total: mientras más elementos cumplen, más dinero se destinó en campaña.

Por ejemplo, Pedro Kumamoto, otro independiente que ganó en 2015, carece de trayectoria política y de redes clientelares amplias, apenas forja su carácter de líder y gastó menos de 10% proporcional de lo que *El Bronco*.

Manuel Clouthier, inclusive, afirmó en la entrevista ya citada (Rodríguez, 2016: 110) gastar en la entrega de panfletos con información necesaria acerca del concepto y función de los candidatos independientes, por lo que es comprensible contar con solidez económica previa.

El alcance de la campaña y las herramientas relativas deben ser sustentados por la calidad mediática y algunos otros elementos que requieren de inversión económica, así como el apoyo de este tipo al equipo de trabajo. Si bien no debe malinterpretarse la necesidad implícita del capital económico con lo que dicta la legislación, sí debe ser comprendido el relevante papel del dinero para contender como candidato sin partido.

El tema de las candidaturas independientes ha tomado relevancia en el sistema electoral mexicano, desde lo local hasta lo federal; sin embargo, otro caso que cabe mencionar en este artículo tiene que ver con lo sucedido en la Asamblea Constituyente de la ahora Ciudad de México donde contendieron al menos 21 independientes y sólo uno obtuvo una curul. En total, los independientes alcanzaron un total de 173,797 votos, lo que representó 8.30% de la votación final.

Así, Ismael Flores, líder del Sindicato de Bomberos de la Ciudad de México, obtuvo 94,461 firmas, que apenas sobrepasaban el mínimo que pedía la legislación de 73,792 firmas para obtener el registro. Sin embargo, al hablar de votos obtenidos por este candidato sin partido –21,433 votos–, encontramos que sólo representan el equivalente a 22.7% del total de las firmas; lo cual ilustra la brecha existente entre la obtención del registro y el escenario real de participación electoral en materia de sufragios para un independiente.

El caso puede ser analizado como un augurio de lo que sucederá en el próximo proceso electoral en vista a los comicios de 2018.

### *El futuro de las candidaturas independientes*

En las próximas tres elecciones a gobernador que habrá este año y, sobre todo, en las presidenciales de 2018, se prevén escenarios con algunos otros casos de ciudadanos dispuestos a incidir en la vida política, de sus estados y del país, aspirando a cargos de mayor peso dentro del proscenio político y electoral.

El próximo reto constará de crear mejoras dentro de la legislación que promuevan la igualdad de oportunidades y participación que pueden ser logradas a través de un análisis de la realidad del sistema electoral mexicano.

Además, será necesario proveer a la ciudadanía de información clara y certera acerca de lo que representa esta figura para facilitar la etapa de apoyo para lograr el registro y para combatir la abstención se deben reconocer las propuestas.

Asimismo, no se debe confiar al cien por ciento en un ciudadano sin partido, sino que es ideal orientar al ciudadano hacia el estudio de compromisos y ejes de campaña que hagan real los alcances que puedan tener los candidatos a través de esta figura. Es importante reducir la brecha de desigualdades entre los candidatos con partido y los candidatos sin partido.

El camino a recorrer es largo e imprevisible, México requiere de un fortalecimiento en su cultura política que debe trabajarse desde las raíces. No basta



con informarse y participar, sino que ambas acciones deben realizarse con solidez, racionalidad y, sobre todo, responsabilidad para asumir las consecuencias de las decisiones e incentivar y exigir a las autoridades una ruta alterna que conlleve bienestar y desarrollo social a través del fortalecimiento de la democracia.

