

Leonardo Valdés Zurita

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

Encargado de despacho del Órgano Interno de Control

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

Encargada de despacho de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtra. Nancy Natividad Rendón Fonseca

Coordinador de la colección Estudios Electorales

Leonardo Valdés Zurita

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Primera edición, 2023

D.R. © 2023 Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,

col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

D.R. © 2023 Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.

Moctezuma núm. 34, col. La Noria, Alcaldía Xochimilco,

16030, Ciudad de México

IISBN impreso INE: 978-607-8870-07-3

ISBN electrónico INE: 978-607-8870-06-6

ISBN impreso SOME: 978-607-99030-5-3

ISBN electrónico SOME: 978-607-99030-4-6

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida ni transmitida de ninguna forma o por ningún medio sin el permiso previo, por escrito, de los sellos editores

El contenido es responsabilidad de las y los autores y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Coordinador

Leonardo Valdés Zurita

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Edición:

INE y SOMEE

Colección Estudios Electorales

Índice

Presentación 7

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Prólogo 11

Dieter Nohlen

Introducción

La comparación de los procesos electorales 17

Leonardo Valdés Zurita

Capítulo 1

Participación electoral en perspectiva comparada 21

Marcela Ávila-Eggleton

Capítulo 2

Convenios de coordinación y colaboración: Instituto Nacional Electoral
y Organismos Públicos Locales, procesos electorales
simultáneos 2017-2018 49

Sol Cárdenas Arguedas

David Torres Yáñez

Capítulo 3

La facultad de asunción del INE. Retos y experiencias 87

Cristina Abril Moreno Hernández

José Juan Ayala Villaseñor

Capítulo 4

Sentencias relevantes del TEPJF 2017-2019 116

Karolina M. Gilas

Capítulo 5	
Los candidatos independientes en México, 2015-2018	148
Algunos elementos para su análisis	
René Valdiviezo Sandoval	
Capítulo 6	
Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales	
y subnacionales en México (2017-2019).....	176
Nohemí Argüello Sosa	
Capítulo 7	
El impacto de los sistemas de partidos subnacionales en las elecciones	
presidenciales de 2018 en México.....	233
Javier Arzuaga Magnoni	
Capítulo 8	
Ascenso, crisis y caída del Partido Acción Nacional, 1989-2019	251
Tania Hernández Vicencio	
Capítulo 9	
¿El fin del PRI? Derrota electoral, colapso de partidos y oportunidades	
estratégicas en el sistema de partidos mexicano.....	291
Flavia Freidenberg	
Sebastián Garrido de Sierra	
Capítulo 10	
Irrupción y rendimiento electoral de Morena: 2015-2019	325
Juan Pablo Navarrete Vela	
Capítulo 11	
El voto de los mexicanos en el extranjero: 2017-2019	367
Víctor Alejandro Espinoza Valle	

Capítulo 12

Paridad y reelección inmediata: saldos locales de la ecuación
en México (2017-2019)..... 390

Adriana Báez Carlos

Sergio A. Bárcena Juárez

Capítulo 13

Las otras democracias: el funcionamiento de los sistemas
normativos indígenas 426

Gustavo Meixueiro Nájera

Marisol Vázquez Piñón

Capítulo 14

El PREP y los conteos rápidos: una ruta para pavimentar
la confianza 481

Rosa María Mirón Lince

Javier Felipe Hernández Sánchez

Capítulo 15

Las alternancias en las elecciones de gubernatura 2017-2019..... 515

Orlando Espinosa Santiago

Víctor Manuel Figueras Zanabria

Martha Miranda Muñoz

Capítulo 16

Distribución del poder político y sistema de partidos..... 540

Leonardo Valdés Zurita

Conclusiones..... 573

Leonardo Valdés Zurita

Presentación

La comparación es una herramienta de estudio que contrasta el funcionamiento entre instituciones y fenómenos sociales, políticos y económicos, y entre el comportamiento de colectivos y comunidades, con el propósito de encontrar sus fortalezas, debilidades, particularidades, similitudes y diferencias, así como áreas de oportunidad.

El libro que tengo el honor de presentar *-Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada-* tiene una característica que subraya su coordinador Leonardo Valdés Zurita: “Las y los autores de cada capítulo son comparatistas, pero no comparan unidades territoriales, sino procesos electorales”, tarea compleja que, no obstante, se cumple a cabalidad al ofrecer un panorama exhaustivo de las elecciones federales y locales durante el periodo en análisis, convirtiendo la presente obra en una lectura obligada para la ciudadanía interesada y la academia, así como para el funcionariado electoral y los partidos políticos.

Las y los autores que escriben los diversos capítulos del libro hacen una amplia y detallada exposición teórica de cada uno de sus temas, una revisión histórica minuciosa y, finalmente, una comparación entre procesos electorales federales y locales, que permiten observar cómo ha funcionado el sistema nacional de elecciones a partir de la reforma electoral de 2014, cuáles han sido los niveles de participación ciudadana o cómo se han comportado electoralmente los partidos y cuáles son los posibles ámbitos de mejora.

De la lectura del libro se desprende que la participación electoral no es un proceso político que surge por generación espontánea, sino que es la consecuencia del interés de la ciudadanía en intervenir en los asuntos públicos y, paralelamente, de asumir responsabilidades, sin dejar de lado que el impulso institucional pueda incidir en su incremento. De esta forma, la participación en las elecciones no es un fenómeno plano, sino que está determinado por una serie de factores que lo modelan, ya que hay diferencias entre cómo se manifiesta la participación para elegir órganos ejecutivos y legislativos, y entre los procesos federales, locales o concurrentes. A su vez, la participación electoral opera de forma diferente en aquellas democracias en las que votar es un derecho, en relación con otras en donde el voto es una obligación, aunque la finalidad de todos los sistemas electorales es lograr que el pluralismo y la competitividad sean las notas distintivas de las elecciones, tanto a nivel federal como subnacional.

Para que este propósito se alcance, es urgente que las autoridades electorales nacionales y locales gocen de la confianza ciudadana, de ahí la necesidad de que el funcionariado electoral se caracterice por su independencia, así como por contar con los procedimientos para garantizar los derechos políticos, y por su transparencia (capacitación, integración de mesas directivas de casilla, conteos rápidos, Programa de Resultados Electorales Preliminares).

Otro aspecto relevante de esta obra es la que explica la importancia de la coordinación entre órganos electorales (INE-OPL), aspecto que enfatiza la trascendencia de una adecuada colaboración entre la autoridad electoral nacional y las locales para el cumplimiento mutuo de sus facultades, tomando

como parámetro para su funcionamiento el escenario del sistema nacional de elecciones.

Por otra parte, la investigación se ocupa de realizar el análisis de la participación de diversos grupos en situación de vulnerabilidad –mujeres, comunidades indígenas y personas migrantes– durante los procesos electorales, destacando la importancia de la inclusión, de generar mejores reglas y políticas públicas para alcanzar la igualdad sustantiva y concretar mejores escenarios para la efectiva representación de las minorías. En este sentido, se destaca que la llave para el adecuado ejercicio de los derechos político-electorales es la pluralidad, ya que sólo a través de ella será posible afinar los mecanismos de participación electoral y representación política.

Una pieza fundamental dentro del engranaje electoral es el sistema de partidos, del cual se ocupa el libro, al evaluar el comportamiento de dos asociaciones políticas tradicionales –Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional– que actualmente se debaten entre la pérdida de espacios de representación y la paulatina recuperación de la confianza ciudadana, frente a la existencia de un nuevo movimiento político-social convertido recientemente en partido político –Morena– que resultó ganador en la elección presidencial y legislativa de 2018 y en las elecciones locales de 2019, hecho que desmontó una serie de paradigmas en torno a las formas de renovación del poder en el país, al equilibrio de las fuerzas políticas y a los escenarios de competitividad electoral.

Finalmente, me refiero a un aspecto relevante que toca el libro, como característica de nuestra democracia reciente: la judicialización de la política que, con el paso del tiempo y el incremento de la conflictividad electoral, se ha convertido en una condición más de la competencia, al grado de que los criterios y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se tornan en la línea de interpretación obligada para entender la materia y hacer frente a la liza política, por parte de todos los actores involucrados: autoridades, partidos y ciudadanía.

Tras la lectura atenta del libro me queda una convicción: la realización periódica de elecciones auténticas, libres y transparentes sigue siendo el mejor mecanismo de intercambio del poder político por medios pacíficos y la única forma de garantizar que el arribo de las autoridades gubernamentales y legislativas sea consecuencia de la participación de la sociedad y el medio legítimo para construir la voluntad estatal, desde un escenario en el cual la ciudadanía es la gran protagonista.

Beatriz Claudia Zavala Pérez
Consejera Electoral del INE

Prólogo

Dieter Nohlen

Mientras que en México, con el presidente Andrés Manuel López Obrador, la democracia se tambalea, ha habido un florecimiento de los estudios electorales. El libro que nos convoca es un buen ejemplo. *Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada* destaca por su amplitud y profundidad: amplitud porque toca distintas temáticas que abordan con holgura las recientes elecciones (al mismo tiempo, estas se relacionan con diferentes enfoques disciplinarios de las ciencias sociales). Por otra parte, el libro es profundo porque trata su objeto de estudio con la atención que merece, gracias a la cooperación de muchos investigadores especializados en las más diversas áreas en torno a las elecciones en México. Así, el presente trabajo en su conjunto ofrece una visión general a partir de lo particular.

Cuando Leonardo Valdés Zurita me invitó a escribir el prólogo, me propuso redactar “una breve reflexión (dos o tres páginas) sobre cómo surgió y cómo se ha desarrollado tu propuesta teórico-metodológica de ‘institucionalismo contextualizado’”. Los inicios de este enfoque se remontan a mis estudios de ciencia política y de historia en la Universidad de Heidelberg a inicios de

los años sesenta, cuando participé en un proyecto sobre derecho electoral en Europa. Se trató de una investigación que partía de la comparación histórica y sistemática de modo inductivo, es decir, país por país (cada país contaba con su propio investigador), cuyo objetivo era el de averiguar causalidades entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. Era el tiempo en el que el debate institucional se llevaba a cabo en un nivel dicotómico entre el sistema mayoritario y el sistema proporcional, partiendo, como referencia obligatoria, del estudio clásico de Maurice Duverger sobre los partidos políticos.

Cuando la coordinación de este proyecto cayó en mis manos, tomé dos decisiones: primero, ampliar la investigación a 12 países; segundo, elaborar una base teórico-conceptual (una sistemática electoral) para facilitar la comparación entre expresiones distintas de los fenómenos investigados. De este trabajo aprendimos que la realidad histórica de los sistemas electorales es mucho más variable y compleja (sobre todo en el área de la representación proporcional), que cualquier sistematización reduccionista. Además, al abordar varios países, la atención se dirigió hacia los fenómenos contextuales que cambian según cada país. De esta forma, en el proceso de conocer esas realidades diversas, nos dimos cuenta de la importancia de las diferencias. Hay que recordar que muchos científicos de la época defendieron aún la tesis de que solo se puede comparar lo que es parecido, sin embargo, la comparación sistemática requiere casos contrarios. Además, pudimos precisar los conceptos en materia electoral; definimos ideas generales que nos sirvieron para elaborar comparaciones de orden empírico-analítico. Así, esta "nueva introducción a la sistemática electoral" de 1969, posteriormente integrada en mi libro *Sistemas electorales del mundo* de 1981, ha sido el producto de muchas experiencias en mi labor de investigador.

En las siguientes décadas, se fueron añadiendo otras fuentes a este pensamiento metodológico-conceptual, las cuales tuve la oportunidad de detallar en una conferencia ofrecida en España en el marco del XVI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Girona, 2022), bajo los términos de "encuentros y controversias". Estos encuentros y el contacto con investigadores y colectivos de diversas regiones ampliaron

mis perspectivas conceptuales alrededor de los sistemas electorales a nivel global. En los años setenta trabajé mucho sobre lo que se llamaba entonces “el tercer mundo” y las teorías de modernización y de dependencia, estudios que evidenciaron las grandes diferencias entre los mundos categorizados, lo cual nos llevó a tomar más en cuenta la importancia de los análisis politológicos.

Por su parte, el término “controversias” hacía referencia a los diálogos en torno a interrogantes de común interés en el ámbito institucional: sobre los sistemas políticos, los procesos de democratización, las opciones institucionales, la ingeniería constitucional, y temas de suma importancia, por ejemplo, el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina.

Todas estas experiencias nos condujeron a determinar los componentes del enfoque histórico-empírico y precisar específicamente lo empírico en su sentido vinculado con lo histórico, pues era la época en la que la comprensión de lo empírico se extendió en las ciencias sociales hacia la formación de conceptos y lo estadístico, es decir, estos saberes se enmarcaron en el terreno de lo cuantificable. En ese contexto, mi postura era que lo empírico es lo históricamente dado; el camino de estudiarlo es el inductivo y debe considerarse el cuidado conceptual, la atención al contexto y los horizontes comparativos. Expresé mis dudas en relación con la postura de Maurice Duverger de promover unas “leyes sociológicas” sobre los efectos de los sistemas electorales; con esto impulsaba un pensamiento nomológico deductivo en materia institucional, lo cual desafiaba mi institucionalismo contextualizado. Coincidí con Giovanni Sartori en atender la formación de conceptos (evitando *concept misformation*), así como con sus precauciones frente al enfoque empírico-estadístico (me distanciaba, en cambio, de su intento de renovar las leyes sociológicas de Duverger y de su normativismo en la ingeniería constitucional). Reconocí el aporte de Arend Lijphart a la doctrina del gobierno comparado al introducir el concepto de *democracia consociacional*, pero rechacé su empirismo estadístico que distorsiona la realidad histórica, así como su normativismo en su consultoría institucional. Cabe mencionar el *ranking* de Lijphart en relación con los sistemas de gobierno y los sistemas electorales:

parlamentarismo con sistema proporcional, parlamentarismo con sistema mayoritario, presidencialismo con sistema mayoritario y presidencialismo con sistema proporcional. Al identificar los ejemplos históricos de tales categorías (Holanda, Gran Bretaña, Estados Unidos, América Latina), exclamé en su momento: ¡qué pena para América Latina! No se trata de que la región tenga grandes problemas de desarrollo económico y social (piensa el estudioso), sino que experimenta la peor combinación de instituciones políticas (esto favorecería el pensamiento de sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo para que los países que la integran pudieran recuperarse). En suma, el complejo contexto socioeconómico y sociocultural de América Latina impide abordar el fenómeno con tal reduccionismo institucional.

A partir de principios de nuestro siglo, promoví mi enfoque histórico-empírico y su correspondiente en el ámbito político-institucional, el institucionalismo contextualizado, por ciertas doctrinas de Max Weber. De igual forma, proseguí con investigaciones donde, en vez de atender a la ligera cuestiones como el parlamentarismo, las elecciones, los sistemas electorales, etcétera, me enfoqué en el entramado teórico-conceptual y metodológico. Mi primer artículo que llevó el subtítulo "Opciones institucionales a partir del enfoque histórico-empírico" apareció en México en 1999. Más impactante al respecto fue el libro *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado e introducido por mi ex alumna argentina Claudia Zilla y publicado en México en 2003. Compartí plenamente el énfasis de Weber en la importancia de los conceptos, cuando decía "sin conceptos no se obtiene conocimiento alguno, y no las conexiones 'de hecho' entre 'cosas', sino las conexiones conceptuales entre problemas están en la base de la labor de las diversas ciencias" (Weber, 2001, p. 57). Por cierto: no hay comparación sin conceptos. La realidad social se percibe por medio de conceptos. Compartí su definición de lo empírico, en el sentido de que lo histórico es lo empírico, que la combinación histórico-empírica significa atender en las investigaciones la peculiaridad del objeto a través del estudio de la relación individual de los factores que lo configuran, por lo cual tienen que considerarse en el análisis de su relación causal. El énfasis en lo histórico incluía la

atención del objeto en su contexto. El propio nombre “histórico-empírico” refleja la postura del gran sociólogo alemán.

Sin lugar a duda, mi reencuentro intelectual con Max Weber me ha ayudado a divulgar con más fuerza mis convicciones teóricas y metodológicas emanadas de mis propias experiencias científicas: la comparación como método básico, los conceptos como factor indispensable y la relevancia del contexto histórico-particular. La referencia weberiana me permitió distinguir de mejor forma mi enfoque, diferenciándolo, por ejemplo, de otros muy presentes en América Latina como el tradicional histórico-genético (nacional-narrativo), y el moderno comparativo-cuantitativo (estadístico).

Algo que ha resultado de vital importancia es la manera en que mis alumnos latinoamericanos percibieron y aplicaron mi enfoque en sus tesis de doctorado, lo cual no fue muy conocido en el mundo hispano al tratarse de estudios escritos en alemán. Basta aquí una sola voz para demostrar su recepción y función de guía, la de mi exalumno ecuatoriano Richard Ortiz Ortiz en su introducción y edición de mi libro *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* de 2006, aparecido en México. Lo cito:

Los ejes programáticos básicos sobre los que gira la argumentación histórico-empírica son: primero el tratamiento cuidadoso de los conceptos, segundo el análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo, tercero el empleo sistemático del método comparativo, cuarto una concepción de causalidad compleja, y quinto la consideración de las contingencias históricas (2006, p. 16).

En otro comentario a partir de mi *Diccionario de Ciencia Política* (2006, p. 729), Ortiz abordaba la interrelación de estos ejes, precisamente la interacción de variables que provienen del objeto analizado, marcadas como variables dependientes e independientes, y las variables de contexto en mi institucionalismo contextualizado. Por razones obvias, no puedo entrar aquí en más consideraciones al respecto.

Agradezco a mi amigo Leonardo Valdés Zurita por haberme ofrecido esta oportunidad de disertar, *grosso modo*, destacando diferentes etapas de la evolución de mi pensamiento metodológico-conceptual.

Heidelberg, 10 de junio de 2023.

Referencias

Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo I.

_____ (2006) *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*.

Weber (2001). *Ensayos sobre metodología sociológica*.

Introducción

La comparación de los procesos electorales

Leonardo Valdés Zurita

El consenso es amplio: en ciencias sociales y, específicamente en ciencia política, la comparación es una útil herramienta de investigación.¹ Se le considere “como un medio importante para [...] la explicación de los fenómenos políticos” (Landman, 2011, p. 19); como un “método de control de [...] generalizaciones” (Sartori, 1999, p. 29), o como un procedimiento sistemático “para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis” (Nohlen, 2013, p. 89), la comparación se ha integrado a nuestras prácticas de investigación.

Originalmente, se comparaban países y eso conducía a diversos dilemas. ¿Muchos países, pocos o, incluso, un solo país? Esta era una cuestión fundamental para determinar cómo hacer la comparación (Landman, 2011). Eso condujo, incluso, a la diferenciación entre la investigación comparada

1 La literatura es extensa. Véase una excelente compilación en Boix y Stokes (2009), una visión panorámica en Mair (1998), y un análisis sobre las viejas y nuevas formas de hacer política comparada en Apter (1998).

cuantitativa (con una N elevada de casos) y la cualitativa (con n pequeña) (Nohlen, 2013).

El propio Dieter Nohlen acuñó una frase contundente: “Quien sólo conoce su país no lo conoce bien” (2019a, p. 20). Ese autor impulsó el enfoque histórico-empírico en la ciencia política comparada. Mostró que se pueden comparar los fenómenos políticos en varios países, o en un solo país, de manera diacrónica y/o sincrónica (2013, p. 97).² Señaló, además, que frente a los dilemas “muchos casos/pocos casos” y “muchas variables/pocas variables”, características de las investigaciones comparadas, es necesario tomar en cuenta los contextos en los que se desarrollan los fenómenos y/o las instituciones que se pretenden explicar por la vía de la comparación. Así, acuñó otra frase concluyente: “Los resultados importan, pero dependen del contexto” (2019b, p. 54).

Nohlen fundó lo que ahora se puede definir como *una escuela* de estudios electorales. La inscribió en lo que denominó “el institucionalismo contextualizado que considera las instituciones en su origen, su funcionamiento y su rendimiento como dependientes del contexto” (2019a, p. 19). Con esa perspectiva impulsó, desde la Universidad de Heidelberg, una magna obra colectiva publicada, primero, con el título de *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (1998)³ y luego como *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*.⁴ En esos esfuerzos de investigación colectiva, se selec-

2 Para ilustrar la comparación de tipo diacrónico, es decir, a lo largo del tiempo, Nohlen señaló la posible comparación entre la República de Weimar y la República Federal Alemana. Para explicar la de tipo sincrónico, escribió: “Horizontal, en el mismo tiempo; particularmente entre países, pero también dentro de unidades territoriales”. Propuso, además, una comparación “diferida en el tiempo: consistente en una combinación de comparación diacrónica y sincrónica; por ejemplo, en la teoría institucional entre la República de Weimar y la Quinta República de Francia” (2013, p. 97).

3 La primera edición de ese libro, hecha por el Fondo de Cultura Económica, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, contó con la participación de 25 especialistas (10 europeos y 15 latinoamericanos) y estuvo conformada por 32 capítulos. Se agotó en 2004. La segunda edición se publicó en 2007, por el Fondo de Cultura Económica, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, IDEA Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con 45 capítulos y la colaboración de 44 autoras y autores (10 europeos y 34 latinoamericanos).

4 Este nuevo libro, publicado en 2019, fue editado por el Fondo de Cultura Económica, el Instituto Nacional Electoral, IDEA Internacional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consta de 48 capítulos y participaron 49 autoras y autores (10 europeos y 39 latinoamericanos).

cionó un conjunto de instituciones y/o de procedimientos electorales y se estudió transversalmente en los 18 países que se determinaron como conjunto latinoamericano.⁵ Para explicar el perfil de la investigación, Nohlen escribió: “En nuestra obra de derecho electoral comparado la comparación se ejerce en cada uno de los capítulos. Este esquema analítico requiere que cada autor se apodere de la información de todos los países para aplicar la metodología comparativa comprensiva. El experto es comparatista” (2019a, p. 20).

La investigación que se reporta en este libro está inspirada en esa perspectiva teórica y metodológica. Las y los autores de cada capítulo son comparatistas, pero no comparan unidades territoriales, sino procesos electorales. En el grupo de trabajo de Procesos Electorales Comparados de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, se decidió comparar diversos aspectos de los procesos electorales, locales y federal, que se llevaron a cabo entre 2017 y 2019 en México. ¿Por qué ese periodo? Porque entre esos años se llevó a cabo la elección federal de 2018 y, al menos, una elección local en las 32 entidades que conforman la República mexicana. Por cierto, fue la última vez que sucedió de esa manera, pues producto de las adecuaciones de las leyes electorales locales ordenadas por la reforma constitucional de 2007, se fueron ajustando los calendarios electorales de las entidades para hacerlos coincidir con las elecciones federales. Motivo por el cual, en 2021, hubo elección federal, por primera ocasión, coincidente con elecciones locales en las 32 entidades.

¿Qué aspectos de los procesos electorales se comparan? Los que le dan sentido a cada uno de los capítulos del libro. Desde la participación de la ciudadanía en las elecciones federales y locales hasta la distribución del poder político nacional y local, producto de los procesos electorales analizados. Este esfuerzo colectivo intenta aportar conocimiento detallado y profundo sobre la operación de las instituciones electorales en los diversos contextos que existen en ese abigarrado mosaico político que llamamos México.

5 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. No se incluyeron países de habla inglesa, pues se estimó que su matriz cultural no es equivalente a la de los países seleccionados. Por considerar que sus elecciones no se pueden definir como democráticas, se excluyó a Cuba y a Haití.

Referencias

Apter, D. E. (1998). Comparative Politics, Old and New. En Goodin, R. E. y Klingemann, H. D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*. Nueva York: Oxford University Press.

Boix, C., y Stokes, S. C. (eds.) (2009). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press.

Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

Mair, P. (1998). Comparative Politics: An Overview. En Goodin, R. E. y Klingemann, H. D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*. Nueva York: Oxford University Press.

Nohlen, D. (2013). *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*. Puebla: ICGDE-BUAP.

Nohlen, D. (2019a). Prólogo. En Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. (eds.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2019b). Elecciones y contexto sociocultural. En Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. (eds.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1999). Comparación y método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L. (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulo 1

Participación electoral en perspectiva comparada

Marcela Ávila-Eggleton*

Acudir a votar es el acto de participación política más común e importante en cualquier democracia. Votar es, también, un fenómeno menos comprendido y explicado empíricamente que otros actos políticos en los que participan regularmente [las y] los ciudadanos.
John H. Aldrich, 1993.

Existe poco consenso en la literatura en torno a las variables explicativas de la participación electoral. Si bien es un fenómeno que se analiza desde el nivel agregado, el hecho de ser producto de un cúmulo de decisiones individuales, aunado a los diversos tipos de sistemas electorales y regulaciones que tienen

* Correo electrónico: marcela.avilaeggleton@uaq.mx

efectos en la participación¹ ha generado múltiples modelos explicativos, privilegiando, cada uno de ellos, distintas variables.

El proyecto de participación electoral del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) estima que la reducción en la participación electoral en las democracias consolidadas² entre 1945 y 2002 ha sido no mayor al 5% –tratándose del mismo tipo de elección–. Más aún, comparando la participación de democracias consolidadas con democracias en transición o en consolidación, si bien hasta entrados los años setenta mostraba una diferencia de más de 10 puntos porcentuales en promedio, esta diferencia se ha ido reduciendo hasta ubicarse en niveles muy similares para la década de 1990 (López y Gratschew, 2002). En este contexto Franklin, LeDuc, Niemi y Norris (2004) señalan que lo que se tendría que estudiar no es la variación sino la estabilidad de la participación electoral. Bajo este argumento, la participación es estable porque, al igual que la identificación partidista o ideológica, es un hábito que se establece relativamente temprano en la vida adulta. De este modo, para que pudiera observarse un cambio importante en las tendencias de participación tendrían que pasar periodos de tiempo de entre 50 y 60 años, esto es, el lapso en el que se daría una renovación completa del electorado. Sin embargo, esto no quiere decir que las variables institucionales no puedan incidir en un cambio en la participación.

Este trabajo presenta diversos niveles de comparación con el fin de ahondar en las variables explicativas de la participación electoral en México. El método comparado permite afinar hipótesis y avanzar en la ruta de aportar elementos para la construcción de una teoría sobre la participación electoral en México.

1 A este respecto destaca la obligatoriedad del voto, el procedimiento de inscripción al padrón electoral, la abstención activa –entendida como la asistencia a las urnas para anular o emitir un voto en blanco– los mecanismos de empadronamiento, la concurrencia o no de elecciones nacionales con subnacionales, los mecanismos de votación –presenciales, a distancia, por correo, voto anticipado–, el acceso a información por parte del electorado, entre otras.

2 International IDEA basa el estudio en 22 países que han tenido elecciones estables desde 1945.

El capítulo se divide en seis apartados. El primero hace un breve recuento de las características de la participación electoral en México; el segundo, una revisión teórica de algunos de los principales planteamientos en los que se centra el debate de la participación. El tercer apartado presenta un análisis longitudinal de la evolución de la participación en elecciones federales de 1997 a 2018 a partir de un modelo que muestra la participación esperada por tipo de elección; el cuarto, un análisis transversal de la participación en el proceso electoral 2018 por entidad; el quinto, un análisis comparado de la participación en elecciones de gubernaturas en 2017, 2018 y 2019, que muestra la diferencia en la participación dependiendo del ciclo electoral, y el sexto que expone unas consideraciones finales a manera de conclusión.

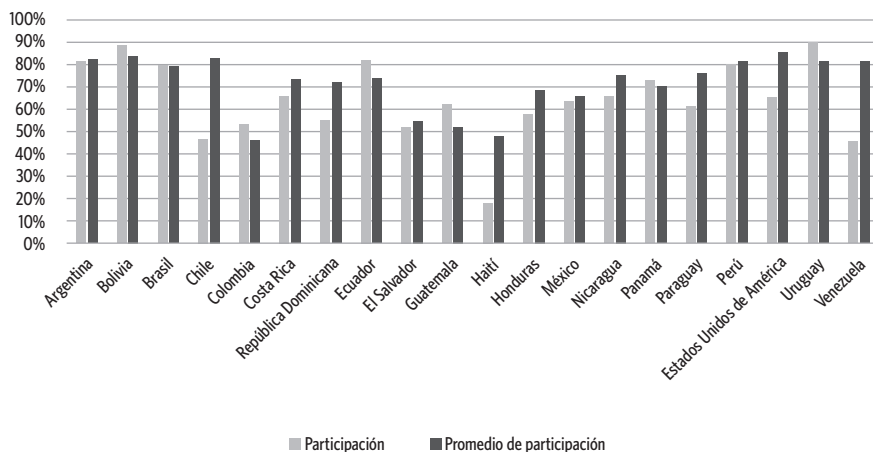
El dilema de la participación electoral en México

Existe la percepción de que la participación electoral en México es baja, lo que se considera perjudicial para la democracia porque mina la legitimidad de los procesos electorales y pone en evidencia la falta de representación de ciertos grupos de la sociedad, además de sugerir una cultura política desvinculada de las normas democráticas (Piven y Cloward 2000; Wattenberg 2002).

Esta apreciación no es del todo cierta, pues la participación electoral se comporta de manera cíclica y diferenciada, variando en función del tipo de elección, esto es, si se trata de procesos para elegir órganos ejecutivos o legislativos –especialmente si lo que está en juego es la elección presidencial–, si se trata de elecciones federales o subnacionales y del ciclo electoral. Bernard Groffman (1993) plantea que lo relevante no es preguntarse por qué el nivel de la participación se ubica en el lugar en el que está sino, más bien, por qué varía a lo largo del tiempo.

La siguiente gráfica muestra la participación electoral en la última elección presidencial en 20 países americanos –incluyendo México– y el promedio de participación en las elecciones presidenciales desde los años sesenta.

Gráfica 1
Participación en elecciones presidenciales en 20 países de América Latina



Nota: Los países con relleno cuadrado son aquellos donde el voto es obligatorio con sanción.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IDEA International. Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/world-view/40?st=pre#rep>

La gráfica presenta dos elementos a considerar, en primer lugar, los márgenes de participación se vinculan, fundamentalmente, con la existencia del voto obligatorio,³ esto es, los países con mayores niveles de participación son aquellos donde el voto es obligatorio y no ejercerlo implica sanción.⁴ En esta categoría se ubican Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. En segundo lugar, puede observarse que los países donde la participación en la última elección presidencial es significativamente menor que su promedio están asociados -en todos los casos salvo el de Haití- a reformas electorales cuyo diseño institucional disminuye la participación. En esta

3 Diversos estudios muestran el impacto del voto obligatorio. Uno de los ejemplos más referidos es el de Australia, donde alrededor del 94% de las y los votantes registrados emiten su voto y este porcentaje se ha mantenido estable a lo largo del tiempo (LeDuc, Niemi & Norris, 2014).

4 Los casos de México, Costa Rica y Honduras son los únicos de estos 20 países en los que, si bien el voto es obligatorio, el efecto de ello no es observable debido a que no hay sanción por no cumplir la disposición.

categoría se ubica Chile, donde la reforma de 2012 modifica dos elementos que inciden de manera importante en la participación: establece el registro automático –empadronamiento– y elimina la obligatoriedad del voto.⁵ Esto incide de manera importante en la estadística de participación debido a que, previo a la reforma, solo quienes voluntariamente se registraban como votantes estaban obligados a emitir el sufragio; el cambio en la legislación no necesariamente incide en el número de personas que acuden a las urnas, pero sí en el porcentaje de participación. En esta misma categoría se ubican República Dominicana y Venezuela donde, a partir de 2012 y 1992, respectivamente, se eliminó la obligatoriedad del voto.

El hecho de que, en la práctica, el voto no sea obligatorio en México lo ubica entre los países con niveles medios de participación, al igual que países con voto obligatorio sin sanción como Costa Rica y de Paraguay, donde a pesar de existir sanción esta nunca se ha aplicado (Ortiz, 2019).

Desde los años noventa se ha configurado en México una tendencia donde la participación se incrementa en las elecciones presidenciales y se reduce en las intermedias federales –para renovar por completo la Cámara de Diputados–. En ese mismo tenor, a nivel subnacional la participación se incrementa cuando se elige la gubernatura –o jefatura de gobierno en el caso de la Ciudad de México– y se reduce en los procesos para elegir ayuntamientos y, particularmente, congresos locales.

La participación en procesos federales inicia una trayectoria a la baja en la elección de 1997, llega a su punto más bajo en la elección intermedia de 2003 y empieza a recuperarse a partir del proceso electoral federal de 2009. Esta tendencia, producto de variables de tipo político y técnico, se ha mantenido

5 La Ley 20568 modificó la Ley Orgánica Constitucional sobre el sistema de inscripciones electorales y el servicio electoral, estableciendo la inscripción automática y el voto voluntario. Con base en esta ley fueron inscritos automáticamente en el registro electoral todas y todos ciudadanos chilenos mayores de 18 años y los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años.

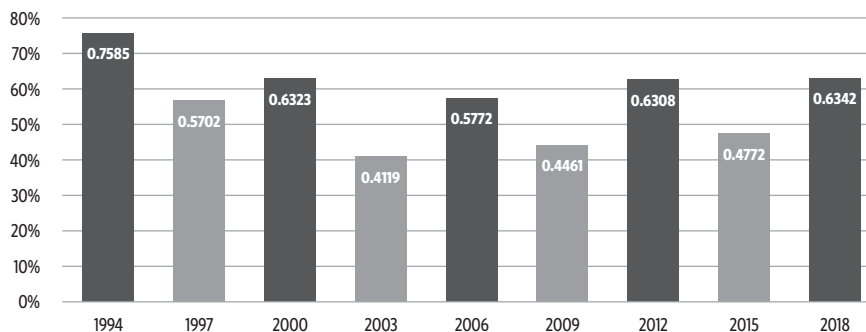
constante hasta 2018. En términos políticos destaca el pluralismo y el incremento en la competitividad, mientras las causales técnicas tienen que ver, por un lado, con el diseño institucional que, como consecuencia de la reforma de 2007 al artículo 116 constitucional,⁶ incrementa las elecciones locales coincidentes con la federal, pasando de 10 en 2006 a 12 en 2009, 15 en 2012, 17 en 2015, 30 en 2018⁷ y 32 en 2021; por otro, con la renovación del padrón como resultado de la caducidad de la credencial para votar, ya que hasta antes de dicha reforma la gran mayoría de las personas fallecidas y emigrantes permanentes seguían incluidas en el listado nominal de votantes. La mencionada reforma mandató al Instituto Federal Electoral –ahora Instituto Nacional Electoral (INE)– a dar de baja de las listas nominales a las y los ciudadanos cuya credencial para votar había perdido vigencia y que no realizaron el trámite para renovarla, de lo cual se puede inferir que tanto las personas fallecidas como las emigrantes permanentes son fundamentalmente quienes no renuevan su credencial.

La siguiente gráfica muestra la participación electoral en procesos federales en México de 1994 a 2018. Se observa un comportamiento cíclico donde la participación se incrementa en las elecciones presidenciales y se reduce en las intermedias federales, lo que evidencia una diferencia en la percepción de las y los votantes en torno a la relevancia de los cargos; por un lado, entre cargos ejecutivos y legislativos, por otro, en función de procesos federales o locales.

6 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 modificó la fecha de los comicios al primer domingo de junio.

7 Las únicas dos entidades que no tuvieron elecciones locales concurrentes con la elección presidencial de 2018 son Baja California y Nayarit; Baja California eligió gubernatura, congreso local y ayuntamientos en 2019, y Nayarit, gubernatura, congreso local y ayuntamientos en 2017.

Gráfica 2
Participación en elecciones federales 1994-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

¿Cómo explicar el cambio en la tendencia en la participación en México? Aunado a la fluctuación por tipo de elección, hay diseños institucionales que generan mayor participación. El factor institucional que más efectos ha tenido en la participación en el caso mexicano es la concurrencia entre elecciones federales y locales (Ávila-Eggleton, 2016).

La participación electoral. Apuntes teóricos

Desde la literatura sobre comportamiento electoral se han propuesto distintas variables explicativas para resolver las preguntas acerca de la participación electoral. Entre las variables que han mostrado tener mayor poder explicativo se encuentran las socioeconómicas,⁸ políticas⁹ e institucionales (Geys, 2006). En términos de las teorías dominantes para explicar la participación,

8 Entre las variables socioeconómicas destacan el *tamaño de la población* (Hansen, 1994; Blais y Dobrzynska, 1998), la *concentración de la población* en zonas urbanas o rurales (Cox & Munger, 1989; Filer, Kenny y Morton, 1993), la *estabilidad de la población* (Filer *et al.*, 1993; Hoffman-Martinot, 1994), la *homogeneidad de la población* (Oberholzer-Gee y Waldfogel, 2001) y el *voto en la última elección* (Bendor, Diermeier & Ting, 2003; Fowler, 2004).

9 Las variables políticas incluyen el *margen de victoria* (Matsusaka y Palda, 1993; Simonovits, 2012), el *gasto en las campañas* (Hogan, 1999; Lau y Pomper, 2001) y la *fragmentación política* (Hansen, 1994; Blais & Dobrzynska, 1998), entre otras.

destacan las aproximaciones que parten de características de las personas y que están basadas en recursos individuales, en la movilización política y en el deseo de afectar el curso de la política pública, lo que Franklin (2002) denomina *motivación instrumental*. Este planteamiento entiende los recursos como los elementos que las y los individuos aportan al proceso democrático –conocimiento, riqueza y tiempo–; además considera que la movilización es producto de la operación de los medios de comunicación, partidos y grupos, mientras que la *motivación instrumental* es la percepción que tendrían las y los ciudadanos de que sus acciones inciden –o pueden hacerlo– en el resultado de una elección (Franklin, 2002).

Si bien las teorías más exploradas son las basadas en los recursos y en la movilización política, ambas se quedan cortas en su capacidad de explicar el cambio en la participación cuando se busca aplicar el enfoque comparado. Esto se debe a que países con características similares de escolaridad y riqueza –en el caso de las teorías basadas en los recursos–, o bien de capacidad de movilización, pueden presentar diferencias significativas en la participación electoral. En el caso de la llamada movilización instrumental, si bien ha sido menos abordada, brinda elementos que permiten explicar comportamientos diferenciados en función de los tipos de elección, independientemente de las y los votantes individuales. La percepción en torno a la relevancia de una elección –ejecutiva o legislativa, o bien nacional o subnacional– motiva de manera diferenciada a las y los votantes. Cuando el Poder Ejecutivo está en juego puede esperarse mayor participación; aunado a ello, si la elección se vislumbra con un resultado cerrado, la posibilidad de determinar el curso de la política pública se incrementa, de ahí que sea posible esperar un comportamiento similar independientemente de los recursos y la movilización.¹⁰

Para Campbell (2006) hay dos motivaciones que llevan a las y los ciudadanos a votar. La primera, denominada *madisoniana*, se centra en la participación electoral como medio para proteger los intereses individuales, esto

10 A este respecto habría que destacar que esta visión del proceso electoral puede, asimismo, incentivar la actividad electoral de los partidos y candidatos, lo que podría analizarse desde las dos perspectivas anteriormente planteadas.

es, supone que las y los votantes llevan a cabo una evaluación costo-beneficio y, partiendo de que su voto tiene valor solo en la medida en que puede favorecer al partido o contendientes de su preferencia, acudiría a las urnas cuando considere que este puede incidir en el resultado de la elección. La segunda, tocquevilliana, supone que lo que lleva a votar es el cumplimiento de un sentido del deber; en términos de Shachar y Nalebuff (1999), la o el ciudadano, más que preocuparse por incidir en el resultado, *disfruta* la satisfacción de haber cumplido con un deber cívico.

La motivación madisoniana coincide con el problema clásico de la racionalidad de votar (Downs, 1957), donde la decisión de votar está mediada por la probabilidad de afectar el resultado, los beneficios de que la o 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 que aumenten las primeras tres categorías y la cuarta disminuya, será más probable que las y los ciudadanos voten. De acuerdo con este postulado, conocido como la *paradoja de votar*, en el mundo real nunca sería racional acudir a las urnas. En ese orden de ideas Riker y Ordeshook (1968) discuten la existencia de *otros* beneficios derivados de votar, lo que abona a la formulación de una hipótesis sobre la participación. Bajo este supuesto:

$$pB + D > c$$

Donde p es la probabilidad de que el voto individual decida el resultado de la elección, B es el beneficio de que la o el candidato preferido resulte electo, D es *cualquier otro beneficio* derivado de votar y c es el costo de votar. Partiendo de que p siempre es muy pequeña, votar no es racional a menos que D sea extremadamente grande. Una D grande podría ser producto del interés de las y los ciudadanos por preservar el sistema democrático. Bajo ese supuesto, las y los electores percibirían un beneficio al cumplir con un deber moral -voto como conducta ética-, o bien al tener la posibilidad de expresarse. Sin embargo, a pesar de que la utilidad producto del interés por preservar la democracia puede explicar la participación, el costo resulta muy alto, ya que implica que la participación electoral es producto de cálculos individuales que

nada tienen que ver con elegir a representantes y/o gobernantes; es decir, las causas de la participación en el juego democrático excluyen el presupuesto central de toda democracia representativa (Geys, 2006).

En la búsqueda de modelos que permitan explicar la participación, Grofman (1993) propone definir la forma en que esta se modifica como resultado de los factores institucionales que la incentivan. En esa misma línea, Cox (1999) elabora un modelo que teoriza sobre los incentivos institucionales que llevarían a los partidos a movilizar a las y los votantes, y a estos, a acudir a las urnas.

El planteamiento de Cox (1999) a favor de la concurrencia se basa en los incentivos que tienen los partidos para participar con miras a maximizar su impacto en la toma de decisiones –vía posiciones en el ejecutivo o impacto en la legislación–. Cuando en una elección están en juego todas las posiciones políticas, los partidos tienen grandes incentivos para participar; cuando solo se compite por algunas posiciones –por ejemplo, elecciones intermedias sin concurrencia con procesos locales–, el poder de decisión que está en condiciones de obtener cada partido declina. Bajo esta lógica, la concurrencia genera mayor participación en la medida en que hay incentivos para los partidos y estos se ven obligados a movilizar votantes. Los incentivos de los partidos se incrementan si los esfuerzos de movilización se traducen más efectivamente en votos; los votos, en escaños, y los escaños, en carteras en el gobierno.

Este modelo maximiza la racionalidad de los partidos, pero se centra en votantes poco sofisticados que estarían en condiciones de participar o no dependiendo de los incentivos que les generen los partidos; esto es, las y los electores acudirían a las urnas en función de que los partidos estén interesados en hacerlos participar. El tema de fondo es si estos incentivos son suficientemente significativos para el electorado. Es claro que la concurrencia y el tipo de elección pueden incentivar la participación de los partidos, pero no necesariamente incrementan, de manera directa, la de las y los electores.

Participación electoral en México. Un modelo explicativo

Este apartado presenta un modelo para explicar la participación electoral a partir de un análisis de datos agregados con el fin de cuantificar los efectos del tipo de elección y la concurrencia en la participación electoral a nivel federal en México. Para ello se analiza la participación por entidad federativa en ocho procesos electorales federales: cuatro elecciones presidenciales y cuatro intermedias -legislativas-. El número de observaciones para el periodo 1997-2018 es $N = 256$.

El análisis de los ocho procesos electorales federales que aquí se presenta da cuenta del peso de la concurrencia en la participación y de la existencia de efectos diferenciados dependiendo del tipo de elección, esto es, el peso de la concurrencia es mayor en las elecciones intermedias que en las presidenciales; sobre este particular se abunda más adelante.

El modelo incluye como variable dependiente la *participación electoral* y como variables independientes el *tipo de elección* -presidencial o intermedia- y la *concurrencia* -cuando la elección federal coincide con la local para gubernatura, ayuntamientos y congreso local- o *no concurrencia*.¹¹

Un análisis de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios muestra una R^2 de 0.598, que indica que el modelo puede explicar 59% de la variabilidad en la participación promedio de las entidades federativas. Los resultados del análisis son los siguientes:

11 Un trabajo previo consideraba también la variable concurrencia incompleta, entendida como la realización simultánea de elección de ayuntamientos y legislatura local con la elección federal (Ávila-Eggleton, 2016). Para este trabajo no se incluye la concurrencia incompleta debido a que no resulta significativa para el modelo.

Tabla 1
Resultados del modelo. Concurrencia y tipo de elección en el periodo 1991-2018

Variable	Coficiente	Valor P
Tipo de elección (presidencial)	15.587	0.000
Concurrencia	12.519	0.000
Interacción	-7.685	0.000
Constante	42.825	0.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015 y del Sistema de Consulta de la Estadística del Proceso Electoral de 2017-2018 del Instituto Nacional Electoral.

Previo a la explicación del modelo, es necesario hacer una precisión con respecto al método utilizado. Se sabe que la regresión de mínimos cuadrados ordinarios supone que todas las observaciones son independientes, sin embargo, para los datos que se utilizan en este análisis ese supuesto no es del todo aceptable, pues se tienen ocho observaciones (elecciones) para cada uno de los estados, de tal suerte que esas observaciones no son del todo independientes entre sí. Para revisar este asunto y asegurar los resultados, se realizó una regresión multinivel de efectos mixtos, la cual es matemáticamente mucho más compleja pero da cuenta de la estructura anidada de los datos por estado; esta regresión arrojó esencialmente los mismos resultados que la de mínimos cuadrados ordinarios. Se mantiene la significancia y los coeficientes no varían más de 0.1. Dado que no hay un cambio sustancial en ningún coeficiente, se optó por exponer una regresión más simple.

La tabla 1 muestra, en primer lugar, que las elecciones legislativas que coinciden con una presidencial tienen, en promedio, 12.51% más participación cuando hay concurrencia con respecto a las elecciones no concurrentes. De este modo, para las elecciones intermedias habría una participación estimada de 42.82% para las entidades sin concurrencia y del 55.34% ($42.82 + 12.51$) en las que sí había.

Con base en el modelo, una elección presidencial tendría una participación esperada de 58.4% ($42.82 + 15.58$) y, en caso de haber concurrencia, se incrementaría 12.51 puntos porcentuales, lo que daría como resultado una participación de 70.91%, esto es 28.08 puntos porcentuales más que una elección intermedia federal sin concurrencia. Sin embargo, una elección con ambas características solo tendría 20.42 ($15.58 + 12.51 - 7.68$) puntos porcentuales más de participación que una elección intermedia no concurrente. Esto se debe a que el efecto de la concurrencia no es el mismo en una elección presidencial que en una no-presidencial; cuando se presentan ambas condiciones, el efecto esperado es menor al que se obtendría de la suma de los efectos individuales de cada factor. Es decir, cuando ambos factores están presentes de forma simultánea, sus efectos interfieren entre sí, generando una sinergia negativa de -7.68 puntos porcentuales, valor que sí es estadísticamente significativo.

El argumento tiene dos vías. Para fines estadísticos, es lo mismo decir que el efecto de la elección presidencial es menor cuando hay concurrencia y sugerir que los efectos de esta son menores cuando la elección es presidencial. La diferencia entre una elección presidencial y una no-presidencial es mucho mayor cuando no hay concurrencia que cuando sí la hay; asimismo, la concurrencia altera más la participación en elecciones no-presidenciales.

La participación electoral en 2018. Análisis de las 32 entidades

En este apartado se lleva a cabo un análisis comparado de la participación en la elección presidencial de 2018 en las 32 entidades federativas. Se trata de un diseño transversal donde se analiza el fenómeno de la participación en un momento para cada una de las observaciones. Aunado a ello, se estudia la tendencia histórica de cada una de esas entidades con el fin de determinar si se han presentado cambios importantes en los últimos años y si se sigue con la tendencia que se observa a nivel nacional.

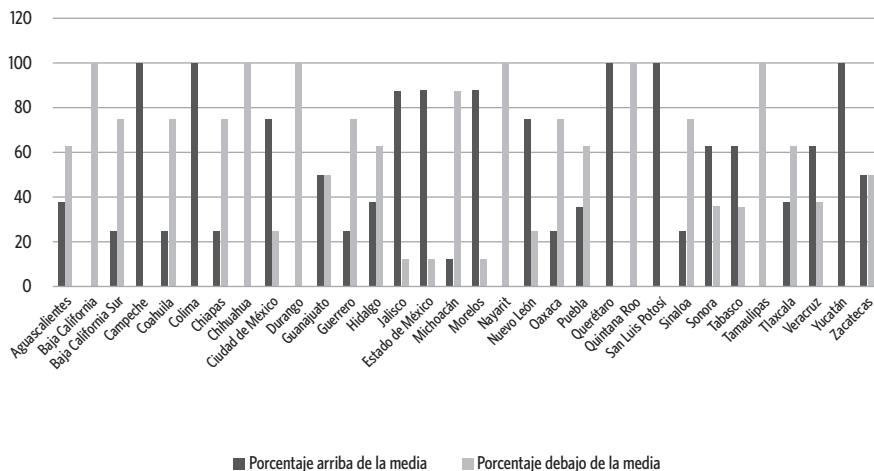
El proceso electoral 2017-2018 muestra un incremento de 0.34 puntos porcentuales en la participación con respecto al proceso electoral 2011-2012. Si bien se trata de un crecimiento marginal, hay varios elementos a destacar. En primer lugar, en 18 entidades (56.25% de los casos) la participación estuvo por arriba de la media, mientras que en 14 (43.75%) se colocó por debajo de la media; este dato es relevante porque es la única ocasión desde 1994 en la que hay más entidades con participación por arriba de la media que por debajo.

En segundo lugar, se observa que en 75% de las entidades con concurrencia (esto es, donde se llevaron a cabo elecciones para renovar la gubernatura, todas las alcaldías y el congreso local simultáneas con la elección federal) la participación se ubica por arriba de la media.

De 256 observaciones, esto es, ocho procesos electorales por entidad, en 121 (47.26%) se registra una participación por arriba de la media, y en 135 (52.73%) por debajo. De estas entidades, cinco (Campeche, Colima, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán) tienen participación por arriba de la media en los ocho procesos electorales. Si bien, como se ha mencionado anteriormente, la participación es cíclica en función del tipo de elección –elecciones presidenciales e intermedias federales– y muestran tendencias diversas (en algunos casos se mantiene la tendencia al alza desde 2012, en otros no), en todas ellas la participación se mantiene por arriba de 60% –y en el caso de Yucatán por arriba de 70% desde 2012–. En el otro extremo se encuentran seis entidades (Baja California, Chihuahua, Durango, Nayarit, Quintana Roo y Tamaulipas) donde la participación se ubica por debajo de la media en los ocho procesos electorales, sin embargo, en todos los casos es superior a 51% en 2018.