Cuadro 1. Comparativo de resultados electorales de los candidatos independientes en 2015

	Jaime Rodríguez Calderón	José Pedro Kumamoto Aguilar	Jesús Manuel Clouthier Carillo
Cargo por el que fue elegido:	Gobernador 2015-2021	Diputado local 2015-2018	Diputado federal 2015-2018
Entidad federativa:	Nuevo León	Jalisco Distrito 10, Zapopan	Sinaloa Distrito 5, Culiacán
Total de firmas reunidas:	365,000	7,200	11,756
Votos obtenidos:	1,020, 552	57,215	43,730
Reporte de gastos de campaña (pesos):	8,907,441.00	242,900.04	885,000.00
Carrera profesional / Estudios:	Ingeniería agrónoma	Gestor cultural	Ingeniería industrial
Trayectoria política (años):	30-35	1-2	30-35
Antecedentes en un partido político:	Sí PRI	NO	Sí PAN

FUENTE: elaboración propia con información de INE.

## Fuentes de consulta

ACUERDO INE/CG273/2014. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los criterios aplicables, el modelo único de estatutos y la convocatoria para el registro de Candidatas y Candidatos Independientes. México: Instituto Nacional Electoral.

ALMOND, G. A. y Verba, S. (1989). *The Civic Culture Revisited*. Estados Unidos: SAGE.

———, S. (1992). *La cultura cívica*. Buenos Aires: Paidós.

- BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA ACORDADAS POR LA HONORABLE JUNTA LEGISLATIVA. Establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio del año de 1843. México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>
- BOBBIO, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (2008). *Diccionario de política*. Italia: S. XXI.
- CHANONA, A. (2008). Derechos políticos y candidaturas independientes: Asignatura pendiente en la transición democrática mexicana. *Los Derechos Humanos en México*. Disponible en: <http://www.fusda.org/Revista13-2AlejandroChanona.pdf>
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. México. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>
- COLOMER, J. M. (2009). *Ciencia de la Política*. Barcelona: Ariel.
- DAHL, R. (2009). *La Poliarquía. Participación y Oposición*. 3ª ed., España: Tecnos.
- EASTON, D. (2006). *Esquema para el análisis político*. 2ª ed., Estados Unidos: Amorrotu.
- GONZÁLEZ, M. et al. (2010, marzo). Las Candidaturas Independientes. *Este País, tendencias y opiniones*, núm. 227
- HERNÁNDEZ, M. (2012). *La importancia de las candidaturas independientes. En 12 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2014). Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de candidaturas independientes para los Procesos Electorales Ordinarios en el Distrito Federal y la Convocatoria dirigida a la ciudadanía del Distrito Federal interesada en obtener registro a las candidaturas independientes a los cargos de Jefatura Delegacional y Diputaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2014/ACU-069-14.pdf>
- MONTERO, J. R. et al. (2002). *Partidos Políticos*. Madrid: Trotta.
- RODRÍGUEZ, D. (2016). *Candidaturas Independientes: El problema de equidad en la competencia electoral mexicana*. México, Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- SANTIAGO, J. (2014). Candidaturas Independientes. En Gilas, Karolina y Medina Torres, Luis Eduardo (Eds.). *Candidaturas independientes. Desafíos y propuestas*. México: Tirant Lo Blanch.

- SARTORI, G. (1976). Partidos y sistemas de partidos. España: Alianza Editorial.  
Disponibile en: <https://ezequielssingman.files.wordpress.com/2017/03/sartori-partidos-y-sistemas-de-partidos.pdf>
- , (2005). Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. Segunda edición, Alianza Editorial.
- ZALLES, J. H. (2010). *Liderazgo: Un concepto en evolución*. Ecuador: Universidad San Francisco de Quito.













*Los Estados en 2016. Nuevos equilibrios regionales* se terminó de imprimir el 31 de diciembre de 2018 en los talleres de Mujica Impresor, S. A. de C. V., Camelia 4, colonia El Manto, c. p. 09839, Ciudad de México. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos mediante Offset en papel bond blanco de 75 gramos. En su composición se usó el tipo Frutiger y el cuidado de la edición estuvo a cargo del equipo de la Coordinación Editorial del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