La siguiente tabla muestra el porcentaje de elecciones por arriba y por debajo de la media para cada una de las 32 entidades.

Gráfica 3
Participación por entidad, 1997-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

Como puede observarse, hay algunos casos particulares. Destacan especialmente Jalisco y Nuevo León por ser de las entidades con buenos niveles de participación históricamente y que en 2018 registran una baja de poco más de cinco puntos porcentuales con respecto al proceso electoral de 2012. Si bien no son las únicas entidades donde la participación fue menor en 2018 que en 2012,¹² sí muestran una reducción en la participación en los últimos procesos electorales.

Elecciones 2017 y 2019. Consideraciones sobre la no concurrencia

El apartado anterior muestra un comportamiento electoral diferenciado en elecciones presidenciales y legislativas intermedias. Sin embargo, poco se ha estudiado el impacto que tienen las elecciones no concurrentes en el año

12 En 2018 la participación se reduce con respecto a 2012 en 15 entidades.

anterior y posterior a la elección presidencial (Shugart y Carey, 1992). El ciclo electoral es una variable que ha mostrado tener impacto en el comportamiento electoral. Si bien el término ha sido ampliamente utilizado por las agencias de asistencia electoral para denominar una herramienta que permite comprender la naturaleza cíclica de los procesos electorales y los retos que se presentan en cada etapa,¹³ para fines de este análisis se utiliza como una variable del sistema electoral con el fin de comparar, entre ellos y con el proceso electoral federal, los procesos electorales que se llevaron a cabo en 2017 y 2019.

Shugart y Carey (1992) utilizan el término *ciclo electoral* para referirse al momento en que se llevan a cabo las elecciones legislativas con relación a la presidencial bajo el supuesto de que esta última 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; Shugart, 1995). La poca atención prestada a los procesos electorales que se llevan a cabo durante el año previo o el posterior a las elecciones presidenciales, las cuales evidentemente no son concurrentes con las intermedias, ofrece un argumento sugerente para analizar los procesos locales de 2017 y 2019 en los términos anteriormente planteados.

En 2018 se disputaron 3,400 cargos. Si bien la elección presidencial fue la más visible, se renovaron también las 500 diputaciones federales y 128 senadurías, asimismo se llevaron a cabo elecciones en 30 de las 32 entidades. En Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Yucatán y Ciudad de México se eligieron, además de las gubernaturas y, en el caso de esta última, la jefatura de gobierno, los congresos locales, ayuntamientos o alcaldías y, en Ciudad de México, concejalías. En Veracruz se renovó la gubernatura; en Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Zacatecas, Nuevo León, San Luis

13 Se refiere a una herramienta de planeación desarrollada por la Comisión Europea, IDEA Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Potosí, Colima, Michoacán, Estado de México, Querétaro, Guerrero y Oaxaca, los ayuntamientos y los congresos locales; en Durango, Aguascalientes e Hidalgo, los congresos locales, y en Coahuila, Tamaulipas y Quintana Roo, las alcaldías.

Como parte de la armonización de las legislaciones locales con la federal, en 2018 se renovaron nueve gubernaturas, tres más que en 2012. Lo anterior sugiere que esta dimensión es fundamental tanto para el electorado como para los partidos, como apuntan las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo en torno a que: a) las y los electores evalúan la cantidad y calidad de los cargos de elección y, en función de ello, deciden votar o abstenerse, y b) los partidos tienen grandes incentivos para participar cuando en una elección están en juego todas las posiciones políticas y, por ello, movilizan a sus votantes. En cualquiera de los dos escenarios –o, incluso, si consideramos que pueden darse simultáneamente– la participación se incrementa. Ahora bien, ¿qué ocurre con las elecciones que se llevan a cabo en el año anterior o en el posterior a la elección presidencial?

En 2017 se eligieron 526 cargos entre ayuntamientos, diputaciones locales y gubernaturas en Coahuila, el Estado de México, Nayarit y Veracruz.¹⁴ En 2019 se renovaron 142 cargos en Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas.¹⁵ Partiendo de la relevancia que las y los ciudadanos dan a los cargos ejecutivos –particularmente a la Presidencia de la República y las gubernaturas–, así como a los incentivos que tienen los partidos para participar y movilizar a la ciudadanía, habiendo menos posiciones en juego se esperaría una menor participación en 2017 y 2019 que en 2018. Si bien efectivamente se registra una menor participación, el análisis muestra algunos elementos sobre los que se requiere abundar.

14 Asimismo, se llevaron a cabo elecciones extraordinarias en Santa María Xadani, Oaxaca; San Blas, Nayarit, y en Tlaxcala, siete Presidencias de Comunidad (Barrio de Santiago y La Garita, municipio de Alzayanca; San Miguel Buenavista, municipio de Cuaxomulco; San Cristóbal Zacacalco, municipio de Calpulalpan; San José Texopa, municipio de Xaltocan; Colonia Santa Martha, Sección Tercera, municipio de Xaloztoc y La Providencia, municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas.

15 Así como la elección extraordinaria para renovar la gubernatura en Puebla.

¿Cómo se comportó la participación en estas entidades? ¿Cuál fue su relación con la participación en la elección federal de 2018? Las siguientes tablas muestran la participación en las elecciones federales de 2018, en las locales de 2017 y 2019, así como la diferencia entre ellas.

Tabla 2
Comparativo de la participación electoral de 2017 y 2018

	Porcentaje de participación de 2017	Porcentaje de participación de 2018	Diferencia
Coahuila	60.5	63.59	3.09
Estado de México	53.53	67.89	14.19
Nayarit	62.37	57.09	-5.28
Veracruz	58.77	65.95	7.18

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales electorales (OPL).

La tabla 2 muestra dos elementos a destacar. En primer lugar, los datos confirmarían la hipótesis de que tanto la elección del ejecutivo como el número de cargos en disputa inciden en la participación –ya sea por el interés de la ciudadanía o por la movilización que llevan a cabo los partidos-. Coahuila, el Estado de México y Nayarit tuvieron elección de gubernatura. Como se observa en la tabla, la participación en Coahuila y Nayarit es significativa, especialmente si consideramos que la variación con respecto a la elección presidencial de 2018 es baja en el caso de Coahuila y negativa en el caso de Nayarit. Por el contrario, el Estado de México muestra una participación mucho menor que las otras dos entidades y, evidentemente, que en 2018. Finalmente, Veracruz, donde únicamente se eligieron ayuntamientos, muestra una participación significativamente menor.

¿Cómo se explican estos resultados? En primer lugar, como se señala anteriormente, por la elección del ejecutivo, sin embargo, la variación en la participación en las tres entidades que eligieron la gubernatura se explicaría,

justamente, por el número de cargos. Mientras que el Estado de México únicamente renovó la gubernatura, Coahuila eligió 38 ayuntamientos y 25 diputaciones locales, esto es, 63 cargos. Por su parte, Nayarit, cuya participación no solo es la más alta, sino también mayor que en la presidencial de 2018, eligió ayuntamientos, diputaciones locales, así como regidores de mayoría y representación proporcional, con un total de 249 cargos.

La siguiente tabla muestra la participación en el proceso federal de 2018 y en las elecciones locales de 2019.¹⁶

Tabla 3
Comparativo de la participación electoral de 2018 y 2019

Entidad	Porcentaje de participación de 2018	Porcentaje de participación de 2019	Diferencia
Aguascalientes	59.37	20.96	-38.41
Baja California	52.61	29.95	-22.66
Durango	57.12	36.39	-20.73
Quintana Roo	60.17	21.07	-39.10
Tamaulipas	62.10	32.59	-29.51

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales electorales.

La tabla da cuenta de la drástica caída en la participación en el proceso electoral de 2019. La media de participación para 2019 fue de 28.19%, mientras que la de 2018, para las mismas entidades, de 57.53%. Si bien es claro que en las elecciones no concurrentes con la federal se reduce la participación, en el caso de 2019 destacan diversos elementos.

Analizando los casos específicos encontramos que Baja California, entidad que a finales de los años ochenta dio muestra de un claro voto estratégico antisistema, a partir de 1994 se ha ubicado, en todos los procesos electorales federales, entre las cinco entidades con menor participación; más aun, su

¹⁶ Para fines de comparación, en el caso del proceso electoral de 2019 únicamente se toman en cuenta las elecciones federales.

media de participación para el periodo es 47.44%, la más baja a nivel nacional. Otro elemento a destacar es que la caída en la participación entre 2018 y 2019 es casi diez puntos porcentuales mayor que la diferencia entre 2012 y 2013, donde la participación se redujo 13.93 puntos porcentuales frente a los 22.66 de diferencia en el último proceso electoral. Si bien la elección de la gubernatura es una variable que consistentemente incrementa la participación, en el caso de Baja California no se observa ese efecto.

Un elemento por considerar en términos de la diferencia entre la participación en 2013 y 2019 es la competitividad. El margen de victoria¹⁷ (Valdés, 2017) en el proceso electoral de 2019 es de 27.73 puntos porcentuales mientras que el de la elección de 2013 es 6.83. La competitividad juega un papel importante en virtud de que la percepción ciudadana de elecciones más cerradas eleva significativamente el valor individual de cada uno de los votos. A la inversa, cuando se percibe que el resultado de la elección será amplio, el valor individual de cada voto disminuye significativamente, lo que hace que un mayor número de potenciales votantes decida abstenerse. Aunado a ello, se sabe que Baja California tiene un padrón que no necesariamente refleja la cantidad de ciudadanos y ciudadanas en la entidad debido a que, producto de la emigración ilegal, hay un porcentaje importante de personas que se empadronan en el estado a pesar de no vivir ahí.

En el caso de Quintana Roo la reducción en la participación también resulta importante ya que disminuye en casi 40 puntos porcentuales (38.11) con respecto a 2018, una cifra muy importante especialmente si se compara con la elección de 2013, donde la reducción en la participación con respecto a la presidencial de 2012 fue de 12.11 puntos porcentuales. Sin embargo, a este respecto es importante señalar que en la elección de 2013 fueron electos los ayuntamientos y el Congreso local, mientras que en 2019 únicamente se eligió este último, lo que, como se ha mencionado anteriormente, suele incentivar menor asistencia a las urnas.

17 Se refiere a la relación proporcional de la distancia entre las dos principales fuerzas políticas entre el total de la votación (Valdés, 2017, p. 231).

Otro elemento que requiere ser puesto en consideración es si el impulso que llevó a la coalición encabezada por Morena a la presidencia en 2018 tuvo algún impacto en los procesos electorales de 2019. Shugart y Carey (1992) denominan *elecciones luna de miel* a los procesos electorales que se llevan a cabo el año posterior a la elección presidencial. En este caso resulta interesante observar que el efecto de la elección 2018 se muestra diferenciado en cada una de las cinco entidades con procesos electorales en 2019.

En el caso de Aguascalientes, la ventaja de Morena en la elección presidencial no tuvo impacto en la local de 2019. Por otra parte, en Baja California sí se observa el llamado *efecto López Obrador*, obteniendo la gubernatura con más del 50% de los votos, las cinco presidencias municipales y 13 de 25 escaños en el congreso local. Sin embargo, esto no tiene efectos en la participación aunque, como se ha mencionado anteriormente, pudiera deberse a la muy baja competitividad que se observó en el proceso electoral. En el caso de Durango el arrastre de la elección presidencial no tuvo un impacto importante en 2019. De los 39 ayuntamientos, Morena ganó dos con una votación estatal de 17.99%, frente al PAN con 15 ayuntamientos y 27.87% de los votos y el PRI con 17 ayuntamientos y 23.31% de los votos.

En el caso de Quintana Roo, donde se eligieron 15 diputaciones de mayoría y 10 de representación proporcional, el efecto de la elección de 2018 sí parece haber sido significativo, pues Morena obtuvo 11 de las 15 diputaciones de mayoría relativa. Finalmente, en el caso de Tamaulipas tampoco parece haber tenido arrastre la elección presidencial ya que el PAN consiguió 22 de los 36 escaños mientras que Morena obtuvo 10, y el PRI, tres.

Como puede observarse en esta comparación, la participación electoral de las mexicanas y los mexicanos en el periodo de estudio varía significativamente producto de las variables institucionales y de la competitividad de los procesos de elección. Como se ha mostrado, la coincidencia de elecciones locales y federales es un poderoso instrumento para el incremento de la participación, mientras que la percepción de baja competitividad incrementa la abstención.

Consideraciones finales

Este trabajo da cuenta de algunas de las variables que inciden en la participación electoral, así como de las teorías que buscan abundar en la explicación. Si bien el carácter multicausal del fenómeno dificulta circunscribir su explicación a determinado planeamiento teórico, a lo largo del capítulo se detallan algunas de las relaciones que permiten acercarnos a uno de los fenómenos más discutidos dentro del comportamiento electoral.

Las variables institucionales son claramente importantes para la explicación del caso mexicano; en ese sentido, se refuerza el papel que juegan la concurrencia y el ciclo electoral como variables explicativas. Sin embargo, la comparación permite, asimismo, que veamos otras aristas del fenómeno donde destaca el papel de la socialización y, en ese sentido, de la formación de hábitos producto de determinados valores políticos que en algunos contextos pueden explicar la estabilidad en la participación de algunos sectores del electorado, especialmente tratándose del deber cívico como elemento que impulsa la participación. Sin embargo, a este respecto también se observan variables como la heterogeneidad de la población que, de acuerdo con Campbell (2006), fomenta la participación, así como la competitividad que, según diversas teorías, sería una variable con peso solo en algunas circunstancias particulares, por ejemplo, en aquellos sectores de votantes en los que aún no se ha *afianzado* el hábito de votar. Este último aspecto es de especial importancia considerando que ese sector normalmente se vincula a las y los votantes más jóvenes que son, también, el segmento que menos participa en lo electoral, no solo en México sino a nivel mundial.

El trabajo da cuenta de la existencia de diversas motivaciones detrás de la decisión de acudir a las urnas. Por un lado se presenta, como se menciona anteriormente, la motivación cívica, la cual tiene lugar en contextos donde prevalece el consenso frente a la participación impulsada por consideraciones

políticas y está especialmente vinculada a contextos caracterizados por el conflicto.

Empero, las motivaciones no solo cambian de una entidad a otra sino, también, al interior de cada estado. Los datos agregados dan cuenta de espacios donde se fortalece de manera importante la participación, mientras que otras localidades de la misma entidad tienen escasa concurrencia a las urnas sin importar el tipo de elección de que se trate (Ávila-Eggleton y Gutiérrez, 2017).

La relevancia de las elecciones, las facilidades para ejercer el voto y las características de los sistemas de partidos brindan explicaciones más plausibles de las diferencias que se observan en la participación electoral; esto producto de su impacto en el cálculo de utilidad esperada que realizan las y los votantes y, por ende, de los costos y beneficios que generará la decisión de emitir o no su voto.

Sin embargo, la principal aportación del trabajo se centra en el modelo analítico para explicar el peso de las variables institucionales, en particular, la concurrencia y el ciclo electoral en la participación en México. La rigurosa medición que aquí se ofrece derrumba un lugar común: no es la elección presidencial, coincidente con las locales, la que provoca la mayor participación electoral de los ciudadanos. El modelo estadístico presentado en este texto evidencia que el motor más potente de participación en las elecciones coincidentes es la elección de las gubernaturas.

Referencias

Aldrich, J. H. (1993). Rational Choice and Turnout. *American Journal of Political Science*, 37(1). Disponible en www.jstor.org/stable/2111531 (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020).

Ávila-Eggleton, M. (2016). Concurrencia y tipo de elección. El peso de las variables institucionales en la participación electoral en México. En A. Alvarado (coord.), *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*. México: El Colegio de México.

_____ y Gutiérrez, H. (2017). El papel del espacio en la explicación del abstencionismo. *Espiral*, 24(69).

Barnes, T. y Rangel, G. (2018). Subnational Patterns of Participation: Compulsory Voting and the Conditional Impact of Institutional Design. *Political Research Quarterly*, 71 (4). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/26600631> (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020).

Bendor, J., Diermeier, D. y Ting, M. (2003). A behavioral model of turnout. *American Political Science Review*, 97(2).

Blais, A. (2000). *To Vote or Not to Vote?: The Merits and Limits Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

_____ (2006). What Affects Voter Turnout? *Annual Review of Political Science*, 9. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=1082023> (fecha de consulta: 12 de enero de 2019).

_____ y Dobrzynska, A. (1998). Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research* (33).

Campbell, D. E. (2006). *Why We Vote: How Schools and Communities Shape Our Civic Life*. Princeton: Princeton University Press.

Cox, G. (1999). Electoral rules and the calculus of mobilization. *Legislative Studies Quarterly*, 24(3). Disponible en <https://doi.org/10.2307/440350> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2019).

_____ y Munger, M. (1989). Closeness, expenditures and turnout in U.S. House elections. *American Political Science Review* (83).

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Bros.

Filer, J., Kenny, L. y Morton, R. (1993). Redistribution, income and voting. *American Journal of Political Science*, 37(1).

Fowler, J. (2004). Habitual voting and behavioral turnout. Artículo presentado en Annual PCS Conference, Baltimore.

Franklin, M. N. (2002). The Dynamics of Electoral Participation. En Franklin, M. N., LeDuc, L., Niemi, R. y Norris, P. *Comparing democracies 2. New challenges in the study of elections and voting*. Londres: SAGE Publications.

_____, LeDuc, L., Niemi, R. y Norris, P. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garrido, A. (2019). Participación electoral. En Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Geys, B. (2006). "Rational" Theories of Voter Turnout: A Review. *Political Studies Review*, 4(1).

Grofman, B. (1993). Is turnout the paradox that ate rational choice theory. En B. Grofman (ed.), *Information, participation, and choice: An economic theory of democracy in perspective*, 93-103. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hansen, T. (1994). Local elections and local government performance. *Scandinavian Political Studies* (17).

Hoffman-Martinot, V. (1994). Voter turnout in French municipal elections. En L. López-Nieto, *Local Elections in Europe*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Hogan, R. (1999). Campaign and contextual influences on voter participation in state legislative elections. *American Politics Quarterly*, 27(4).

Lau, R., y Pomper, G. (2001). Effects of Negative Campaigning on Turnout in U.S. Senate Elections, 1988-98. *Journal of Politics*, 63(3).

LeDuc, L., Niemi, R. y Norris, P. (2002). *Comparing democracies 2. Elections and Voting in a Changing World*. Londres: SAGE Publications.

_____ (2014). *Comparing democracies 4. Elections and Voting in a Changing World*. Londres: SAGE Publications.

López, R. y Gratschew, M. (2002). Voter Turnout since 1945. A Global Report. Estocolmo: International IDEA.

Matusaka, J. y Palda, F. (1993). The Downsian voter meets the ecological fallacy. *Public Choice*, 77.

Miles, M. (2015). Turnout as Consent: How Fair Governance Encourages Voter Participation. *Political Research Quarterly*, 68(2). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/24371838> (fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020).

Oberholzer-Gee, F. y Waldfogel, J. (2001). *Electoral acceleration: The effect of minority population on minority voter turnout*. NBER Working Paper, 8252.

Ortiz, R. (2019). El voto obligatorio. En Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, 326-338. México: Fondo de Cultura Económica.

Piven, F. y Cloward, R. (2000). *Why Americans Still Don't Vote: And Why Politicians Want it That Way*. Boston, MA: Beacon Press.

Plutzer, E. (2002). Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood. *The American Political Science Review*, 96(1). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3117809> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2020).

Riker, W. H. y Ordeshook, P. C. (1968). A theory of the calculus of voting. *American Political Science Review*, 62(1).

Shachar, R. y Nalebuff, B. (1999). Follow the Leader: Theory and Evidence on Political Participation. *American Economic Review*, 89(3).

Shugart, M. S. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1995). The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. *The American Political Science Review*, 89(2).

Simonovits, G. (2012). Competition and turnout revisited: The importance of measuring expected closeness accurately. *Electoral Studies*, 31(2), 364-371. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.009>

Simpser, A. (2012). Does Electoral Manipulation Discourage Voter Turnout? Evidence from Mexico. *The Journal of Politics*, 74(3), 782-795.

Valdés, L. (2017). *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*. México: Fondo de Cultura Económica.

Verba, S., Schlozman, K. y Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Wattenberg, M. (2002). *Where Have All the Voters Gone?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Capítulo 2

Convenios de coordinación y colaboración: Instituto Nacional Electoral y Organismos Públicos Locales, procesos electorales simultáneos 2017-2018

Sol Cárdenas Arguedas*

David Torres Yáñez**

Introducción

Los organismos electorales son uno de los componentes fundamentales en el desarrollo de los procesos electorales y, por ende, de los procesos democráticos. Un ejercicio tanto eficaz como eficiente del presupuesto y una correcta coordinación y colaboración multinivel entre las instituciones electorales administrativas –a nivel federal, el Instituto Nacional Electoral (INE), y a nivel local, los Organismos Públicos Locales (OPL)– no son cuestiones menores, ya que impactarán directamente en la organización de las elecciones.

El objetivo del texto es presentar una clasificación de los convenios de coordinación y colaboración establecidos entre los OPL y el INE en los procesos

* Correo electrónico: solcardenas@políticas.unam.mx
** Correo electrónico: david.torresy@políticas.unam.mx

electorales locales de 2017-2018 de acuerdo a las temáticas que se encuentran mencionadas en estos, así como establecer relaciones entre esos convenios del INE y los OPL con el presupuesto de estos últimos.

Lo anterior permitirá precisar en cierta medida la eficacia de haber centralizado la función electoral con la reforma política-electoral de 2014; por lo tanto, esto significaría que 1) el presupuesto de los OPL tendría que ser menor que el de los procesos electorales locales anteriores a la reforma 2014, y 2) cuanto mayor es el número de actividades a realizar por parte del INE, menor tendría que ser el presupuesto de los OPL.

Estas cuestiones, como se verá más adelante en este texto, no se cumplen, sino todo lo contrario: el presupuesto total –conformado por el presupuesto operativo destinado a los OPL y el financiamiento público de los partidos políticos– en 15 entidades federativas que tuvieron las mismas elecciones en los procesos electorales locales 2011-2012 y 2017-2018 incrementó 2.3 mil millones de pesos, lo que sugiere que el presupuesto total aumentó 29.3%. De esos 2.3 mil millones de pesos, 1.2 mil millones corresponden al financiamiento a los partidos políticos, y 1.1 mil millones, al presupuesto operativo de los OPL.

Este texto se divide en tres apartados, en el primero se abordan conceptos como los organismos electorales y sus modelos o tipos, así como las características del modelo electoral mexicano. Se desarrollan también las modificaciones más relevantes de la reforma política-electoral de 2014 con respecto a las facultades de los organismos electorales.

En el segundo apartado se presenta una definición y una propuesta de clasificación cualitativa de los convenios de coordinación y colaboración entre el INE y los OPL de 2017 a 2018. En el tercero se presentan y se comparan los presupuestos totales de 2012 y 2018.

Organismos electorales

La forma en la cual se entiende un régimen democrático es que sus poderes ejecutivos y legislativos se elijan en un esquema de elecciones. Como lo señala Barrientos (2011), los organismos electorales son instituciones dedicadas tanto a la gestión como a la vigilancia de los procesos electorales y que toman parte de las controversias postelectorales. En ese sentido, las dificultades para un desempeño imparcial derivan también de “elementos como: el comportamiento de los consejeros, el monto de su presupuesto y con el reconocimiento de su autoridad por parte de todos los actores involucrados en la lucha por el poder.” (Cárdenas y Reveles, 2013, p. 906).

En la mayoría de los regímenes electorales del mundo los organismos electorales no son un asunto central, no obstante el “[...] peso otorgado [...] en nuestro sistema se ha exagerado, ya que se ha considerado que su comportamiento es un factor decisivo, es decir se ha convertido en un elemento sustancial en cuanto a la legitimación o de deslegitimación del resultado comicial” (Cárdenas y Reveles, 2013, p. 905).

Efectivamente, no son el asunto central, pero sí son relevantes, porque al final son

el conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral, entre las que quedan comprendidas las siguientes: a. Determinar quién califica para votar. b. Recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección. c. Conducir la votación. d. Contar los votos. e. Consolidar los resultados. Además de estas funciones esenciales, un OE [Organismo Electoral] puede llevar a cabo otras actividades complementarias o de apoyo para celebrar elecciones o aplicar instrumentos de democracia directa. Un OE puede ser una entidad propia, o una instancia administrativa diferenciada dentro de una institución responsable de otras actividades no electorales. Tanto las funciones esenciales como las demás responsabilidades electorales pueden asignarse a

un único organismo o distribuirse entre distintos órganos a nivel nacional o regional (IDEA Internacional, 2006, p. 4).

De acuerdo con lo planteado por IDEA Internacional sobre la existencia de tres modelos (independiente, mixto y gubernamental) o tipos de organismos electorales, el caso mexicano se acerca más al mixto, pues “[...] las elecciones son conducidas por un organismo institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno, que cuenta y administra su propio presupuesto” (2006, p. 4).

El modelo mixto de organismo electoral tiene dos componentes:

una estructura dual, con un componente encargado de funciones de dirección, vigilancia o supervisión, que es independiente de la rama ejecutiva del gobierno (como en el caso del modelo independiente) y un componente ejecutivo u operativo ubicado dentro de un ministerio o gobierno local (como en el modelo gubernamental) (IDEA Internacional, 2006, p. 5).

Es un modelo compartido “[...] con otros órganos, independientes o de otros poderes” (Barrientos, 2011, p. 59), y se compone de dos organismos permanentes y centralizados.

En México, el modelo consta de una autoridad administrativa independiente de cualquier poder, un organismo público autónomo¹ que es el INE y un

1 “[...] aludimos a un conjunto de órganos que en nuestro caso: 1) se encuentran establecidos en la Constitución; 2) se ubican al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control, tal como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006); 3) son órganos cuyos titulares se designan con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo; sin embargo, son independientes de estos en cuanto a su funcionamiento, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria durante el ejercicio de sus funciones; 4) aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos *ad hoc*, todos ellos son responsables en los términos del Título IV de la Constitución, y sus decisiones (en general) pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales. La autonomía de la que hablamos tiene una doble dimensión: estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones del gobierno para establecer regulaciones sin la participación de aquellas [...]. Al mismo tiempo pueden dar ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada [...]. Esta autonomía se completa, desde el punto de vista político-funcional, con su independencia respecto de los partidos políticos y de los poderes fácticos de la sociedad” (Ruiz, 2017, p. 161).

componente que pertenece al Poder Judicial (más no al Ejecutivo), es decir, una autoridad jurisdiccional: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).² A nivel local esos dos ámbitos son ejercidos por los OPL y los tribunales electorales.³

La reforma política-electoral de 2014 reestructuró la función electoral a lo largo y ancho del país, pasando de un federalismo electoral a un sistema nacional de elecciones.⁴ Esta reforma implicó un proceso de rediseño y transformación institucional del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE. A grandes rasgos se sentaron las bases para que el INE tuviese atribuciones en las elecciones locales, quedando establecidas las facultades de atracción,⁵ asunción⁶ y delegación.⁷

Entre los grandes retos que enfrentó dicha reforma fue la conversión de los Institutos Electorales Locales en OPL. En ese sentido, la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales”. A continuación, en la tabla 1 se muestran cómo quedaron establecidas las facultades constitucionales del INE y de los OPL:

-
- 2 Funciona de manera permanente en una sala superior, siete salas regionales y una sala regional especializada.
 - 3 Órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral en cada entidad federativa que se encuentran adscritos a los poderes judiciales de las entidades.
 - 4 “[...] coexisten una autoridad nacional y treinta y dos autoridades locales; se creó un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales y se concibió una autoridad que coordina y garantiza los mismos parámetros de aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales, a fin de estandarizar las condiciones de la competencia electoral en todas las elecciones y de impulsar una democracia más transparente e imparcial en todo el país” (Córdova, 2014, p. XXXIX).
 - 5 “[...] Asumir parcialmente la realización de alguna actividad propia de la función electoral que les corresponde a los OPL. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación[...].” (LGIPE, art. 44).
 - 6 “[...] Cuando existan diversos factores sociales que afecten la paz pública, pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa y afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral [...]” (LGIPE, art. 44).
 - 7 “[...] Delegar a los OPL algunas de sus funciones en los procesos electorales federales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio en cualquier momento[...].” (LGIPE, art. 44).

Tabla 1
Facultades constitucionales del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales según la reforma política-electoral de 2014

Instituto Nacional Electoral (artículo 41, fracción V, apartado B)	Organismos Públicos Locales (artículo 41, fracción V, apartado C)
Procesos electorales federales y locales	Procesos electorales locales
Capacitación electoral.	Derecho y acceso a las prerrogativas de candidaturas y partidos políticos.
Geografía electoral (diseño y determinación de los distritos electorales; división del territorio en secciones electorales).	Educación cívica.
El padrón y la lista de electores.	Preparación de la jornada electoral.
Ubicación de casillas y designación de las y los funcionarios de mesas directivas de casilla.	Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
Reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción materiales electorales.	Escrutinios y cómputos.
Fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos y candidaturas.	Declaración de validez y otorgamiento de constancias de las elecciones locales.
Procesos electorales federales.	Cómputo de la elección para la o el titular del Poder Ejecutivo.
Derecho y acceso a las prerrogativas de candidaturas y partidos políticos.	Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral y conteos rápidos.
Preparación de la jornada electoral.	Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en mecanismos de participación ciudadana locales.
Impresión de documentos y producción de materiales electorales.	Todas las no reservadas al INE.
Escrutinios y cómputos.	
Declaración de validez y otorgamiento de constancias de las elecciones para diputaciones y senadurías.	
Cómputo de la elección presidencial.	
En ambos casos se agregarán las facultades "que determine la Ley".	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V, apartados B y C.

Conforme a la nueva legislación, los OPL están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], arts. 98 y 99). Se conservó la figura de los consejos generales de los OPL, conformados por un Consejero Presidente y seis Consejeros y Consejeras Electorales; la designación de estos anteriormente se realizaba por parte de los congresos locales. A partir de esta reforma se delegó la función de elección de los consejeros electorales locales⁸ al Consejo General del INE, y a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, el desarrollo, vigilancia y conducción del proceso de designación.

Al analizar la tabla 1, se observa que muchas de las actividades sustantivas de la organización electoral local (la capacitación electoral, la geografía electoral, la integración de las mesas directivas de casilla, la fiscalización, entre otras) que en su momento eran facultad de los institutos electorales locales, con la reforma de 2014 pasaron a ser responsabilidad del INE.

En los párrafos siguientes se desarrollarán las principales facultades que tienen los organismos electorales mexicanos. Según Jaramillo (2007) se puede hablar de seis tipos de facultades: 1) administrativas, 2) registrales, 3) jurisdiccionales-electorales, 4) disciplinarias, 5) relacionadas con la actividad legislativa y 6) relacionadas con los partidos políticos.

Es así como el INE tiene una serie de facultades administrativas, como organizar las elecciones a nivel federal y en varios ámbitos de lo local; disponer de la fuerza pública el día de la jornada electoral; elaborar, diseñar e imprimir las boletas electorales; registrar las candidaturas (paritarias) para cargos federales; organizar consultas populares y debates electorales obligatorios.⁹ Mientras que sus atribuciones registrales son formar el padrón electoral y la lista nominal, así como diseñar la geografía electoral.

8 El Consejo General del INE puede remover de su cargo a un Consejero o Consejera Electoral de un OPL conforme a lo establecido por el artículo 102 de la LGIPE.

9 Se establecieron dos debates electorales obligatorios organizados por el INE entre las candidaturas a la Presidencia de la República. Se define la obligación para los concesionarios de radio y televisión de transmitirlos. Además de debates para candidaturas a senadurías y diputaciones (LGIPE, art. 218).

En cuanto a las facultades jurisdiccionales-electorales, el TEPJF y los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral¹⁰ son los encargados de dirimir conflictos pre y poselectorales, así como proteger los derechos políticos de los ciudadanos y las ciudadanas a través de los juicios de impugnación.¹¹ Además, tienen facultades disciplinarias,¹² lo cual consiste en hacer cumplir las disposiciones del ordenamiento jurídico en materia y, mantener el orden y respeto. Esto significa que tienen la facultad de aplicar las medidas correctivas¹³ a las partes, sus representantes y en general a cualquier persona.

El INE tiene atribuciones relacionadas con los partidos políticos, tiene la capacidad de registrar a las candidaturas comunes y a los partidos políticos nacionales y locales, distribuir el financiamiento público a los partidos políticos y candidaturas comunes nacionales, realizar la fiscalización de todas las elecciones, intervenir en conflictos internos y administrar los tiempos del Estado en radio y televisión.

En cambio, los OPL tienen facultades administrativas, como imprimir las boletas electorales (con el visto bueno del INE), y relacionadas con los partidos políticos, como registrar las candidaturas locales y la distribución del financiamiento público a partidos y candidaturas independientes.

10 “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 [...]” (LGIPE, art. 105). Asimismo, los tribunales electorales locales cuentan de tres a cinco magistrados y magistradas, que duran en su encargo siete años y que son elegidos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

11 Se implementaron nuevas causales de nulidad de las elecciones. En el artículo 41, fracción VI, se consideraron como causales determinantes para la anulación de una elección el hecho de que se rebase el tope de gastos de campaña en 5% del monto total autorizado, el haber obtenido recursos de procedencia ilícita o que la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor a 5%.

12 Se encuentran reguladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

13 “[...] a) Apercibimiento; b) amonestación; c) multa de hasta 5 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal [ahora Ciudad de México] –en caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada–; d) auxilio de la fuerza pública y arresto y; e) arresto hasta por 36 horas. Asimismo, el Tribunal determina la gravedad de las infracciones cometidas por alguno de los señalados [...]” (LGSMIME, arts. 32 y 112).

Respecto a las atribuciones relacionadas con la actividad legislativa, el INE¹⁴ y los OPL se encuentran facultados para regirse mediante reglamentos y acuerdos,¹⁵ mas no para presentar¹⁶ iniciativas o modificaciones de ley o de reforma constitucional.

A partir de los procesos electorales locales 2014-2015, se establecieron trabajos de coordinación entre el Consejo General del INE y los OPL. Concretamente al interior del INE se creó la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (UTVOPL), la cual, conforme a lo estipulado en el artículo 119 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, trabaja en conjunto con la Comisión de Vinculación, con los Organismos Públicos Locales y con cada Consejero o Consejera Presidente de los OPL.

De tal manera que para el ejercicio de las facultades legales del INE se implementaron mecanismos de coordinación y colaboración con los OPL, aprobados en el seno del Consejo General:

A solicitud expresa de un Organismo Público Local, el Instituto asumirá la organización integral del proceso electoral correspondiente, con base en el convenio que celebren, en el que se establecerá de manera fehaciente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que justifique la solicitud (LGIPE, art. 119).

Con referencia a lo anterior, el rediseño institucional que revistió la nueva forma de coordinación y colaboración entre el INE y los OPL se construyó a través de los convenios, en los cuales se estipula la forma de organización de un proceso electoral local (PEL).

14 “El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto” (LGIPE, art. 35).

15 “El Consejo General del INE puede “aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto” (LGIPE, art. 44).

16 El Poder Ejecutivo, el Legislativo y las iniciativas ciudadanas tienen la cualidad de poder presentar iniciativas y modificaciones de ley a los congresos, tanto federal como locales.

Convenios de coordinación y colaboración con los Organismos Públicos Locales

Conforme el *Diccionario Jurídico Mexicano* un convenio es “el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones” (1983, p. 325). En ese sentido, las obligaciones están determinadas por el marco jurídico que regula a las partes de un convenio. En este caso bajo el marco regulatorio constitucional (art. 41), la LGIPE y el Reglamento de Elecciones del INE (RE-INE).

Antes de la reforma de 2014 ya existían convenios de coordinación y colaboración entre el IFE y los llamados Institutos Electorales Locales, -los cuales se enfocaban en actualizar y establecer el padrón electoral y la lista nominal, notificar la obtención o pérdida de registro de los partidos políticos nacionales, asignar o monitorear tiempos de radio y televisión, así como coordinar y colaborar en procesos electorales simultáneos¹⁷ o de educación cívica- a los que se les puede llamar convenios potestativos (Rivera, 2017 p. 52).

Por consiguiente, se ha buscado homologar las reglas y procedimientos entre la autoridad federal y los OPL; no obstante, la actualización de las legislaciones estatales fue un proceso lento, lo que significó que en un inicio, para cubrir las lagunas legales, se recurriera a lineamientos y criterios emitidos por el Consejo General del INE, los cuales se complementaban con los convenios de coordinación y colaboración entre el Instituto y los OPL.

El Reglamento de Elecciones del INE establece que para “la ejecución de las tareas inherentes a la organización de los procesos electorales locales, la coordinación con los OPL se sustentará en los convenios generales de

17 Son elecciones multinivel (federal, local y municipal) que ocurren el mismo día.

coordinación y, en su caso, en los siguientes instrumentos: a) Anexos técnicos; b) Anexos financieros, y c) Adenda¹⁸ (art. 27).

Los anexos técnicos establecen las temáticas que serán objeto de coordinación y las tareas que realizará cada uno de los organismos electorales, así como los plazos de cumplimiento para el desarrollo del proceso electoral y los plazos en que el Consejo General del OPL aprobará la documentación aprobada por el INE (RE-INE, art. 31).

En los anexos financieros se definen los costos que se generan por la coordinación del INE con los OPL para los procesos electorales locales, determinando cuáles corresponden a cada organismo electoral (RE-INE, art. 32).

Además, se establecen 27 rubros¹⁹ en los que al menos deberán coordinarse, mencionándose que pueden surgir otros²⁰ (que pueden ser determinados por el Consejo General del INE o sean acordados con el OPL); agregándose al documento “un calendario de actividades donde se detalle cada uno de los procesos, fechas de cumplimiento, de información o seguimiento, así como

18 “1. Las adendas que en su caso se suscriban, tendrán como objetivo: a) Precisar algún proceso, actividad o tarea que por su relevancia deba añadirse al convenio general de coordinación y que por el plazo establecido para la suscripción del anexo técnico, no haya sido posible su inclusión; o bien, b) Que habiéndose incluido, resulte necesaria mayor precisión técnica o jurídica, derivado de algún acuerdo del Consejo General o alguna resolución que determine el Instituto en el ejercicio de una facultad especial, así como a la celebración de alguna elección extraordinaria u otra modificación que así lo amerite” (RE-INE, art. 33).

19 “1) Integración de consejos municipales y distritales de los OPL, 2) campañas de actualización y credencialización, 3) listas nominales de electores, 4) insumos registrales, 5) capacitación y asistencia electoral, 6) casillas electorales, 7) documentación y materiales electorales, 8) integración de mesas directivas de casilla, 9) observadores electorales, 10) candidaturas independientes, 11) candidaturas comunes, coaliciones y alianzas de ámbito local, 12) registro de candidaturas, 13) representantes generales y de casilla, 14) encuestas y sondeos de opinión, 15) organización de debates, 16) desarrollo de jornada electoral, 17) promoción de la participación ciudadana, 18) mecanismos de recolección de paquetes electorales, 19) conteos rápidos, 20) Programa de Resultados Preliminares, 21) cómputo de las elecciones locales, 22) sistemas informáticos, 23) acceso a radio y televisión, 24) fiscalización de los recursos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos, 25) voto de los mexicanos residentes en el extranjero, 26) visitantes extranjeros, 27) medidas cautelares en materia de radio y televisión. Y las demás que determine el Consejo General del INE y el OPL” (RE-INE, art. 29).

20 “1) Campañas de difusión institucional, 2) monitoreo de espacios que difunden noticias, 3) otorgamiento de derechos de uso de aplicaciones desarrolladas por el Instituto, 4) programa de sesiones de los consejos, 5) protocolo de continuidad de operaciones, 6) bodegas electorales, 7) campañas para promover la igualdad y la no discriminación, 8) constitución de asociaciones políticas, 9) constitución de partidos políticos locales, 10) participación o derechos de los candidatos independientes, 11) cultura cívica y 12) participación política de las mujeres. Y las demás que determinen las partes” (RE-INE, art. 29).

la parte que deba cumplirlos” (RE-INE, art. 34). De igual forma, los acuerdos enmarcados en los convenios dan razón y se retroalimentan con el Plan Integral y Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Locales.

En el anexo 1 del Reglamento de Elecciones del INE se desglosan esos 27 rubros que deberán considerarse y que deberá contener la estructura de estos instrumentos de coordinación. En los anexos técnicos y financieros de los convenios se establecen los calendarios y actividades en las cuales habrá una colaboración dependiendo de las cláusulas expuestas. En ese sentido, las actividades están delineadas por lo facultado normativamente y convenido, es en estos anexos donde se develan los tiempos de colaboración.

Para los procesos electorales locales 2014-2015 se firmaron 17 convenios generales de coordinación y colaboración en las 17 entidades²¹ que tuvieron elecciones. En cambio, para los procesos 2017-2018 se firmaron 39 convenios generales en 30 entidades.²²

En la tabla 2 se presenta la clasificación de los convenios generales de coordinación y colaboración INE-OPL, 2017-2018. Cabe mencionar que la gran mayoría de los convenios consideran en total 25 rubros, y únicamente los de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán incluyeron el proceso de voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

La clasificación se realizó a partir del análisis de las actividades o procesos señalados en estos convenios, considerando la presencia o ausencia de actividades sustantivas y los casos en los que se modificaron y/o adhirieron actividades sustantivas o no sustantivas. De esta manera, se establecieron las siguientes categorías:

21 Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

22 Esto se debió a que entidades como Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, además de firmar el convenio general de coordinación y colaboración, firmaron un convenio general de coordinación en materia de conteo rápido.

1. Convenios que contienen actividades totalmente sustantivas.
2. Convenios que contienen actividades parcialmente sustantivas.
3. Convenios que modificaron y/o adhirieron actividades sustantivas.
4. Convenios que modificaron y/o adhirieron otras actividades no sustantivas.

Tabla 2
Clasificación de convenios de coordinación y colaboración, 2017-2018

Características	Actividad o proceso
Convenios que contienen:	
Actividades totalmente sustantivas	
<p>23 entidades federativas consideran la totalidad de las 25 actividades o procesos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Integración de los consejos distritales y municipales. 2) Campañas de actualización y credencialización. 3) Listas nominales de electores. 4) Insumos registrales. 5) Capacitación y asistencia electoral. 6) Casilla única. 7) Documentación y materiales electorales. 8) Integración de las mesas directivas de casilla única. 9) Observadoras y observadores electorales. 10) Candidaturas independientes. 11) Candidaturas comunes, coaliciones y alianzas. 12) Registro de precandidaturas y candidaturas. 13) Representantes generales y de casilla. 14) Organización de debates. 15) Desarrollo de la jornada electoral. 16) Mecanismos de recolección. 17) Promoción de la participación ciudadana. 18) Resultados electorales preliminares. 19) Cómputos de las elecciones locales. 20) Sistemas informáticos. 21) Acceso a radio y televisión. 22) Monitoreo de espacios que difunden noticias. 23) Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las coaliciones, así como de las y los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes. 24) Medidas cautelares en materia de radio y televisión. 25) Visitantes extranjeros.

Continúa...

Características	Actividad o proceso
Actividades parcialmente sustantivas	
Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Michoacán, Querétaro y Tabasco no mostraron la actividad sustancial.	22) Monitoreo de espacios que difunden noticias.
Coahuila no mostró la actividad sustancial.	1) Integración de los consejos distritales y municipales.
Convenios que modificaron y/o adhirieron actividades sustantivas	
En el caso de Coahuila, Campeche y Chiapas se adhirió una cláusula para que las y los observadores electorales pudieran registrarse en el INE o en el OPL. En los convenios de Guanajuato, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México y Morelos se agregó una cláusula para que organizaciones ciudadanas constituidas en México que cuenten con atribuciones para la atención a la población migrante dentro del territorio nacional y en otros países apoyaran la promoción de la participación en el extranjero exclusivamente cuando exista un mecanismo de colaboración formalmente establecido con el INE.	9) Observadoras y observadores electorales.
En el convenio de Sonora se agregó el apartado "Instrumentos de participación ciudadana".	Instrumentos de participación ciudadana.
Convenios que modificaron y/o adhirieron actividades no sustantivas	
En el convenio de Tabasco se agregó el apartado "Coordinación interinstitucional para atender solicitudes de oficialía electoral".	Coordinación interinstitucional para atender solicitudes de oficialía electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en los convenios de coordinación y colaboración generales entre el INE y los OPL para el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018.

En los convenios de 23 entidades federativas que contienen "actividades totalmente sustantivas" se incorporaron las 25 actividades o procesos. En cambio, se observaron convenios que comprenden "actividades parcialmente sustantivas" en siete entidades federativas: Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Michoacán, Querétaro, Tabasco, que no consideraron el apartado "Monitoreo de espacios que difunden noticias", y Coahuila, que no tomó en cuenta el apartado "Integración de los consejos distritales y municipales",

esto debido a que, aunque se señala en el Reglamento de Elecciones como uno de los rubros necesarios, es responsabilidad del OPL emitir la convocatoria respectiva y designar a quienes integrarán esos cuerpos colegiados (RE-INE, arts. 20 y 21).

Se distinguieron convenios en los que se “modificaron y/o adhirieron actividades sustantivas”. En Coahuila, Campeche y Chiapas se presentaron “modificaciones en actividades sustantivas”, tal es el caso de las y los “observadores electorales”, debido a que el Reglamento de Elecciones determina que se pueden presentar solicitudes de observación electoral individual o como organizaciones ante los consejos locales o distritales del OPL correspondiente (art. 189).

Con el convenio se abrió la posibilidad de presentar esas solicitudes en los consejos distritales federales o en las juntas locales ejecutivas de estas entidades, previendo el supuesto de que no se constituyesen en tiempo y forma los consejos distritales y municipales para recibirlas.

Sonora fue el único caso en donde se adhirió una actividad sustantiva: “Instrumentos de participación ciudadana”, en que se invocaba la ley local y se actuaba de forma preventiva, pues se establecía que, en el hipotético caso de que el Instituto Electoral del Estado llegara a organizar algún plebiscito y/o referéndum, solicitaría el apoyo del INE.

Tabasco adhirió una actividad no sustantiva a su convenio, en este se acordaba que para la atención de las solicitudes de intervención de la Oficialía Electoral se sujetaría a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de la Oficialía Electoral del INE.

El hecho de contemplar la mayoría de los rubros en los convenios supone una acción cooperativa y colaborativa que evita la dispersión de recursos y del equipamiento técnico y humano para la realización de las funciones en el proceso electoral.

Entre las actividades más controvertidas se visualiza que, en esta ocasión, el INE supervisó la realización de los debates de las candidaturas a gubernaturas locales, además por primera vez se encargó de operar en su totalidad los programas de resultados electorales preliminares, y continuó con la centralización de la fiscalización de las campañas locales y la implementación del modelo de casilla única.

Lo anterior da muestra del rediseño institucional y de la progresividad de las normas jurídicas, para en este caso coordinar los procesos electorales. En otros términos, que los mecanismos de coordinación y colaboración responden a un ideal del proceso electoral ignorando las realidades locales, por ejemplo, los mecanismos de recolección de las boletas electorales no se dan de la misma manera en distritos electorales distantes como los son los de Baja California Sur en comparación con los de la Ciudad de México.

Los convenios de coordinación y colaboración, así como sus anexos, son instrumentos de planeación importantes, su evaluación (tanto cuantitativa como cualitativa) debería abonar a la generación de nuevas reglas del régimen electoral mexicano. Ahora bien, estos mecanismos no parecen ser resultado de un proceso que responda a normas y lineamientos de disciplina presupuestaria y de gasto rigurosos, claramente definidos y delimitados; tampoco se advierten instrumentos de evaluación (cualitativos y cuantitativos) sobre la forma en la que se definen esos presupuestos y mucho menos la ejecución del gasto. Plantear estos elementos abonaría a la transparencia y a la rendición de cuentas en el desarrollo de los procesos democráticos en nuestro país.

Todo parece apuntar a que la coordinación y colaboración entre el INE y los OPL mediante convenios no se ha realizado con la finalidad de acotar los gastos de los procesos electorales, sino más bien con la idea de subsanar lagunas tanto legales como en herramientas de planeación. Como se demuestra en el apartado siguiente, la reforma política-electoral de 2014 y los convenios no han garantizado que las elecciones cuesten menos al erario.

Elecciones locales concurrentes y simultáneas 2011-2012 y procesos electorales locales 2017-2018

En el apartado siguiente se presenta un análisis sobre el presupuesto tanto de los partidos políticos como de los Institutos Electorales Locales/OPL durante los procesos electorales locales concurrentes²³ y no concurrentes simultáneos 2011-2012, comparándolos con los de 2017-2018.

En los procesos electorales locales 2011-2012 simultáneos con el federal se eligieron 1,477 cargos locales en 15 entidades federativas.²⁴ En siete²⁵ se llevaron a cabo elecciones concurrentes: Poder Ejecutivo local (gubernaturas) y Poder Legislativo local (congresos). En todas las entidades, se eligieron diputaciones: 579,²⁶ y cargos a nivel municipal: 891, como se puede apreciar en la tabla 3.

Tabla 3
Tipo de elecciones de los procesos electorales locales simultáneos, 2011-2012

Nivel	Local		Municipal
	Gubernatura/Jefatura de gobierno	Diputaciones (mayoría relativa y representación proporcional)	Ayuntamientos/Alcaldías
Campeche		✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓
Colima		✓	✓
Distrito Federal	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓

Continúa...

23 Las elecciones por el Poder Ejecutivo y Legislativo ocurren al mismo tiempo.

24 Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

25 Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán.

26 Se eligieron 579 cargos (347 de mayoría relativa y 232 de representación proporcional).

Nivel	Local		Municipal
Elección	Gubernatura/Jefatura de gobierno	Diputaciones (mayoría relativa y representación proporcional)	Ayuntamientos/Alcaldías
Guerrero		✓	✓
Jalisco	✓	✓	✓
Estado de México		✓	✓
Morelos	✓	✓	✓
Nuevo León		✓	✓
Querétaro		✓	✓
San Luis Potosí		✓	✓
Sonora		✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓
Yucatán	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE (2012a, p. 2).

En los procesos electorales locales 2017-2018 se eligieron 17,670 cargos (91.3% más cargos que en el proceso 2011-2012). En 30 entidades federativas (excepto en Nayarit y Baja California) se presentaron elecciones locales simultáneas con la federal. Como se puede visualizar en la tabla 4, en nueve entidades hubo elecciones concurrentes: ocho gubernaturas²⁷ y una jefatura de gobierno (Ciudad de México), con la renovación de sus congresos locales. En total se votaron 16,689 cargos municipales en 25 entidades.²⁸ Asimismo, se postularon 972 diputaciones (585 por el principio de mayoría relativa y 387 por representación proporcional) en 27 entidades.²⁹

27 Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

28 En cinco entidades (Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz) no se realizaron.

29 En tres entidades no hubo esta elección (Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas).

Tabla 4
Tipo de elecciones de los procesos electorales locales simultáneos, 2017-2018

Nivel	Local		Municipal
	Elección	Gubernatura/ Jefatura de gobierno	Diputaciones (mayoría relativa y representación proporcional)
Aguascalientes		✓	
Baja California Sur		✓	✓
Campeche		✓	✓
Coahuila			✓
Colima		✓	✓
Ciudad de México	✓	✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓
Chihuahua		✓	✓
Durango		✓	
Estado de México		✓	
Guanajuato	✓	✓	✓
Guerrero		✓	✓
Hidalgo		✓	✓
Jalisco	✓	✓	✓
Michoacán		✓	✓
Morelos	✓	✓	✓
Nuevo León		✓	✓
Oaxaca		✓	✓
Puebla	✓	✓	✓
Querétaro		✓	✓
Quintana Roo			✓
San Luis Potosí		✓	✓
Sinaloa		✓	✓
Sonora		✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓
Tamaulipas			✓

Continúa...

Nivel	Local		Municipal
Elección	Gubernatura/ Jefatura de gobierno	Diputaciones (mayoría relativa y representación proporcional)	Ayuntamientos/ Alcaldías
Tlaxcala		✓	
Veracruz	✓	✓	
Yucatán	✓	✓	✓
Zacatecas		✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE, 2018b.

Presupuesto de los Institutos Electorales Locales (2011-2012) y de los Órganos Públicos Locales (2017-2018)

Tanto el INE (antes IFE) como los OPL (antes Institutos Electorales Locales) funcionan como organismos públicos autónomos, esto es, conciben el presupuesto anual a partir de un anteproyecto que se discute en el seno de sus consejos generales; en el caso del INE se discute en la Cámara de Diputados y Diputadas, y se agrega al Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que los OPL lo presentan a los congresos locales y se agrega al Presupuesto de Egresos Estatal.

Los OPL y el INE, en los anteproyectos que presentan y en el presupuesto aprobado por el poder legislativo correspondiente, se considera el monto operativo del organismo electoral y el financiamiento a los partidos políticos (actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y gastos de campaña).

En este sentido, los convenios de coordinación y colaboración recuperan este presupuesto ya definido. Dicho de otro modo: los convenios no determinan costos o presupuestos, más bien aplican los recursos destinados a la coordinación y colaboración que se consignan en los anexos financieros respectivos.

En 2012 el presupuesto asignado por los congresos de las 15 entidades federativas que tuvieron elecciones ascendió en total a casi 7.9 mil millones de

pesos, como se puede advertir en la tabla 5. De este total, 5.6 mil millones son destinados a la operación de los institutos, y 2.3 mil millones al financiamiento de partidos.

Cabe señalar que, en el proceso de definición y distribución del presupuesto aprobado por las distintas legislaturas, en esas 15 entidades federativas se presentaron ciertas dinámicas que vale la pena mencionar. En Colima, Nuevo León y Sonora los presupuestos originales aprobados fueron redistribuidos por los OPL. En cambio, en Campeche, Jalisco, Estado de México, Morelos, Querétaro y Tabasco se realizaron ampliaciones al presupuesto originalmente aprobado, en el caso específico de Guerrero el aumento se dio como parte de la deuda pública. Finalmente, en Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, San Luis Potosí y Yucatán mantuvieron lo originalmente aprobado.

Al analizar la tabla 5 se puede observar que el presupuesto total (Instituto y partidos políticos) en general es proporcional con relación a las otras entidades y, sobre todo, al lugar que ocupa cada una de las entidades con respecto al padrón electoral. Por poner un ejemplo, el Estado de México, que tiene el padrón electoral con el mayor número de ciudadanos y ciudadanas en el país, es, a su vez, la entidad que tuvo el mayor presupuesto total asignado.

Saltan a la vista tres casos. Por un lado, Chiapas y Guanajuato, en los que el presupuesto es menor al lugar que ocupan con relación al padrón electoral nacional y con respecto a las otras entidades federativas, lo que significa que tuvieron menor presupuesto del que proporcionalmente correspondería. Por el contrario, Tabasco fue el único caso que tiene asignado un presupuesto total mucho mayor.

Esto invita a preguntarse si realmente el hecho de que los presupuestos en general sean proporcionales al padrón electoral se vuelve razón suficiente para no cuestionar los presupuestos de miles de millones de pesos que se invierten en el desarrollo de la función electoral y, sobre todo, cómo se está ejerciendo el gasto.

Tabla 5
Presupuestos de los Institutos Electorales Locales y financiamiento a partidos políticos
vs. padrón electoral en los procesos electorales 2011-2012

Entidad federativa	Presupuesto del Instituto Electoral Local	Financiamiento para partidos políticos	Presupuesto total (Instituto + Partidos políticos)	Lugar que ocupa con respecto al presupuesto total de las 15 entidades federativas	Lugar que ocupan en el padrón electoral con respecto a las 15 entidades que tuvieron PEL	Lugar que ocupan con respecto al padrón electoral del país (84,464,713 ciudadanos y ciudadanas)	Número de ciudadanas y ciudadanos que conforman el padrón electoral	Porcentaje del padrón total en el país
Campeche	\$114,144,173.00	\$54,550,780.00	\$168,694,953.00	13	14	30	585,286	0.70
Chiapas	\$254,243,561.00	\$67,347,484.92	\$321,591,045.92	9	6	9	3,156,769	3.70
Colima	\$52,221,722.00	\$25,494,033.00	\$77,715,755.00	15	15	31	499,471	0.60
Distrito Federal	\$1173,235,636.00	\$506,088,778.00	\$1,679,324,414.00	2	2	2	7679,881	9.10
Estado de México	\$1,395,508,546.92	\$675,237,701.05	\$2,070,746,247.97	1	1	1	10,964,640	13
Guanajuato	\$248,709,564.00	\$106,075,215.00	\$354,784,779.00	7	4	6	4,126,249	4.90
Guerrero	\$352,625,465.94	\$63,904,700.00	\$416,530,165.94	6	7	13	2,532,223	3.00
Jalisco	\$566,236,425.00	\$301,614,031.00	\$867,850,456.00	3	3	3	5,639,403	6.70

Continúa...

Convenios de coordinación y colaboración: Instituto Nacional Electoral
y Organismos Públicos Locales, procesos electorales simultáneos 2017-2018

Entidad federativa	Presupuesto del Instituto Electoral Local	Financiamiento para partidos políticos	Presupuesto total (Instituto + Partidos políticos)	Lugar que ocupa respecto al presupuesto total de las 15 entidades federativas	Lugar que ocupan el padrón electoral con respecto a las 15 entidades que tuvieron P.E.L	Lugar que ocupan con respecto al padrón electoral del país (84,464,713 ciudadanos y ciudadanas)	Número de ciudadanas y ciudadanos que conforman el padrón electoral	Porcentaje del padrón total en el país
Morelos	\$141,955,000.00	\$140,049,000.00	\$282,004,000.00	10	11	21	1,403,340	1.70
Nuevo León	\$449,129,504.00	\$39,214,602.00	\$488,344,106.00	4	5	7	3,492,657	4.10
Querétaro	\$107,671,236.90	\$18,240,089.10	\$125,911,326.00	14	13	23	1,328,342	1.60
San Luis Potosí	\$108,984,121.00	\$93,992,750.00	\$202,976,871.00	11	9	19	1,882,333	2.20
Sonora	\$234,410,936.00	\$90,389,064.00	\$324,800,000.00	8	8	17	1,985,818	2.40
Tabasco	\$326,800,000.00	\$90,100,000.00	\$416,900,000.00	5	10	20	1,575,320	1.90
Yucatán	\$158,763,235.78	\$36,236,764.22	\$195,000,000.00	12	12	22	1,398,251	1.70
Totales	\$5,684,639,127.54	\$2,308,534,992.29	\$7,993,174,119.83	-				

Nota: Los datos marcados en negritas muestran una diferencia negativa mayor a tres de la resta del lugar que ocupa cada entidad federativa en presupuesto total menos el lugar que ocupa en el padrón electoral con respecto a las 15 entidades. Los datos marcados en cursivas muestran una diferencia positiva mayor a tres de la misma resta.

Fuente: Elaborado por Luis Alberto Pérez Pérez con base en datos del INE, 2012b; y de acuerdos, memorias electorales y decretos del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2012 de las entidades federativas.

Como se puede visualizar en la tabla 6, en las elecciones de 2018 el presupuesto asignado por los congresos de las 30 entidades federativas ascendió a 16.3 mil millones de pesos. Al igual que en los procesos electorales locales 2011-2012, el mayor presupuesto de ambos (OPL y partidos) es el destinado a la operación del OPL con 10.4 mil millones de pesos. El presupuesto de los OPL implica aproximadamente un poco más de la mitad del financiamiento a partidos políticos (5.9 mil millones de pesos).

Igualmente, se puede apreciar que en algunos estados el presupuesto aprobado por las distintas legislaturas fue ampliado, estos fueron los casos de Oaxaca, Sonora y Yucatán; particularmente en Baja California Sur y en Estado de México también se incrementó, pero como parte de la deuda pública. Los OPL de Chihuahua, Guanajuato, Tabasco y Tlaxcala, mediante acuerdos, solicitaron incrementar el presupuesto, no obstante, fueron desechados por la legislatura.

El presupuesto originalmente aprobado se mantuvo en la mayoría de las entidades (Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas). En Campeche, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Sinaloa y Aguascalientes también mantuvieron el presupuesto original; sin embargo, los OPL respectivos lo redistribuyeron de una forma distinta a lo establecido.

Existen casos, como los de Chiapas, Hidalgo y Morelos, que tienen asignado menor presupuesto total con relación al lugar que ocupan en el padrón electoral en el país y con respecto a las otras entidades federativas que tuvieron elecciones locales. En cambio, se aprecian entidades federativas cuyo presupuesto total es mucho mayor, como son Baja California Sur, Campeche, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Esto último, ¿a qué responde?, ¿a que los OPL en estas entidades federativas son estructuras organizacionales mucho más complejas? O ¿acaso su desempeño institucional no es óptimo y por esta razón se vuelve necesario un presupuesto mayor?

Tabla 6
Presupuesto de los Organismos Públicos Locales y financiamiento a partidos políticos
vs. padrón electoral en los procesos electorales 2017-2018

Entidad federativa	Presupuesto del OPL	Financiamiento de partidos políticos	Presupuesto total (OPL + Partidos políticos)	Lugar que ocupa respecto al presupuesto total de las 30 entidades federativas	Lugar que ocupa en el padrón electoral con respecto a las 30 entidades que tuvieron PEL	Lugar que ocupa con respecto al padrón electoral del país (89,332,031 ciudadanos y ciudadanas)	Padrón electoral	Porcentaje del padrón total en el país
Aguascalientes	\$83,276,000.00	\$61,105,819.52	\$144,381,819.52	28	26	27	945,651	1.10
Baja California Sur	\$111,202,403.00	\$38,935,480.00	\$150,137,883.00	27	30	32	517,208	0.60
Campeche	\$144,248,297.21	\$63,385,613.79	\$207,633,911.00	24	28	30	643,238	0.70
Chiapas	\$179,535,072.07	\$255,598,441.25	\$435,133,513.32	13	8	8	3,554,637	4.00
Chihuahua	\$333,699,381.00	\$184,755,037.00	\$518,454,418.00	10	11	11	2,751,363	3.10
Ciudad de México	\$1,551,888,972.81	\$468,293,794.19	\$2,020,180,767.00	2	2	2	7,651,238	8.60
Coahuila	\$229,636,185.20	\$145,199,563.80	\$374,835,749.00	15	14	15	2,159,169	2.40
Collima	\$691,751,745.50	\$39,295,654.00	\$1,081,471,399.50	30	29	31	532,596	0.60
Durango	\$117,888,562.36	\$83,891,487.64	\$201,780,050.00	25	23	24	1,283,527	1.40
Estado de México	\$1,830,105,501.37	\$909,863,985.93	\$2,739,969,487.30	1	1	1	11,858,143	13.30
Guanajuato	\$424,775,359.46	\$205,304,697.90	\$630,080,057.36	7	6	6	4,370,291	4.90

Continúa...

Entidad federativa	Presupuesto del OPL	Financiamiento de partidos políticos	Presupuesto total (OPL + Partidos políticos)	Lugar que ocupa respecto al presupuesto total de las 30 entidades federativas	Lugar que ocupa en el padrón electoral respecto a las 30 entidades que tuvieron PEL	Lugar que ocupa con respecto al padrón electoral del país (89,332,031 ciudadanos y ciudadanas)	Padrón electoral	Porcentaje del padrón total en el país
Guerrero	\$339,909,855.52	\$163,822,644.48	\$503,732,500.00	11	13	14	2,513,456	2.80
Hidalgo	\$221,740,238.16	\$68,720,013.84	\$290,460,252.00	20	16	17	2,122,925	2.40
Jalisco	\$496,116,317.00	\$440,260,489.00	\$936,376,806.00	4	3	3	5,918,893	6.60
Michoacán	\$329,570,437.40	\$239,219,372.60	\$568,789,810.00	9	9	9	3,416,234	3.80
Morelos	\$57,360,000.00	\$111,404,000.00	\$168,764,000.00	26	22	23	1,442,609	1.60
Nuevo León	\$580,033,694.41	\$264,407,862.59	\$844,441,557.00	5	7	7	3,911,375	4.40
Oaxaca	\$415,126,426.98	\$193,376,426.04	\$608,502,853.02	8	10	10	2,870,614	3.20
Puebla	\$349,832,472.00	\$338,729,232.00	\$688,561,704.00	6	5	5	4,510,524	5.10
Querétaro	\$175,232,658.91	\$100,463,010.09	\$275,695,669.00	21	20	21	1,587,493	1.80
Quintana Roo	\$171,887,168.00	\$88,112,832.00	\$260,000,000.00	23	24	25	1,211,979	1.40
San Luis Potosí	\$163,662,693.00	\$133,475,900.00	\$297,138,593.00	19	18	19	1,978,744	2.20
Sinaloa	\$192,314,453.83	\$146,243,258.17	\$338,557,712.00	17	15	16	2,139,390	2.40
Sonora	\$331,000,000.00	\$138,000,000.00	\$469,000,000.00	12	17	18	2,107,526	2.40
Tabasco	\$239,818,047.17	\$127,846,269.00	\$367,664,316.17	16	19	20	1,690,804	1.90

Continúa...

Entidad federativa	Presupuesto del OPL	Financiamiento de partidos políticos	Presupuesto total (OPL + Partidos políticos)	Lugar que ocupa respecto al presupuesto total de las 30 entidades federativas	Lugar que ocupa en el padrón electoral respecto a las 30 entidades que tuvieron PEL	Lugar que ocupa con respecto al padrón electoral del país (89,332,031 ciudadanos y ciudadanas)	Padrón electoral	Porcentaje del padrón total en el país
Tamaulipas	\$218,735,397.68	\$164,788,847.56	\$383,524,245.24	14	12	13	2,633,559	3.00
Tlaxcala	\$75,122,338.59	\$62,649,762.12	\$137,772,100.71	29	27	28	923,460	1.00
Veracruz	\$621,577,000.00	\$488,323,000.00	\$1,109,900,000.00	3	4	4	5,784,064	6.50
Yucatán	\$217,478,257.46	\$115,950,519.00	\$333,428,776.46	18	21	22	1,547,013	1.70
Zacatecas	\$192,051,595.00	\$75,934,070.00	\$267,985,665.00	22	25	26	1,165,708	1.30
Totales	\$10,463,998,531.09	\$5,917,357,083.51	\$16,381,355,614.60		-		85,743,431	96

Nota: Los datos marcados en negritas muestran una diferencia negativa mayor a tres de la resta del lugar que ocupa cada entidad federativa en presupuesto total menos el lugar que ocupa en el padrón electoral con respecto a 30 entidades. Los datos marcados en cursivas muestran una diferencia positiva mayor a tres de la misma resta.

Fuente: Elaborado por Luis Alberto Pérez Pérez con datos del INE (2018a; 2018b, pp. 114-116); y de acuerdos, memorias electorales y decretos del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2018 de las entidades federativas.

Al comparar el presupuesto total (institutos electorales/OPL y partidos políticos) de las 15 entidades en los procesos electorales locales 2011-2012 frente a esas mismas entidades en 2017-2018, llama la atención que en 13 entidades este aumentó, y en dos (Morelos y Tabasco) disminuyó.

Del contraste entre 2012 y 2018 se observa que 13 entidades acrecentaron en promedio 192 millones de pesos. La entidad que más aumentó su presupuesto total fue el Estado de México con 669 millones de pesos, en cambio, la que menos lo aumentó fue Colima con casi 31 millones de pesos.

Morelos y Tabasco disminuyeron en promedio 81 millones de pesos. Sin embargo, en el caso de Tabasco el haber reducido su presupuesto por 49 millones de pesos no fue suficiente, ya que sigue estando lejano al lugar que debería ocupar con respecto al padrón electoral.

Tabla 7
Comparativo del presupuesto de los Institutos Electorales Locales/Organismos Públicos Locales y
financiamiento a partidos políticos en los procesos electorales locales 2011-2012 y 2017-2018

Entidad federativa	2011-2012				2017-2018			
	Presupuesto total (Instituto + partidos políticos)	Gubernatura	Lugar que ocupa en presupuesto total	Lugar que ocupa en el padrón electoral	Presupuesto total (OPL + partidos políticos)	Gubernatura	Lugar que ocupa en presupuesto total	Lugar que ocupa en el padrón electoral
Campeche	\$168,684,953.00		13	14	\$207,633,911.00		13	14
Colima	\$77,715,755.00		15	15	\$108,471,399.50		15	15
Chiapas	\$321,591,045.92	✓	9	6	\$435,133,513.32	✓	8	6
Distrito Federal/ Ciudad de México	\$1,679,324,414.00	✓	2	2	\$2,020,180,767.00	✓	2	2
Estado de México	\$2,070,746,247.97	✓	1	1	\$2,739,969,487.30	✓	1	1
Guanajuato	\$354,784,779.00	✓	7	4	\$630,080,057.36	✓	5	4
Guerrero	\$416,530,165.94		6	7	\$503,732,500.00		6	7
Jalisco	\$867,850,456.00	✓	3	3	\$936,376,806.00	✓	3	3
Morelos	\$282,004,000.00	✓	10	11	\$168,764,000.00	✓	14	13
Nuevo León	\$488,344,106.00		4	5	\$844,441,557.00		4	5

Continúa...

Entidad federativa	2011-2012				2017-2018			
	Presupuesto total (Instituto + partidos políticos)	Gubernatura	Lugar que ocupa en presupuesto total	Lugar que ocupa en el padrón electoral	Presupuesto total (OPL + partidos políticos)	Gubernatura	Lugar que ocupa en presupuesto total	Lugar que ocupa en el padrón electoral
Querétaro	\$125,911,326.00		14	13	\$275,695,669.00		12	11
San Luis Potosí	\$202,976,871.00		11	9	\$297,138,593.00		11	9
Sonora	\$324,800,000.00		8	8	\$469,000,000.00		7	8
Tabasco	\$416,900,000.00	✓	5	10	\$367,664,316.17	✓	9	10
Yucatán	\$195,000,000.00	✓	12	12	\$333,428,776.46	✓	10	12
Total	\$7,993,174,119.83		-		\$10,337,711,353.11		-	

Fuente: Elaboración propia con base en información de las tablas 4 y 5.

En todas estas entidades federativas hubo elecciones para diputaciones por ambos principios de representación y para ayuntamientos. En 2017-2018, para definir el lugar que ocupan en presupuesto y en el padrón electoral, se consideraron únicamente 15 entidades federativas que también tuvieron elecciones en 2011-2012. Cabe señalar que, si bien en 2018 hubo nueve elecciones de gubernatura, en la tabla solo se presentan siete. Esto se debe a que Puebla y Veracruz no tuvieron elecciones en la gubernatura en 2011-2012, ya que las elecciones en ambas entidades fueron en 2016, lo que significaba que el periodo de la gubernatura duraría por única ocasión menos de dos años con el objeto de hacer esta elección simultánea con las federales de 2018. En la columna de presupuesto total (OPL + partidos políticos) se marcan con negritas las entidades que aumentaron presupuesto y en cursivas las que lo disminuyeron.

Vale la pena indicar que en la mayoría de los casos no hay una reducción presupuestaria significativa, sino todo lo contrario. Al analizar la suma de los presupuestos de las 15 entidades que tuvieron las mismas elecciones en ambos periodos, se visualiza que hay un aumento de 2.3 mil millones de pesos, esto significa que hubo un incremento de 29.3%. De esos 2.3 mil millones de pesos, 1.2 mil millones corresponden al financiamiento a partidos políticos, y 1.1 mil millones, al presupuesto operativo de los OPL.

En el caso de las 15 entidades que tuvieron elecciones locales en 2012 y 2018, resalta que los convenios de colaboración se redactaron abarcando la mayoría de las funciones que desempeñó el INE, por lo tanto, no se especificaron reglas claras para la dispersión de los recursos. Lo que significa que serían válidas las argumentaciones que sostienen la desaparición de los OPL, ya que se refleja que en la mayoría de los casos no disminuyeron sus gastos de operación y que, aunque el INE absorba más funciones, siguen costando más al erario público.

En este sentido, el INE se consolida como una de las organizaciones con más presupuesto público, ya que más allá de implementar los procesos electorales también debe encargarse de la credencialización nacional y de la dispersión

del gasto a los partidos políticos nacionales, lo que da como resultado una organización pública robusta complicada de evaluar, y aunque su efectividad para los resultados de la democracia procedimental es adecuada, se puede llegar a teñir de opacidad en el ejercicio de los recursos públicos.

Para una reforma política venidera, se debe considerar poner en el centro la existencia de los OPL, su funcionalidad, sus costos y beneficios, o bien considerar que los convenios de colaboración sean claros, específicos y que atiendan la realidad de cada proceso electoral.

Por ejemplo, si tomamos en cuenta que el presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para el proceso electoral 2011-2012 fue de 1.6 mil millones de pesos, y que para el Instituto Electoral de Ciudad de la México en el proceso electoral 2017-2018 fue de 2.2 mil millones de pesos, conservando su calidad de segundo lugar en el presupuesto, deberían encontrarse en los convenios menos actividades sustanciales compartidas con el INE, ya que tendría la capacidad económica de organizar las elecciones; sin embargo, constitucionalmente no está facultado.

La pregunta es, ¿por qué sigue aumentando el presupuesto de los organismos electorales locales, si el número de actividades o procesos sustantivos a realizar disminuye? En este sentido, para evaluar de forma integral lo antes mencionado, es necesario acceder al ejercicio del gasto de los procesos electorales locales, lo cual queda pendiente para futuras investigaciones.

Consideraciones finales

Finalmente, los convenios de coordinación y colaboración designaron las actividades sustantivas de los procesos electorales locales simultáneos en 2017-2018 y definieron los roles del INE y los OPL en una transición de un federalismo a un centralismo electoral, asimismo, dieron aparente efectividad. No obstante, las actividades sustanciales más importantes fueron llevadas a cabo por el INE, desde la capacitación electoral hasta el Programa

de Resultados Electorales Preliminares (PREP), incluyendo la fiscalización de los sujetos obligados; de manera que tanto el INE como los OPL pasaron a formar parte de un sistema inacabado que se deberá discutir en futuras reformas.

Los convenios de coordinación y colaboración debieron haberse tomado como verdaderos ejercicios de planeación para la redistribución de actividades y recursos, sin embargo, llenaron las lagunas que dejó la reforma electoral de 2014. Empero, tuvieron la efectividad de mantener el orden entre administraciones electorales. Dicho de otro modo: son el elemento jurídico emergente en la transición hacia un *metaorganismo nacional de elecciones*.

Como se mencionó anteriormente, al comparar los presupuestos totales de 2012 con los de 2018, en la mayoría de los casos no hay una reducción presupuestaria significativa, sino todo lo contrario. De forma que, al sumar los presupuestos de las 15 entidades que tuvieron las mismas elecciones en 2012 y 2018, se aprecia que un aumento de 2.3 mil millones de pesos, es decir, un incremento de 29.3%. De esos 2.3 mil millones de pesos, 1.2 mil millones se destinaron al financiamiento de partidos políticos, y 1.1 mil millones, a la operación de los OPL.

Se destaca que, si bien existe coordinación y colaboración entre el INE y los OPL, así como el hecho de que los procesos electorales locales fueron efectivos, la realidad es que la democracia en nuestro país sigue siendo cada vez más cara. Por lo que es necesario definir elementos que realmente muestren una austeridad y una coordinación eficiente del gasto público, lo que daría un elemento más de credibilidad a los procesos democráticos en México.

Es de llamar la atención que los OPL funcionaron en el proceso electoral para actividades secundarias y que siguieron recibiendo un presupuesto mayor al anterior (2011-2012) a la reforma de 2014. En este contexto, en México contamos con organismos electorales eficaces, pero no eficientes. Las elecciones siguen siendo económicamente elevadas en extremo.

Esto último cuestiona la reforma política-electoral de 2014 porque no ha generado una reducción presupuestaria, sino todo lo contrario. La pregunta entonces es: ¿En realidad la desaparición de los OPL es una opción viable o, más bien, no sería una mejor opción el regresar al federalismo electoral anterior a la reforma de 2014? Sea lo que decidan nuestros legisladores y legisladoras, la realidad es que el modelo actual se mantiene en un proceso de centralización inconcluso y costoso.

Referencias

Acuerdos de los Organismos Públicos Locales con respecto al financiamiento de los partidos políticos o a la dispersión del presupuesto para las elecciones locales en el proceso electoral 2011-2012 de entidades federativas: Ciudad de México, Colima, Hidalgo, Guerrero, México, Tabasco.

Acuerdos de los OPL con respecto al financiamiento de los partidos políticos o de la dispersión del presupuesto para el proceso electoral 2017- 2018 de entidades federativas: Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.

Acuerdos de los OPL mediante los cuales se aprueban los calendarios electorales del proceso electoral 2017-2018 de las entidades federativas: Guanajuato.

Barrientos, F. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cárdenas, S. y Reveles, F. (2013). Los Órganos Electorales: un problema complejo. En Molina, L. J., Castañeda, M. L. y García, M. de J. (coords). *Monitor Democrático 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¿ifederalista! O ¿centralista?*, t. II. México: TEEM, UNAM, Facultad de Derecho, COPUEX.

_____ (2015). Las reformas al sistema electoral en México en 2014: Centralización de la autoridad electoral y del sistema de partidos. En Molina, L. J., Castañeda, M. L., Montoya, R. y Díaz, V. M. (coords). *Monitor Democrático 2015: Sobre el nuevo federalismo electoral en México*. México: COPUEX, UNAM, TEED, IMIPE.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017), *Compendio de legislación nacional electoral*, t. I. México: INE.

Córdova, L. (2014), *Compendio de legislación nacional electoral*, t. II. México: Instituto Nacional Electoral.

Convenios generales de coordinación para el Proceso Electoral 2017-2018 entre el INE y los OPL en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Convenios generales de coordinación en materia de conteos rápidos entre el INE y los OPL de las entidades federativas: Morelos, Tabasco, Yucatán.

Diccionario Jurídico Mexicano, t. II (1983). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2006). *Diseño de administraciones electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: Bull Graphics.

Instituto Nacional Electoral: *Calendarios Electorales para el Proceso Electoral de 2012: Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2017-2018*.

Acuerdo por el que se declara el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores para el 2018.

Numeralia del Proceso Electoral 2017-2018: Apartado convenios generales.

Instituto Nacional Electoral (2012a). Calendario Electoral 2012. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectORAles/Calendario-Docs/CalendarioElectoral-2012.pdf>

_____ (2012b). *Cifras Relevantes del Proceso Electoral Federal 2011-2012*. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeralia pef2011-2012_28062012.pdf

_____ (2018a). Acuerdo INE/CG465/2018 del Consejo General del INE, por el que se declara que el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores que serán utilizados en las elecciones Federal y Locales del 1 de julio de 2018, son válidos y definitivos. Disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/96222?fbclid=IwAR3oSXD_yiIRtG7TnM9uLa0HP8z_8MIjQNxAAp7LtsV83DyOUNmucO4RtHE

_____ (2018b). *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018 Final (08/07/18)*. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/28-Numeralia01072018-SIJE08072018-FINAL.pdf>

_____ (2019) *Apartado convenios generales*. Disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/coordinacion-y-vinculacion/>

Jaramillo, Juan (2007). Los órganos Electorales Supremos. En Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg,

International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf>. Consultado el 29 de marzo de 2019.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/LGSMIME.pdf. Consultado el 29 de marzo de 2019

Memorias de los procesos electorales 2011-2012 publicadas por los OPL de las entidades federativas de Guanajuato, Jalisco, Morelos.

Memorias de los procesos electorales 2017-2018 publicadas por los OPL de las entidades federativas de Aguascalientes, Chiapas, Morelos, Nuevo León.

Presupuestos de egresos para el año fiscal 2012 publicados en gacetas o boletines oficiales de las entidades federativas de Campeche, Colima, Chiapas, Jalisco, Guerrero, San Luis Potosí, Sonora, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Yucatán.

Presupuestos de egresos para el año fiscal 2018 publicados en gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas de Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Chihuahua, Coahuila, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas.

Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral. (2017) México: Instituto Nacional Electoral.

Rivera, J. (2017). Del federalismo al centralismo electoral: Desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la reforma constitucional de 2014. En Ugalde, L. C. y Hernández, S. (coords), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México: TEPJF, Integralia.

Ruiz, J. F. (2017). Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 75, septiembre-diciembre. Disponible en <https://www.redalyc.org/jatsRepo/105/10552722007/10552722007.pdf>

Valdés, L. y Ruiz, J. F. (2019). Los órganos encargados de la administración electoral. En Nohlen, D., Valdés, L. y Zovatto, D. (comps.) *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Nacional Electoral, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Fondo de Cultura Económica.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). Juicio Electoral Expediente: SUP-JE-77/2017. Disponible en http://www.congresochihuahua.gob.mx/descargas/MX-M503N_20180103_141932.pdf

Capítulo 3

La facultad de asunción del INE. Retos y experiencias

Cristina Abril Moreno Hernández*
José Juan Ayala Villaseñor**

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 constituyó un cambio fundamental en la función electoral en México. En ella, además de modificarse el esquema de organización electoral federal, se dotó al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) de las atribuciones de asunción, atracción y delegación de los procesos electorales subnacionales. Una de estas nuevas atribuciones, la asunción, dotó al Instituto Nacional Electoral (INE) de la capacidad de asumir directamente, de manera total o parcial, la realización de actividades propias de la función electoral que correspondan a los Organismos Públicos Locales (OPL).

Desde la entrada en vigor de la reforma hasta marzo de 2019, el Instituto Nacional Electoral ha recibido nueve solicitudes de asunción total y 15 de asunción parcial. En este capítulo se presenta un análisis comparado de las

* Correo electrónico: abrilmoreno@uagro.mx
** Correo electrónico: ayala_villasenor@hotmail.com

24 solicitudes aprobadas por el INE, de sus fundamentos y sus resultados, así como de la propia atribución de asunción, sus retos y perspectivas.

Introducción

En el año 2014 el modelo de organización electoral en México sufrió un importante proceso de transformación. Derivado de la evidente disparidad entre la calidad de los procesos electorales federales y los procesos electorales locales se impulsó, desde el gobierno federal, una reforma en materia político-electoral. Se argumentó que la baja calidad de los procesos electorales locales era un reflejo del bajo grado de profesionalización de las autoridades electorales locales, entre las que prevalecían, además, relaciones de dependencia política con las fuerzas políticas locales de las entidades federativas, situación que afectaba seriamente su independencia e imparcialidad.

Se asumió que, para atender el problema de la baja profesionalización, independencia e imparcialidad de las autoridades electorales locales, era necesario modificar los mecanismos locales para su integración y funcionamiento. En ese sentido, derivado de la reforma electoral de 2014, se dotó al INE de la facultad para, a través de un proceso público de selección, designar a las y los miembros de los consejos generales de los 32 OPL. Se le asignaron, además, las responsabilidades de capacitación de ciudadanos y ciudadanas integrantes de mesas directivas de casilla, la organización de un Servicio Profesional Electoral Nacional, y se le otorgaron las capacidades de asumir, delegar o atraer la organización de todos los procesos electorales a nivel nacional.

Lo anterior significó un paso hacia la centralización del modelo de organización electoral, que dejaba a los OPL, como se designó de forma genérica a los Institutos Electorales Locales, como actores potencialmente secundarios de los procesos electorales locales. En ese sentido, el otorgamiento de las facultades de asunción, delegación y atracción de la organización electoral fue el factor que con mayor énfasis centró el debate en torno al papel que desarrollarían los OPL en un modelo organizacional en el que el INE contaría con

facultades para, en cualquier momento y por determinación de su Consejo General, asumir parcial o totalmente la organización de cualquier proceso electoral de nivel subnacional.

Sin embargo, a seis años de la reforma electoral de 2014, los datos parecen demostrar lo contrario. Pese a que el INE cuenta con las facultades de organizar, a través de los recursos de asunción parcial o total, cualquier procedimiento electoral de nivel subnacional, esta atribución, en los hechos, ha sido empleada de forma limitada. En su forma de asunción total durante los seis años anteriores, el Instituto Nacional Electoral solamente ha asumido la organización de un proceso electoral extraordinario en 2019, en el estado de Puebla. En el caso de recursos de asunción parcial la participación del INE en elecciones locales se ha centrado en el desarrollo de actividades de índole técnico, tales como la implementación de los programas de resultados electorales preliminares y la realización de los conteos rápidos.

En este capítulo se plantea un primer ejercicio de aproximación a las solicitudes de asunción total y parcial que han sido presentadas ante el INE en los últimos seis años, con el objetivo inicial de identificar los ámbitos sobre los que con mayor frecuencia se ha solicitado la intervención del Instituto. Además, se analizarán las resoluciones que ante esas solicitudes ha emitido el INE y la naturaleza de la argumentación con la que se han declarado procedentes o improcedentes.

Con todo ello se busca obtener información relativa al comportamiento de los órganos electorales, tanto locales como nacional, en lo referente a las atribuciones de organización electoral a nivel local del Instituto Nacional Electoral.

Consideraciones teóricas

Los organismos electorales se han convertido en instituciones esenciales para el modelo democrático. En los últimos años los diversos esquemas de organización administrativa y de justicia electoral han evolucionado con el

objetivo de realizar comicios más transparentes para fortalecer la legitimidad de los procesos. Hay que recordar que los procesos electorales anteriores –en el modelo mexicano– eran manejados por el Poder Ejecutivo, que podía manipular con facilidad los resultados. Esta práctica fue la principal causa de una inconformidad social que desencadenaría grandes movimientos sociales que han logrado cambios todavía vigentes.

Para los fines de este trabajo es necesario definir qué entendemos por el concepto de *organismo electoral*. Según la Red de Conocimientos Electorales (ACE, por sus siglas en inglés) un organismo electoral es una corporación responsable de la administración electoral independiente que se ajusta al marco institucional existente, con el propósito de llevar a cabo elecciones que sean consideradas legítimas por los diferentes actores políticos. Además, los organismos electorales pueden estar a cargo de uno o más elementos de democracia directa, tales como el referéndum, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato.

Jaramillo, quien realiza una excelente participación en la obra *Tratado de derecho electoral comparado*, define a los organismos electorales como instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos (Jaramillo, 2007, p. 371). Por su parte, Miranda los interpreta como *árbitros legislativos*, que consisten en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electorales, así como en normas y cuerpos que hacen su aparición en los códigos políticos (1957, p. 273).

La Red de Conocimientos Electorales comparte la idea de que el concepto de organismo electoral puede aplicarse a una comisión nacional electoral que coadministra las elecciones con las autoridades locales, las cuales pueden incluir dentro de sus funciones aspectos tales como la coordinación de la impresión de papeletas, la distribución de escaños y el anuncio de los resultados a nivel nacional.¹

1 Todos los organismos electorales se basan en los principios que garantizan la legitimidad de los procesos, como la independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficacia y orientación de servicio.

De acuerdo con la eficiencia de los diferentes organismos electorales, la asignación de nuevas facultades puede aumentar. En lo que se refiere a la asignación de nuevos elementos al INE, se pueden mencionar los siguientes:

- Conducción del registro de las y los electores.
- Delimitación de los distritos electorales.
- Adquisición de materiales electorales.
- Educación a la población votante.
- Administración o supervisión del financiamiento de campañas.
- Monitoreo de los medios de comunicación. -ACE- Red de Conocimientos Electorales.
- La facultad de atracción del INE de aquellos casos que presenten una dificultad para los OPL.

Modelos de organismos electorales

Los modelos de organismos electorales a nivel internacional se clasifican, según las condiciones que presenta cada uno de los sistemas políticos, en:

- Modelo independiente.
- Modelo gubernamental.
- Modelo mixto.²

Cada modelo es sui géneris, los procesos de creación y los organismos electorales centralizados, especializados e independientes tanto de los poderes ejecutivos como de las autoridades en turno se conforman en la actualidad como se mencionó. Con el paso del tiempo se han ido institucionalizando

2 Se puede argumentar que son los modelos que más se implementan, aunque hay casos excepcionales donde aparecen otro tipo de modelos que veremos más adelante, como los organismos electorales, permanentes y temporales, etcétera.

autónomo para administrar su propio presupuesto (Red de Conocimientos Electorales).

Un modelo independiente se caracteriza por lo siguiente:

- Independencia del ejecutivo.
- Ejerce responsabilidad sobre su operación.
- Tiene que cumplir con ciertas obligaciones de gobernabilidad.
- Posee atribuciones para tomar decisiones de manera independiente, dentro del marco legal.
- Sus miembros no pertenecen al poder ejecutivo.
- Tiene seguridad de permanecer en el cargo.
- Cuenta con su propio presupuesto y lo administra de forma independiente al control gubernamental ordinario.

El modelo independiente establece su autonomía para determinar sus necesidades de su personal y su propia política. La ventaja principal es el grado de autonomía financiera, así como el compromiso y la responsabilidad de rendición de cuentas ante la ciudadanía y el resto de los poderes del Estado.

Organismo electoral gubernamental

El modelo gubernamental es aquel en el que las elecciones son organizadas y administradas por una rama ejecutiva del gobierno a través de una secretaría; con pocas excepciones, no cuenta con órgano colectivo de toma de decisiones. Su presupuesto se ubica dentro del asignado a la secretaría y/o las autoridades locales y por lo regular sus funciones son temporales. Para algunos especialistas, como Barrientos (2016), las democracias largas tienen una tendencia mayor para establecer este tipo de modelo.

Según la Red de Conocimientos Electorales, los organismos electorales gubernamentales tienen las siguientes características:

- Se encuentran ubicados dentro de algún departamento de Estado y/o gobierno local.
- Su operación se encuentra sujeta a la instrucción de una rama ejecutiva de gobierno.
- Son responsables de sus políticas, finanzas, desempeño y dirección ante la rama ejecutiva de gobierno.
- Sus atribuciones están limitadas a la instrumentación.
- Son dirigidos por una ministra o ministro, o bien por una servidora o servidor público.
- Forman parte del presupuesto de un ministerio de gobierno.
- Están integrados básicamente por servidoras y servidores públicos.
- El departamento al que pertenecen es una agencia de autoridad local.
- Cuentan con un secretariado.
- Reciben financiamiento de la comunidad donante.
- Pueden estar habilitados para permitir la incorporación de personal que no provenga del servicio público.

Organismos electorales mixtos

Son aquellas instituciones que cuentan con una estructura doble, con un componente de monitoreo y supervisión que es independiente del poder ejecutivo del gobierno, y con un departamento de Estado o del gobierno local. En este modelo las elecciones son organizadas por el componente de instrumentación gubernamental, con cierto grado de supervisión del componente independiente (Red de Conocimientos Electorales).⁴

Sus funciones son estrictamente acotadas en la legislación respectiva. Cada país, dependiendo de sus circunstancias histórico-políticas, adecúa el modelo de gestión de sus elecciones.⁵

4 Hay modelos que se encuentran en extinción, como el caso de Senegal; sin embargo, el objeto de estudio que se desarrolla hace referencia exclusivamente a América Latina.

5 Existen casos de organismos electorales que pueden ser unificados, pues la administración y la justicia electoral están en un solo órgano electoral, como sucede en Brasil (Barrientos, 2016, p. 258).

Para Méndez, el modelo de organismo electoral mixto contempla la flexibilidad e independencia gubernamental que requieren las y los encargados directos de organizar las elecciones, quienes generalmente constituyen parte de los organismos gubernamentales que se convertirán en instituciones permanentes o temporales (2010, p. 15).

De acuerdo con la Red de Conocimientos Electorales, los factores que influyen en cualquiera de los organismos electorales son los siguientes:

- Contexto electoral.
- La situación cultural dentro de la cual se encuentra inmerso.
- Presiones políticas y sociales.
- Las funciones que le son asignadas.
- La forma de selección de sus integrantes.
- Los criterios de *accountability* o rendición de cuentas.
- Poseer personalidad jurídica dentro de su normatividad para actuar de manera legal por cualquier irregularidad durante el ciclo electoral.

La reforma electoral de 2014

La consolidación de la democracia nacional posterior a la transición democrática en México evidenció la disparidad entre el desarrollo nacional y lo que ocurría en los estados. En ese sentido, en 2014, durante la discusión de la más reciente reforma electoral en México, el debate electoral se centró en la influencia que ejercían los gobernadores en la integración y actuación de los Institutos Electorales Locales y, por tanto en las democracias locales. El modelo de federalismo electoral construido en los años 1990 había generado la integración de Institutos Locales encargados de la organización y del arbitraje de los procesos electorales en las entidades, tanto de ayuntamientos como de congresos locales y gubernaturas.

Pese al avance de la democratización nacional en las entidades federativas, persistieron prácticas de control hegemónico de los gobernadores sobre las

instituciones de los estados, entre ellas los Institutos Electorales. Su intervención en los procesos de integración de los Institutos Electorales Locales, y por tanto en su actuación, ponía en duda su imparcialidad. Cabe destacar que los “mecanismos de fraude electoral de antaño ya no son posibles desde el ámbito institucional de las autoridades electorales administrativas”; sin embargo, “actualmente, el principal mecanismo es el clientelismo electoral que se logra por medio de dadas de diferente naturaleza a los electores” (Santiago, 2014, p. 113).

Es decir, si bien no había un cuestionamiento directo a la organización de la jornada electoral y al escrutinio de los votos, sí lo había en torno a la igualdad de condiciones de los partidos políticos durante los procesos electorales.

Dada tal situación, la reforma de 2014 planteó un modelo de centralismo donde las y los Consejeros de los Institutos Electorales Locales fueran nombrados sin la intervención de actores políticos locales –vía los congresos de las entidades–, lo que les dotaría de autonomía real para el ejercicio de sus funciones, previendo con ello un aumento en la calidad de las democracias subnacionales. Así, como resultado de la reforma, se modificó el mecanismo de integración de los Institutos Electorales Locales, que se transformaron en Organismos Públicos Locales, para que sus Consejeros y Consejeras sean designados mediante un proceso de selección por el Instituto Nacional Electoral, el cual además tiene facultades de asunción, atracción y/o delegación de los procesos electorales de los estados. Es decir, se transformaron en “institutos electorales locales con facultades limitadas, pero que conservan su autonomía e independencia del Instituto Nacional Electoral” (Santiago, 2014, p. 113).

La reforma electoral de 2014 incluyó cambios que podrían ubicarse en seis ejes: el régimen de gobierno, los partidos políticos, la fiscalización de recursos, la comunicación política, los mecanismos de participación ciudadana y la organización de la autoridad electoral. Con ello, en dicha reforma se efectuó un cambio fundamental en la estructura organizacional del Instituto Federal Electoral, que se transformó en Instituto Nacional Electoral, con la adhesión de dos Consejeros Electorales adicionales, siendo un total de 10.

Con ello el INE asumió no solo la responsabilidad de la organización de las elecciones federales, como lo había hecho desde su creación, sino también la capacidad de organizarlas en el ámbito subnacional. Las más trascendentes de las modificaciones en sus facultades fueron:

1. Seleccionar y designar a las y los ciudadanos que integran los OPL. Con ello se busca, como se ha mencionado antes, dotarles de autonomía real en el ejercicio de sus funciones, ya que son designados en un proceso de selección meritocrático por el Consejo General del INE. Esto implica una diferencia fundamental respecto al modelo previo, donde los Consejeros y Consejeras Electorales locales eran designados por los congresos estatales como resultado de procesos de negociación política y cuotas partidarias bajo la evidente influencia de los ejecutivos locales.
2. Seleccionar y capacitar a la ciudadanía que integra las mesas directivas de casilla en los procesos electorales locales. Esta facultad implica, pese a la nueva conformación de los OPL, que son las juntas distritales del INE las encargadas de la selección y contratación de quienes fungirán como capacitadores-asistentes electores y supervisores electorales durante los procesos electorales, y con ello serán responsables tanto de la ubicación como de la integración de las casillas. Esto implica, además, el establecimiento de un modelo de casilla única, lo cual significa que, sin importar si se celebra un proceso electoral concurrente, toda la votación de las distintas elecciones es recibida por una sola casilla por sección electoral.
3. Establecer un Servicio Profesional Electoral Nacional. La reforma de 1990 implicó la creación de un servicio civil electoral con el objetivo de mejorar la profesionalización técnica de las y los servidores públicos encargados de la organización de las elecciones federales. Sin embargo, esto no impactó en la profesionalización del personal de los Institutos Electorales Locales. La reforma de 2014, en un esquema de centralización, amplió la obligatoriedad del servicio civil a los empleados y las empleadas de los OPL, garantizando con ello,

como ocurrió en el IFE, la profesionalización de las y los servidores públicos en el ámbito local.

4. Capacidad de asunción, delegación y atracción de la organización electoral. Pese a que la reforma centralizó completamente la función de capacitación electoral, dejó abierta la posibilidad para que la organización de los procesos electorales locales, previo acuerdo del Consejo General del INE, fuera arbitrada por los OPL. Sin embargo, se incluyeron en la ley mecanismos que, ante una duda razonable de la integridad de los procesos electorales locales, le permiten al INE la facultad de atraer y/o asumir parcial o totalmente el control de tales procesos.

Este modelo de centralismo electoral complejizó en lo local el ejercicio de la organización electoral, debido a que tanto a nivel estatal como a nivel distrital existen dos órganos con fronteras poco claras en sus atribuciones: las juntas locales y distritales del INE y los OPL y sus consejos distritales. Además, la ley establece criterios poco claros para determinar la procedencia o no de la delegación, atracción o asunción de los procesos electorales. Tal organización exige un modelo de coordinación especialmente complicado, dado que, pese a que los OPL ahora son integrados por Consejeros y Consejeras nombrados por el INE, las juntas distritales de este han asumido funciones tradicionalmente desempeñadas por los órganos autónomos locales. Situación que, naturalmente, plantea un debate sobre la duplicidad de una estructura de organización de las elecciones.

Aunado a lo anterior, el aumento en las facultades del INE ha traído consigo también consecuencias para su propio funcionamiento. Uno de los primeros señalamientos es la saturación de la capacidad operativa del Instituto, pasando de ser encargado de la organización de las elecciones en 300 distritos uninominales, 32 elecciones de senadurías y una elección presidencial a ser encargado potencial de la organización, además, de los distritos uninominales locales de todo el país, de 31 elecciones para ocupar gubernaturas, una elección de jefatura de gobierno y de 2,457 elecciones municipales.

En términos generales, aunque la reforma atendió los problemas de autonomía de los ahora OPL, también es claro que el modelo de duplicidad de órganos electorales ha complejizado el proceso de organización. Además, dado que la baja calidad de las democracias locales se atribuyó a las deficiencias de los órganos locales, no se atendieron cuestiones más allá de la organización de las autoridades locales, dejando de lado aspectos fundamentales de la democracia, tales como las dinámicas de comportamiento de los congresos locales y su relación con los gobernadores, así como la diversidad de los perfiles de ciudadanía pertenecientes a cada entidad. En lo que se refiere a las y los ciudadanos, es necesario señalar que se obvió que México es un país pluricultural con diversos perfiles ciudadanos, por tanto, se creó una ley que asume un perfil homogéneo, con las deficiencias propias de tal razonamiento.

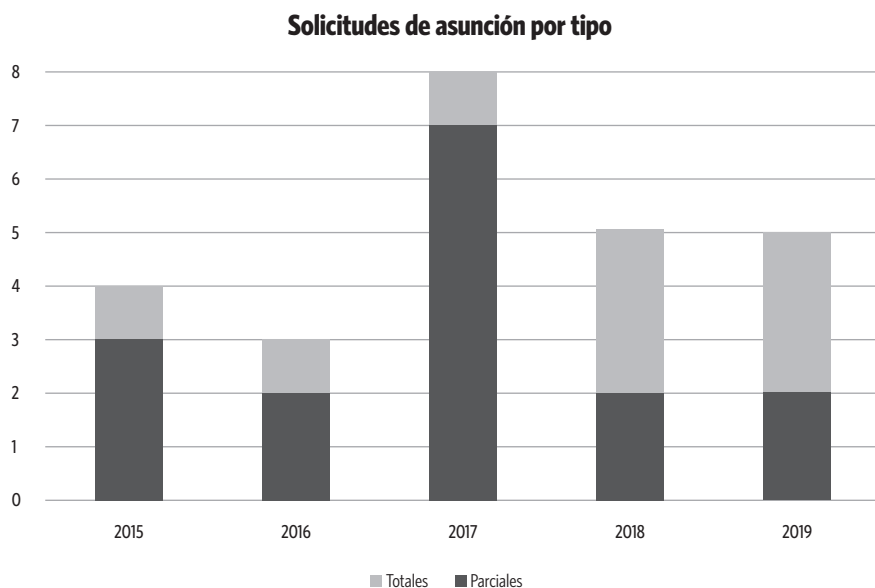
La facultad de asunción y su aplicación

Una de las nuevas atribuciones que fueron concedidas al Instituto Nacional Electoral con la reforma de 2014 es la facultad de asunción, es decir, la atribución que tiene el organismo electoral para asumir el desarrollo de las actividades propias de la función electoral que corresponda a los OPL.

La facultad de atracción se encuentra clasificada en asunción total y parcial. La primera consiste en el desarrollo directo y total en la implementación y operación de las actividades que corresponden a un proceso electoral local. La asunción parcial se encarga de implementar y operar de manera directa alguna actividad o cualquier fase de un proceso electoral local.

De 2015 a 2019 se han interpuesto nueve solicitudes de asunción total y 16 solicitudes de asunción parcial, un total de 24 casos que se convertirán en parte de nuestro objeto de estudio para analizar información como la fecha, contexto de la emisión, solicitante, temática, motivo, justificación y determinación.

Gráfica 1



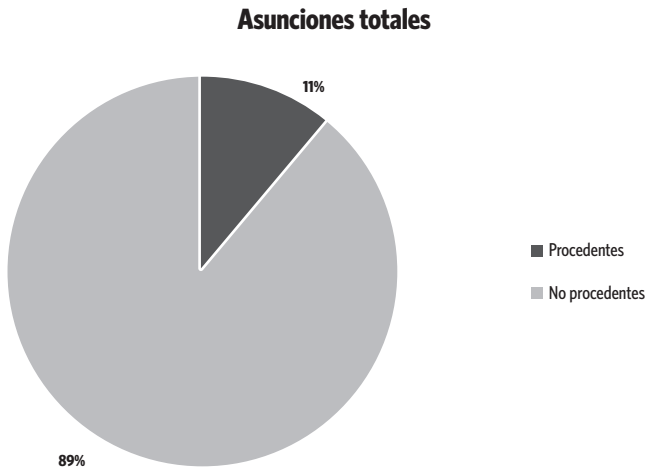
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

Solicitudes de asunción total

La facultad de asunción total le concede al Instituto Nacional Electoral la capacidad para asumir todas las actividades de organización electoral propias de un OPL durante el desarrollo de un proceso electoral local. Esta capacidad está considerada en el artículo 120 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Desde la entrada en vigor de la reforma electoral de 2014 se han presentado ante el Consejo General del INE nueve solicitudes de asunción total, de las cuales ocho fueron declaradas improcedentes y solo una obtuvo una resolución positiva por parte del Consejero General del Organismo Electoral, como resultado de la circunstancia sui géneris que tuvo lugar en el caso específico del estado de Puebla en el año 2019, pues la solicitud cumplía con lo estipulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

Casos de asunción total

En este apartado se describen particularmente las situaciones y los contextos de las solicitudes de asunción total.

- Durante 2015 el primer caso de asunción total fue interpuesto por el presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional (PAN) en Sonora. Con el argumento de la falta de principios rectores en materia electoral por parte del OPL Sonorense se señalaba la falta de consenso para llevar acuerdos, entre ellos, respecto a la aceptación de las coaliciones y la designación de consejeros municipales y distritales, además se cuestionaba la contratación y el despido de funcionariado del OPL para contratar personas afines al PRI. La respuesta por parte del INE fue desechar la solicitud por improcedente en atención a que no cumplió con el requisito de procedencia, consistente en la legitimación de quien promueve la facultad de atracción.
- En el año 2016 el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Hidalgo solicita la facultad de atracción al INE porque considera que existe negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que el OPL de Hidalgo debe realizar. Aunado a esto

expuso que la presidenta del órgano electoral obtuvo el lugar número 14 de la evaluación de 108 aspirantes, y que su perfil no era el idóneo para el cargo, pues la Consejera tiene formación en la licenciatura en Informática y Comercio Internacional. Otro de los argumentos es que el OPL negó el registro de 45 planillas de ediles para participar en las elecciones municipales del proceso 2015-2016, de las cuales 30 se debieron a las inconsistencias en las credenciales de elector y el no cumplimiento de la temporalidad en una constancia de residencia, mientras que las otras 15 planillas no presentaban la paridad requerida para su registro. La respuesta a estos argumentos fue que la solicitud resultaba improcedente en virtud de la causal prevista en el artículo 121, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de ahí que la Secretaría Ejecutiva emitiera un acuerdo de desechamiento por notoria improcedencia.

- En 2017 el representante de Morena en el OPL de Durango solicitó la asunción del INE en la elección local 2018-2019, argumentando que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango no contaba con el presupuesto suficiente para realizar el proceso electoral debido al recorte presupuestal por parte del Ejecutivo y el Legislativo de la entidad, y presentando como evidencia un video de YouTube donde se exponía que el OPL se deslindaba de las actividades preparatorias del proceso electoral por la misma problemática de falta de presupuesto. La respuesta fue desechar la solicitud, en virtud de que la legitimación para solicitar el ejercicio de la asunción está reservada para los Consejeros y Consejeras Electorales del INE o de los Organismos Públicos Locales.
- En 2018 los partidos políticos Movimiento Alternativo Sonorense y Morena solicitó al Instituto Nacional Electoral que hiciera uso de la facultad de asunción, debido a las irregularidades y desorganización en las que habían incurrido las y los Consejeros Electorales en perjuicio de la ciudadanía en general y del partido político local. La resolución fue desechada con el argumento de que la legitimación para solicitar el ejercicio de la asunción está reservada para los Consejeros y Consejeras Electorales.

- En 2018 la representación de Morena ante el 09 Consejo Distrital del INE en Reynosa, Tamaulipas, solicitó la asunción total del proceso electoral con los siguientes argumentos: en primer lugar, el gobernador en turno pertenecía al PAN y, por ende, influía en las decisiones trascendentales del proceso electoral de Tamaulipas, pues tras la renuncia de la magistrada presidente del Tribunal Electoral de Tamaulipas se había asignado en la presidencia a un personaje de las mismas inclinaciones del gobernador; segundo, los cuadernillos del cómputo de votos para la elección municipal del 2018 destacaban la imagen de la coalición del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, lo que ocasionaba una falta de igualdad para los otros partidos políticos; tercero, la inconformidad respecto a la renuncia del presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, una vez iniciado el proceso electoral, por las presiones que ejerció el gobierno de Tamaulipas. La respuesta por parte del INE fue desechar la solicitud en virtud de que la legitimación para solicitar el ejercicio de la asunción corresponde únicamente a las y los Consejeros Electorales de este Instituto o de los Organismos Públicos Locales.
- En 2018 el gobernador del Estado de Nuevo León solicitó la asunción total del proceso electoral debido a la petición que realizó el Consejero Presidente de la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León de una ampliación presupuestal de \$44,780,000.00, con el objetivo de llevar a cabo las elecciones extraordinarias en Monterrey, resultado de un proceso electoral concurrente. La justificación de la ampliación del presupuesto era el equipamiento de las casillas, el material didáctico de la capacitación, la alimentación del funcionariado de casilla el día de la elección, la planeación y todos los requerimientos indispensables para llevar a cabo el proceso electoral extraordinario. La respuesta por parte del INE fue desechamiento, en razón de que se actualizó la causal de improcedencia, consistente en la falta de legitimación procesal para solicitar el ejercicio de la facultad especial de asunción.
- En 2018 el representante del partido político Morena solicitó la modalidad de asunción debido al caso sui géneris que se desarrolló en Puebla con la muerte de la gobernadora Martha Érika Alonso junto

con su esposo, el senador y exgobernador de la misma entidad, Rafael Moreno Valle. Se argumentó que ese suceso y los diversos hechos de violencia que ocurrieron durante la jornada electoral –robo y destrucción de material electoral, balaceras, peleas en las cercanías de diversas mesas de casillas, amenazas a representantes de partidos y a funcionarios y funcionarias de casilla–, así como el debilitamiento de las instituciones electorales locales, justificaban la solicitud de que la organización de la elección de la gubernatura de Puebla fuera realizada por el Instituto Nacional Electoral. La respuesta por parte del INE fue desechamiento por la causal de improcedencia.

- En 2019 Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral solicitaron poner en consideración del máximo órgano de dirección la solicitud del ejercicio de facultad de asunción total para que el organismo electoral fuera la autoridad responsable de organizar las elecciones extraordinarias en el estado de Puebla, correspondientes a la gubernatura y a cinco ayuntamientos.
- Lo anterior debido a las condiciones adversas, como el fallecimiento de la gobernadora constitucional, las nulidades por violaciones sustanciales, los resultados competidos en el proceso electoral anterior y el complejo ambiente político y social en la entidad, en el que era determinante desarrollar acciones extraordinarias y emergentes para garantizar que la ciudadanía contara a la brevedad con la celebración de elecciones libres y auténticas para elegir a sus representantes populares, conforme a los principios de certeza y legalidad en la entidad, pese a los reducidos plazos con los que se contaba.
- El Consejo General estimó como fundada la petición de asunción total para que el INE llevara a cabo la realización de los procesos extraordinarios para elegir a los miembros de los ayuntamientos de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma, así como la elección de la gubernatura, de acuerdo con los

siguientes razonamientos y consideraciones de derecho:⁶ la aprobación de la asunción se fundó en el artículo 120 de la LGIPE, que prevé que el Consejo General puede ejercer la facultad de asunción únicamente a través de la petición debidamente fundada y motivada de al menos cuatro de sus Consejeros y Consejeras, o bien de la mayoría del consejo del OPL.⁷

- En 2019 el representante del PAN solicitó que se ejerciera la facultad de asunción total de los asuntos relativos a la elección extraordinaria de gubernatura en el estado de Puebla debido a la pérdida de vida de la gobernadora constitucional. Ese acontecimiento se sumó a la alta crispación social y el enrarecimiento del ambiente electoral, lo que evidenció un contexto de avasallamiento y total inequidad e intromisión que no garantizaba el buen desarrollo del proceso electoral extraordinario. Por lo anterior, el Partido Acción Nacional hizo un llamado urgente al Consejo General del INE para que asumiera la responsabilidad del proceso extraordinario. Varias solicitudes se presentaron en la misma fecha y su tramitación sería prácticamente simultánea, pues se determinó su acumulación al expediente en que se actuó, para efectos de que ambos asuntos fueran resueltos mediante una misma resolución.⁸

6 A continuación, se describen con mayor especificidad los hechos que motivaron la decisión del Instituto Nacional Electoral:

- Las elecciones estuvieron inmersas en un contexto de polarización social y tensión política que involucró a la ciudadanía y a los actores políticos en el estado de Puebla.
- Diversas inconformidades dieron origen a la presentación de impugnaciones que derivaron en la nulidad de las elecciones de integrantes de ayuntamientos.
- Las resoluciones judiciales por las que se determinó la nulidad de esas elecciones se basaron en vulneraciones al principio de certeza por violaciones sustanciales a la cadena de custodia de los paquetes electorales, la no realización del escrutinio y cómputo de las casillas, así como en diversos eventos de violencia.
- Las Consejeras solicitantes consideraron primordial generar las condiciones de seguridad y certeza para el ejercicio del derecho votar y ser votado, lo cual solo podía ser garantizado a través de mecanismos de organizaciones rigurosos y especializados.
- La elección extraordinaria derivaba de la falta absoluta de la gobernadora constitucional, y no de una determinación jurisdiccional de nulidad de la elección ordinaria.

7 Los Consejeros y Consejeras Electorales del Instituto Nacional Electoral que solicitaron la asunción total fueron: la Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas, la Lic. Pamela San Martín Ríos y Valles, el Mtro. Marco Antonio Baños Martínez y el Dr. José Roberto Ruiz Saldaña.

8 La resolución planteó asumir totalmente la organización y realización del proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla, para elegir a la persona titular del Ejecutivo Estatal, así como para integrar a los miembros de los ayuntamientos de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma.

Uno de los aspectos a destacar, una vez estudiados los casos de asunciones totales durante el periodo de 2015 a 2019, es que hace falta dotar de información y/o asesoría a los representantes de los partidos políticos de las entidades federativas y parte de las y los Consejeros de los OPL respecto a quiénes, y en qué casos, tienen la facultad de solicitar la asunción, debido a que 90% de las peticiones fueron desechadas por improcedentes al no cumplir con el principal requisito, pues los únicos que tiene la facultad de petición son las y los Consejeros Electorales, tanto del INE como de los OPL, de acuerdo a lo que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 121, apartado III.⁹

Las observaciones son las siguientes:

- Las y los representantes de los partidos políticos realizan el trámite y gestión para establecer la solicitud de asunción sin conocer el procedimiento y lo que establece la legislación electoral.
- El otro caso es que conocen la legislación y aun así realizan la petición, teniendo conocimiento de que no procederá, pero generará presión política que impactará al opositor-adversario, dependiendo de la circunstancia en cada uno de los casos.

Casos de asunción parcial

La facultad de asunción parcial del INE, concedida en el artículo 120 de la LGIPE, consiste en la capacidad de atraer de forma individual alguno de los elementos de organización de los procedimientos electorales, tales como la

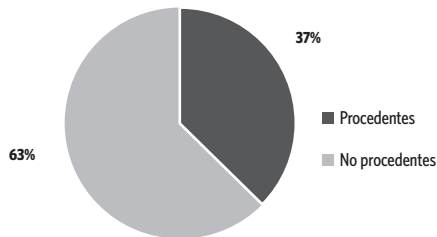
9 La ley establece que los casos de asunción de la elección se resolverán mediante procedimientos especiales que deberá instaurar la Secretaría Ejecutiva del Instituto. La asunción de la competencia de una elección local solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualizaba alguno de los siguientes expuestos:

- La existencia de factores sociales que afecten la paz pública, en perjuicio de los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral.
- La ausencia de condiciones políticamente idóneas por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral.
- Los procedimientos de asunción deberán ser iniciados a petición fundada y motivada ante el Instituto por parte de, al menos, cuatro de sus Consejeros y Consejeras, o de la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local (LGIPE, 2014).

conformación de los órganos electorales distritales o la implementación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Desde 2014 se han registrado un total de 16 solicitudes de asunción parcial, enfocadas primordialmente en la implementación de los procedimientos del conteo rápido y del PREP, habiendo sido considerados procedentes solo 37% de los casos.

Los datos expuestos a continuación también evidencian que el principal motivo de rechazo de las solicitudes presentadas ante el INE es que han sido, en su mayoría, presentadas por actores que no cuentan con la facultad legal para solicitar dichos procedimientos, tales como candidatos políticos o representantes de los partidos políticos ante los diversos organismos electorales.

Gráfica 3
Asunciones parciales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

Asunciones parciales

A continuación, se detallan las circunstancias, argumentos y resoluciones de las solicitudes de asunción parcial presentadas entre 2015 y 2020.

- En el año 2015 se presentó el primer caso de solicitud de asunción parcial. El recurso fue promovido por los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, con el objetivo de solicitar que el INE asumiera la implementación y operación del Programa de

Resultados Electorales Preliminares, argumentando falta de capacidades técnicas y de recursos humanos. Analizada la solicitud, el INE acordó que la asunción era procedente, asumiendo las responsabilidades solicitadas previo establecimiento de un convenio financiero mediante el que se establecieron condiciones de financiamiento de las actividades solicitadas por parte del OPL de Sinaloa.

- En 2015 la Consejera Presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones promovió una solicitud de asunción parcial para pedir que el INE asumiera la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, bajo el argumento de insuficiencia presupuestaria para el desarrollo de dichas labores. El asunto no fue discutido en el pleno del Consejo General del INE debido a que el OPL de Tlaxcala presentó una solicitud para desistirse del procedimiento.
- En 2015 los miembros del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango presentaron una solicitud de asunción parcial de las actividades de implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, argumentando falta de recursos humanos e incapacidad técnica para hacer frente a la organización de este. El asunto no fue discutido por el Consejo General del INE debido a que quienes lo promovieron presentaron una solicitud para desistirse de la solicitud inicial.
- En 2016 el Consejo General del OPL del estado de Veracruz solicitó al Instituto Nacional Electoral la asunción parcial de las actividades relativas a la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, argumentando falta de capacidad técnica y humana para operarlo. Tras un análisis de la solicitud, el INE la declaró procedente, condicionada a la firma de un acuerdo con el OPL de Veracruz para financiar el procedimiento.
- En 2016 el Consejo General del OPL de Nayarit solicitó al INE la asunción parcial de las actividades de implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, el conteo rápido y la recepción de paquetes electorales, así como la designación de secretarios y secretarías en los consejos municipales, con el argumento de la carencia de un departamento de informática, problemas de recursos

humanos e insuficiencia financiera para la realización de las tareas mencionadas. Tras ser discutido el asunto por el Consejo General del INE, se declaró procedente la solicitud de asunción del conteo rápido y del PREP, condicionada a la firma de un acuerdo con el OPL de Nayarit para financiar del procedimiento. Sin embargo, se declaró improcedente la solicitud de recepción de paquetes electorales y la designación de secretarios y secretarías en los consejos municipales.

- En 2017 el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del INE en el Estado de México solicitó la asunción parcial de las funciones relativas a la digitalización de las actas desde las casillas dentro del PREP. Esta solicitud fue desechada por provenir de un ciudadano carente de la facultad legal necesaria para presentarla.
- En 2017 el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral solicitó la asunción parcial de las funciones relativas a la digitalización de las actas desde las casillas para el PREP en el Estado de México. Esta solicitud fue desechada por haber sido presentada por un ciudadano carente de la facultad legal necesaria para ello.
- En 2017 el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral solicitó la asunción parcial de las funciones relativas al resguardo, distribución y almacenamiento del material electoral, desde su elaboración hasta la entrega de la paquetería a las y los presidentes de las mesas directivas de casilla, además de la instalación y operación tanto del PREP como del conteo rápido en el estado de Coahuila. Esta solicitud fue desechada por provenir de un ciudadano sin la facultad legal necesaria para presentarla.
- En 2017 la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero solicitó al INE la asunción de la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares para el proceso electoral ordinario 2017-2018 de diputaciones y ayuntamientos en Guerrero, argumentando incapacidad técnica y financiera para su operación. Analizado el asunto por el Consejo General del INE, se determinó improcedente la solicitud, señalando que luego de la realización de un diagnóstico se encontró

que el OPL de Guerrero contaba con las posibilidades financieras y temporales para operar el programa.

- En 2017 el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local del INE en el estado de Veracruz solicitó la asunción de la elección del municipio de Veracruz, argumentando irregularidades en la actuación del OPL. Esta solicitud fue desechada por haber sido presentada por un ciudadano carente de la facultad legal necesaria para ello.
- En 2017 el Secretario Ejecutivo y representante legal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco solicitó al INE la asunción de la implementación, operación y ejecución del PREP y el conteo rápido durante el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en Tabasco. Analizado el asunto por el Consejo General del INE, se determinó procedente la asunción de la implementación y operación del conteo rápido, y la improcedencia de la implementación y operación del PREP.
- En 2017 las y los Consejeros Electorales del INE: Pamela San Martín Ríos y Valles, Dania Paola Ravel Cuevas, Marco Antonio Baños Martínez y José Roberto Ruiz Saldaña, presentaron ante el organismo del que son miembros una solicitud para que el Instituto asumiera la realización de los conteos rápidos para las elecciones de gubernatura en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, así como de la elección de la jefatura de gobierno en Ciudad de México, correspondientes al proceso electoral 2017-2018. Analizado el asunto por el Consejo General del INE, se determinó la procedencia de la solicitud a excepción del estado de Tabasco, donde existía una resolución previa que ya asignaba al INE la realización de dicho procedimiento.
- En 2018 el representante propietario del partido político nacional Encuentro Social solicitó al INE, ante la Vocalía Ejecutiva de la Junta Local de Morelos, ejercer la facultad de asunción parcial de las etapas pendientes de la jornada electoral, referentes al cómputo, entre otras relativas al proceso electoral ordinario del estado de Morelos. Esta solicitud fue desechada por haber sido presentada por un ciudadano sin la facultad legal necesaria para ello.

- En 2018 un grupo de personas candidatas y representantes de partidos políticos ante el OPL de Chihuahua solicitaron al INE ejercer la facultad de asunción respecto al cómputo distrital y las etapas restantes del proceso electoral en el estado de Chihuahua, argumentando la incorrecta actuación previa de la autoridad electoral local. Esta solicitud fue desechada por haber sido hecha por un grupo ciudadano carente de la facultad legal necesaria para presentarla.
- En 2019 el Secretario General del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California presentó una solicitud al INE para que ejerciera la facultad de asunción parcial para implementar el conteo rápido para el proceso electoral local ordinario 2018-2019 en el estado de Baja California. Discutida la solicitud por el Consejo General del INE, se determinó procedente asumir la función de conteo rápido.
- En 2019 la representante del partido político Morena ante el Consejo Local del INE de Aguascalientes solicitó que el Instituto Nacional Electoral “[...] ejerza su facultad de Asunción de la preparación de la Jornada Electoral del organismo público electoral de Aguascalientes” (INE, 2021). Esta solicitud fue desechada por haber sido presentada por un ciudadano sin la facultad legal necesaria para ello.

Los datos anteriores permiten observar que, al igual que las solicitudes de asunción total, solo un pequeño porcentaje, equivalente a 37%, ha resultado procedente. Si bien en todos los casos de solicitudes de asunción parcial los argumentos han girado en torno a la falta de capacidades técnicas y humanas para operar programas que requieren algún grado de experiencia técnica, el mayor motivo de rechazo ha sido que dichas solicitudes eran, generalmente, promovidas por personas no facultadas por las leyes electorales para tales efectos.

Un caso relevante de estudio es la solicitud presentada en 2017 por la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en la que se requirió la asunción parcial de la implementación y operación del PREP. Este caso constituye el único ejemplo de rechazo del INE a la asunción parcial de la operación del PREP, resolución

que fue adoptada tras analizar el argumento de falta de suficiencia presupuestal presentado por el OPL de Guerrero mediante un estudio financiero realizado por el INE que evidenciaba la suficiencia presupuestal del órgano local para el desarrollo de esas actividades. Con esta resolución el INE se mostró claramente indispuerto a asumir responsabilidades locales por argumentos exclusivamente financieros.

Conclusiones

En este documento, de alcance exclusivamente exploratorio, se recopilaron y sistematizaron los datos existentes relativos a cómo se han operado, desde su creación en 2014 hasta el primer semestre de 2020, las facultades de asunción parcial y asunción total que le fueron conferidas al Instituto Nacional Electoral en la reforma en materia político-electoral de 2014.

Los hechos parecen mostrar que, contrario al diagnóstico que señaló que tales atribuciones convertirían al INE en un organismo que paulatinamente asumiría la totalidad de la organización electoral a nivel subnacional, existe una tendencia a no centralizar la función electoral. Por el contrario, solo en dos de las 24 solicitudes analizadas fueron miembros del Consejo General del INE quienes promovieron la asunción (una total y una parcial), mientras que las cinco solicitudes procedentes restantes fueron promovidas por miembros de los Consejos Generales de los OPL.

En el mismo sentido, los datos muestran que 72% de las 25 solicitudes de asunción que han sido formalmente presentadas ante el INE han sido promovidas por individuos que no están considerados en la legislación como promoventes legítimos. En estos casos se identificó que los representantes de los partidos políticos ante los organismos electorales han sido los principales promotores de estos recursos pese a que la ley no reconoce en ellos esa facultad, pues fueron promoventes de 52% del total de solicitudes presentadas entre 2014 y 2019, todas ellas desechadas.

Un dato importante es que las seis solicitudes de asunción parcial que fueron declaradas como procedentes se relacionaban con la asunción de actividades técnicas, como los conteos rápidos y la operación de los programas de resultados electorales preliminares, evidenciando que en los casos en los que el INE ha asumido la organización de procesos electorales locales se ha limitado a la operación de programas que requieren de una profesionalización técnica con la que regularmente no cuentan los Organismos Públicos Locales.

Otro elemento importante que muestran los datos es que aunque el argumento de la insuficiencia presupuestal de los OPL ha estado constantemente presente en las solicitudes presentadas, el INE ha desechado su validez, condicionando toda asunción de actividades a la firma de convenios de financiamiento con los OPL en los que se asume que, aunque sea el INE el que opere actividades de los procesos electorales locales, en todos los casos estas actividades deben financiarse con recursos de los órganos locales, sin afectar la programación financiera del Instituto Nacional Electoral. Por último, se evidencia que la asunción total, pese a que ha sido recurrentemente solicitada, solo se ha ejercido en un proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla.

Referencias

Barreda, M. (2013). Las instituciones políticas de las democracias latinoamericanas. En Barreda, M., *Las democracias latinoamericanas: Procesos de cambio político y rendimiento constitucional*. Barcelona: Huygens Editorial y Plural Editores.

Barrientos del Monte, F. (2016). Las elecciones y sus reglas. En Barreda, M., *Análisis de la política: Enfoques y herramientas de la ciencia política*. Barcelona: Huygens Editorial.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados

del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

Carpizo, J. (1981). Notas sobre el presidencialismo mexicano. En Kaplan, M., *Estado, derecho y sociedad*. México: UNAM.

Castellanos, R. (2016). *La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. México: Senado de la República.

Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En Zovatto, D. y Orozco, J., *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM.

Duverger, M. (2014). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Favela, A. y Ortiz, R. (2015). Las reformas políticas mexicanas, 1977-2014. En González, M. y Escamilla, A., *El nuevo sistema político-electoral mexicano 2015*. México: UAM.

García, M. (2011). Las reformas electorales a nivel federal en México. *El Cotidiano*.

Jaramillo, J. (2007). "Los Órganos Electorales Supremos". En Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. 2a. ed., Fondo de Cultura Económica.

Méndez de Hoyos, I. (2010). "Órganos Electorales en América Latina, 2010-2012". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Organización de los Estados Americanos. Fundación Nacional para la Democracia y Reformas Políticas en América Latina.

Miranda, J. (1957). *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina (1945-1956)*, México.

Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Red de Conocimientos Electorales. Administración Electoral. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/ema/default>

Santiago, J. (2014). Del federalismo al nacionalismo electoral. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (6).

Schedler, A. (2000). Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral. *Política y Gobierno*, VII(2).

Ugalde, L. (2017). El reformismo electoral mexicano, 1977-2014. En Ugalde, L. y Hernández, S., *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: Perspectiva federal y local*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Capítulo 4

Sentencias relevantes del TEPJF 2017-2019

Karolina M. Gilas*

Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es uno de los actores clave para la construcción y operación del sistema electoral mexicano. Sus facultades de revisión de las decisiones de las autoridades electorales administrativas, tanto nacional como estatales, junto con la posibilidad de realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas y de su implementación le permiten imprimir una huella profunda en la organización electoral. Esa huella llega a ser tan profunda que hoy, después de 25 años del funcionamiento de la justicia electoral, es imposible comprender los fenómenos electivos sin haber analizado las decisiones del Tribunal.

En ese sentido, el TEPJF ha sido, al igual que otros tribunales constitucionales de la región, agente clave en el proceso de transformación democrática del país (Hirschl, 2018, p. 2; Nieto, 2014, p. 15). El control de legalidad, de

* Correo electrónico: kmgilas@politicas.unam.mx

constitucionalidad y convencionalidad de las normas y de la actuación de las autoridades electorales y, en general, de los actores políticos, debe estar encaminado a garantizar los principios de certeza, legalidad y equidad de la contienda. Con ello, a su vez, se garantiza la legitimidad de los procesos electorales y de las autoridades electas.

A lo largo de su existencia, el TEPJF ha ido incrementando su importancia y ampliando las esferas de su influencia, para abarcar virtualmente todos los ámbitos del derecho electoral. Su capacidad de injerencia, junto con los incentivos que en el sistema electoral mexicano alientan a los actores políticos a recurrir constantemente las decisiones de las autoridades, ha generado un fenómeno de “judicialización de la política” (Hirschl, 2018; Domingo, 2007).

Históricamente, el TEPJF recibe el mayor número de impugnaciones durante el desarrollo de los procesos electorales federales (en particular, las generales), cuando se presenta la concurrencia y en los comicios posteriores a las reformas electorales. Estos factores se conjugaron en los comicios de 2018, los más grandes en la historia de México, en los que se eligieron 18,735 cargos. Entre esa concurrencia y los comicios de 2017 y 2019, obtenemos una muestra significativa que abarca los procesos federales y las elecciones en cada una de las entidades federativas, y un total de casi 19 mil cargos electos.

Durante el periodo electoral de 2017 a 2019, las salas del TEPJF resolvieron casi 22 mil asuntos relacionados con los procesos electorales. Una tercera parte se relacionó con las elecciones federales de presidencia, senadurías y diputaciones, y el resto en relación con los procesos locales (TEPJF, Informes de labores, 2017, 2018 y 2019). Las impugnaciones fueron presentadas, en su mayoría, por la ciudadanía, por los partidos políticos y quienes ostentaban las candidaturas. Su temática refleja la complejidad de la operación del sistema electoral en México, al referirse a cuestiones técnicas de la organización de los comicios (por ejemplo, en relación con la operación de las candidaturas independientes, diseño de boletas o procedimientos de escrutinio y cómputo en casillas), pero también a cuestiones de interpretación constitucional y de protección de derechos humanos (por ejemplo, acerca de la operación

de la paridad o ejercicio de derechos por personas desplazadas o privadas de libertad).

El análisis de los criterios emitidos por el TEPJF en el marco de estos tres procesos comiciales permite, por un lado, identificar las problemáticas relevantes de diseño y operación que tiene el sistema electoral mexicano. Por el otro, da pie a comprender cuál es el impacto de la justicia electoral en la operación del sistema electoral y en la actuación de los diversos actores políticos.

Este trabajo pretende analizar ambos aspectos. Para ello, en el segundo apartado, se estudia el papel del TEPJF en los procesos electorales mexicanos, apuntando a los factores que convirtieron al Tribunal en uno de los actores clave. En el tercer apartado, se analiza la distribución estadística de los niveles de impugnación generados en los procesos federales y locales, para determinar qué tipo de asuntos y en relación con qué temáticas dominaron el ejercicio jurisdiccional en el periodo estudiado. Asimismo, se explican los criterios más relevantes emitidos en el periodo y se apunta a su impacto en el desarrollo de los comicios, destacando las decisiones relativas a la organización electoral, validez de los resultados y a la protección de los derechos de la ciudadanía. Finalmente, en el apartado cuarto, se concluye acerca del rol que ha jugado la justicia electoral en la celebración de las elecciones en el periodo 2017-2019.

El papel de la justicia electoral en los procesos electorales en México

El sistema electoral mexicano es, en definitiva, uno de los más complejos y altamente regulados en el mundo. Cuenta también con una estructura dual de autoridades administrativas y jurisdiccionales que son las responsables de las tareas de organización electoral y del control de la legalidad y constitucionalidad de estas.

Para hablar de la complejidad de la regulación en la materia electoral en México basta con advertir la (creciente) robustez de la legislación. La literatura

apunta a que la amplitud del documento normativo, expresada por el número de artículos o palabras que contiene, es una expresión de la complejidad legislativa y del nivel de especificidad de una regulación, y considera que los documentos normativos más largos y que contienen normas más detalladas, son más especializados y escritos en un lenguaje más técnico (Huber y Shipan, 2002).

Aplicando este parámetro a la legislación federal (o general) mexicana, obtenemos que esta aumentó su complejidad de manera significativa durante los últimos 40 años. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977 contenía 248 artículos, mientras que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incluía, en su última versión de 2008 y después de varias reformas, 394.¹ Esto es, en los primeros 30 años la legislación electoral incrementó en 146 artículos (en promedio, 29 artículos por cada elección presidencial celebrada). El marco legal vigente, que incluye a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos tiene, en conjunto, 590 artículos; más del doble de la LOPPE (237%).

Tomando como parámetro el número de palabras empleado, se advierte que la legislación ha pasado de 82,097 palabras en 2008 a 109,988 en 2014; es decir, la nueva legislación incrementó su densidad en 33%. A ello, por supuesto, habría que sumarle las leyes y los códigos electorales de las 32 entidades federativas y las constituciones federal y estatales, para obtener un panorama más completo.

Es evidente que la regulación del sistema electoral mexicano ha ido en aumento. Las reformas subsecuentes han ampliado la regulación e incrementado la complejidad de las reglas y, con ello, han creado condiciones para una cada vez mayor judicialización de las elecciones. A pesar de la complejidad, extensión y nivel de detalle de las normas, en la legislación persisten lagunas, contradicciones y ambigüedades, lo que genera la necesidad de interpretación

1 Su primera versión, aprobada en 1990, tuvo 410 artículos.

jurisdiccional e incentiva que los actores políticos recurran ante los jueces cuando las reglas les parezcan poco claras o perjudiciales.

Es en esta dinámica de frecuentes reformas y de creciente complejidad legislativa que el papel de la autoridad electoral jurisdiccional, en particular del TEPJF, se ha vuelto cada vez más relevante. El impacto de la interpretación del Tribunal de las normas es tal que, en la actualidad, sin el conocimiento de su jurisprudencia y criterios es prácticamente imposible para las autoridades llevar a cabo sus funciones y para los partidos, las candidaturas y demás actores participar en los procesos electorales. Este hecho añade otro nivel de complejidad al manejo de las reglas electorales en México, tomando en cuenta que desde 1996 a la fecha el TEPJF ha emitido más de 210 mil sentencias (SGA, 2020) y a la fecha mantiene vigentes 1,302 tesis y jurisprudencias (IUS Electoral, 2020).

Para advertir la magnitud del impacto de los criterios del TEPJF es suficiente recordar solamente algunas de sus decisiones que han marcado un antes y después en la operación y diseño del sistema electoral mexicano. De esa importancia fue la creación del procedimiento especial sancionador (SUP-RAP-34/2006) que fue después retomado por la legislación y que sigue siendo el mecanismo para la revisión de las quejas y denuncias relativas al uso de los medios de comunicación con fines políticos y electorales; el caso del *Pemexgate* que abrió la puerta a una fiscalización más eficiente de los ingresos de los partidos políticos (SUP-RAP-018/2003), o la implementación de la paridad en la postulación de las candidaturas en el ámbito municipal (SUP-REC-46/2015 y jurisprudencia 6/2015), por mencionar solo algunas de las decisiones.

La emisión de sentencias y de jurisprudencias está también afectada por dos factores principales: por la dinámica de las reformas y por la celebración de las elecciones generales (en las que se eligen los cargos de presidencia, diputaciones y senadurías). Es en el periodo de ajuste de las autoridades y actores políticos a las nuevas reglas cuando suele incrementar el número de demandas presentadas ante las salas del TEPJF; lo mismo ocurre durante

la celebración de los comicios, en particular de aquellos de mayor grado de competitividad y/o relevancia política.

En los procesos electorales de 2017, 2018 y 2019 se conjugaron estos dos factores. Fueron elecciones celebradas en un contexto postreforma y, además, en 2018 se celebraron los comicios más grandes en la historia. Si bien el proceso de 2018 no fueron las primeras elecciones federales celebradas bajo las mismas reglas, sí se trata de las primeras elecciones generales organizadas bajo ese esquema y con una concurrencia sin precedentes. Estos dos factores convierten las elecciones de 2018 y los procesos inmediatamente anteriores y posteriores tan interesantes para el análisis del impacto de las sentencias del TEPJF.

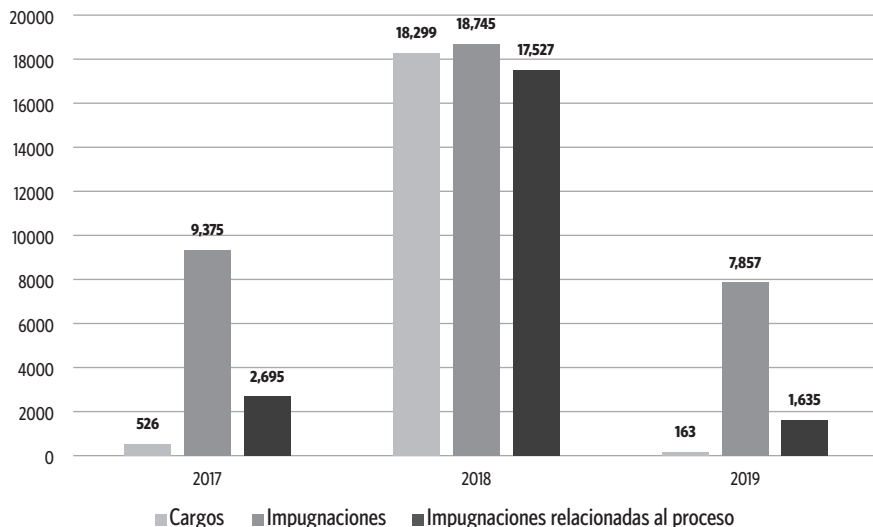
Criterios relevantes en los procesos 2017, 2018 y 2019

En este apartado se presentan los datos acerca de las cantidades de demandas presentadas ante el TEPJF en relación con los procesos electorales federales y en las entidades federativas, tipo de juicio y la temática abordada. Este análisis permite identificar los temas que generaron mayores dificultades para las autoridades y actores políticos y que ameritan un estudio más profundo, como aquellos relacionados con los resultados, con la propaganda, la vida interna de partidos y los actos de organización de la elección.

Los números hablan: tendencias en las impugnaciones electorales

Los comicios celebrados entre 2017 y 2019 abarcaron elecciones federales de presidente, diputaciones y senadurías, así como elecciones en cada una de las entidades federativas. En total, en este ciclo electoral, fueron disputados 18,988 cargos. A estos cargos les correspondió un total de 21,857 impugnaciones; en promedio, poco más de una (1.15) demanda por cada cargo.

Gráfica 1
Impugnaciones recibidas por el TEPJF, 2017-2019



Nota: En 2017 las elecciones se celebraron en 4 entidades, en 2018 a nivel federal y en 30 entidades, y en 2019 en 9 entidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de labores del TEPJF, disponibles en <https://www.te.gob.mx/informe/>

Como se observa en la gráfica 1, la distribución de las impugnaciones no es uniforme en los distintos años electorales. En los años 2017 y 2019 se observa que la mayoría de las demandas presentadas no tuvo relación con los procesos electorales celebrados estos años. Estos “otros asuntos” son aquellos relacionados con otras problemáticas, como integración de los órganos electorales, ejercicio de los cargos electos o vida interna de partidos. Entre estos asuntos se encuentran también aquellos vinculados con los procesos electorales anteriores o los que están iniciando en el año calendario.

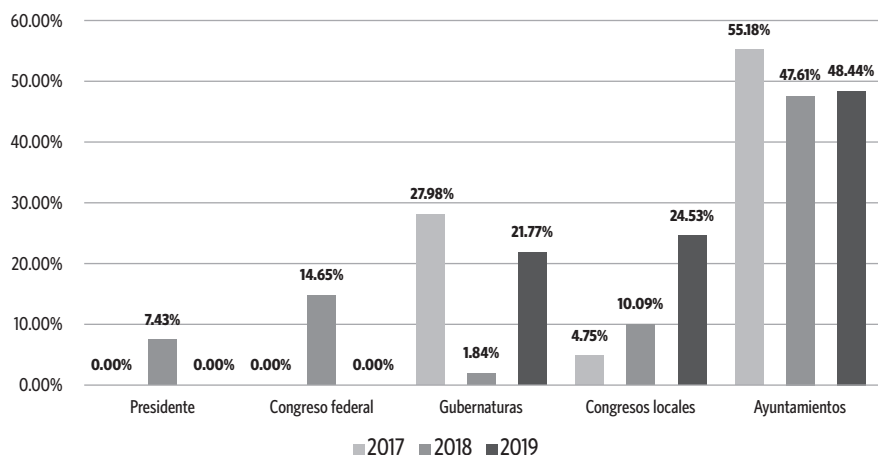
Contra todo pronóstico,² los procesos concurrentes de 2018, si bien generaron una importante cantidad de impugnaciones, estas fueron por debajo de la relación mantenida en otros años entre el número de cargos electos y el nivel de judicialización. En 2017 y 2019 fueron presentadas, respectivamente, 5 y 10 demandas por cada cargo electo, mientras que en 2018 esa relación fue de únicamente una impugnación por cada cargo.

La tendencia de judicialización resulta contraintuitiva, pues se esperaría un incremento masivo de las demandas en relación con el proceso electoral concurrente y más grande del que se tiene registro. Entre posibles explicaciones de este fenómeno se podría considerar, por un lado, las limitantes en las capacidades y recursos partidistas que, probablemente, no hayan sido suficientes para desarrollar estrategias jurídicas complejas y amplias en relación con tan alto número de cargos. Probablemente por ello en los procesos con menor número de cargos las impugnaciones (por cargo) se incrementan, pues los actores políticos tienen la oportunidad de concentrar sus fuerzas en el seguimiento puntual de estos procesos y en la defensa de sus posibilidades de éxito. Por otro lado, el amplio margen de victoria del candidato ganador de la elección presidencial también pudo desincentivar las impugnaciones de la validez de este proceso.

En efecto, como se aprecia en la gráfica 2, la elección presidencial fue la que provocó el menor número de impugnaciones, mientras que, en los tres procesos, los cargos más impugnados fueron los ayuntamientos, seguidos de las gubernaturas y diputaciones locales.

2 El TEPJF había estimado recibir alrededor de 50 mil asuntos relativos a los procesos de 2018 (Político.mx, 2018).

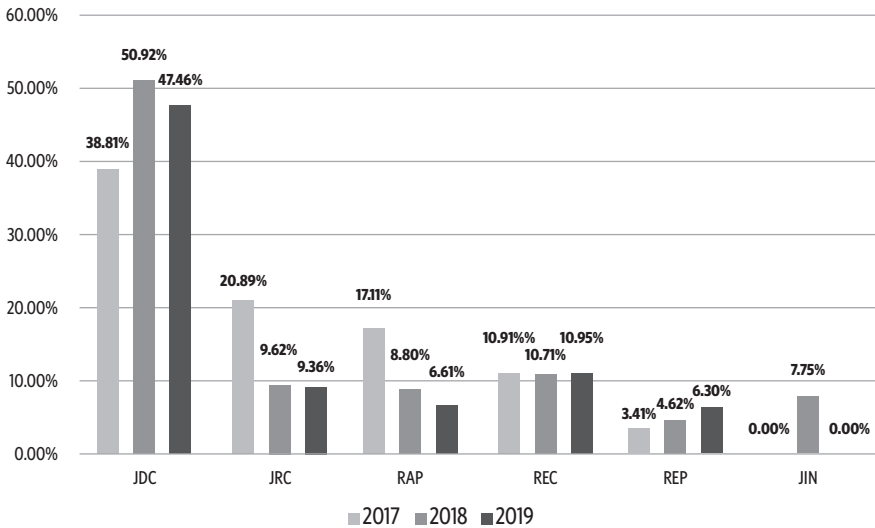
Gráfica 2
Impugnaciones resueltas por tipo de elección, 2017-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de labores del TEPJF, disponibles en <https://www.te.gob.mx/informe/>

En los tres ejercicios, los juicios para la protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos (JDC) fueron los mayormente presentados, lo que apunta a su importante papel en la protección de derechos (véase la gráfica 3). Relativamente altos niveles de presentación de los recursos de apelación (RAP) y de los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) sugieren que los aspectos de organización de la elección y de la revisión de las decisiones de las autoridades electorales estatales son recurridos con frecuencia ante el Tribunal.

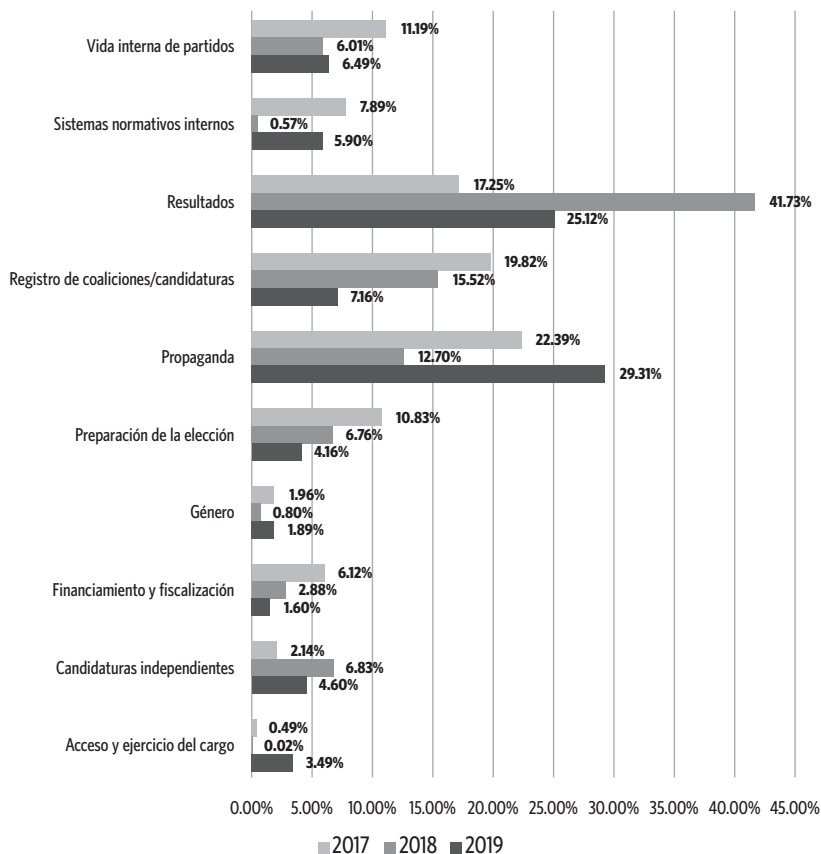
Gráfica 3
Impugnaciones resueltas por tipo de medio, 2017-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de labores del TEPJF, disponibles en <https://www.te.gob.mx/informe/>

El análisis de las temáticas de los medios de impugnación presentados apunta a que la mayoría de las controversias se relacionan con los resultados de las elecciones, con la propaganda que emiten los partidos y las candidaturas, con la vida interna de los partidos (mayormente relacionados con las postulaciones) y con los actos de preparación de la jornada, es decir, las decisiones y acciones que las autoridades administrativas realizan para que sea posible celebrar los comicios.

Gráfica 4
Impugnaciones resueltas por tema, 2017-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de labores del TEPJF, disponibles en <https://www.te.gob.mx/informe/>

En los siguientes apartados se abordarán los criterios más relevantes derivados de las impugnaciones presentadas en los tres procesos electorales objeto de análisis en este trabajo.

Criterios derivados de las impugnaciones de los resultados

Las sentencias emitidas por el TEPJF en relación con la impugnación de los resultados electorales abarcan dos problemáticas principales: la interpretación de las reglas para asignación de escaños de representación proporcional (RP) en los congresos y la aplicación de las nuevas causales de nulidad reconocidas por la reforma constitucional de 2014.

Sobre el primer tema, la asignación de escaños, este procedimiento incrementó su complejidad a partir de la reforma de 2014 que pretendió homogeneizar los sistemas electorales de las entidades federativas y garantizar, a través de la introducción de un límite de subrepresentación, una distribución más equitativa de escaños. La reforma constitucional y los subsecuentes ajustes a las legislaciones locales generaron un procedimiento complejo, poco preciso y llevó al incremento de las impugnaciones de las asignaciones (Gilas *et al.*, 2016). Esta tendencia se mantuvo presente en los procesos de 2017, 2018 y 2019.

En estos procesos el TEPJF resolvió casi 300 asuntos relacionados con la asignación de escaños a nivel federal y en las entidades federativas. La mayoría de ellos se relacionó con aspectos técnicos como la definición de los tipos de votación que se deben utilizar en las diversas etapas de los procedimientos de asignación, con la verificación de los límites de sub- y sobrerrepresentación, la conformación de las listas de mejores perdedores y la integración paritaria de los órganos de representación.

Entre los criterios emitidos destaca la sentencia en la que la Sala Superior consideró que, cuando la normativa electoral contempla la asignación directa, los ajustes de los escaños necesarios para el cumplimiento de los umbrales de sub- y sobrerrepresentación no deberían hacerse eliminando o restando a los institutos políticos los escaños asignados por esta fórmula. Solamente cuando un partido hubiese obtenido otros escaños se pudiera deducir los de asignación directa, garantizando que el ajuste no tuviera impacto en el principio de pluralismo político (SUP-REC-1320/2018 y acumulados). Si bien este criterio puede parecer razonable, el tamaño de los congresos locales (en particular el número de escaños de RP disponibles) y el alto número de partidos con derecho a la asignación hace que matemáticamente sea difícil (o imposible) cumplir con ese mandato (Gilas *et al.*, 2016).

En otro asunto relevante el TEPJF determinó que los partidos políticos que no cuenten en sus listas de RP con las candidaturas de género femenino (sin importar las causas) no tienen derecho a participar en la asignación de escaños por este principio (SUP-REC-1416/2018 y acumulados). Esto, con el objetivo de evitar que los partidos registren listas incompletas evitando de esa forma cumplir con el principio constitucional de la paridad de género.

Las asignaciones de los escaños de representación proporcional han sido también objeto de cuestionamientos por la interpretación de los mecanismos de ajustes que pretenden lograr una integración paritaria o equilibrada de los congresos, como fue en el caso de Baja California (SUP-REC-433/2019 y acumulados; SUP-REC-436 y acumulado; SUP-REC-441 y acumulado).

En cuanto a las nulidades, en los procesos bajo análisis se presentaron casos relativos a la nulidad por rebase de gastos de campaña. En particular, resulta interesante el SUP-REC-1048/2018, en el que el TEPJF configuró una nueva interpretación de esa causal.

La causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña establece que, cuando dicho rebase sea mayor del 5% del monto definido, y la diferencia

entre las candidaturas en primer y segundo lugar de votación sea menor al 5%, debe proceder la declaratoria de nulidad (artículo 41 constitucional).

En el caso de la elección de ayuntamiento de Peribán, Michoacán, resultó ganadora, por un margen estrecho y menor al 5%, una candidatura independiente. Esa candidatura incurrió en un rebase de tope de gastos en 7.07%. Sin embargo, el TEPJF determinó que no procedía la nulidad de esa elección.

A juicio del TEPJF, las nulidades no pueden operar de forma automática, pues siempre es necesario tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso. En Peribán, estimó, en primer lugar, que el rebase de tope de gastos no era resultado de una conducta grave o dolosa. Segundo, tomó en cuenta que las condiciones de competencia entre las candidaturas independientes y aquellas postuladas por los partidos políticos son desiguales, con una importante desventaja para las independientes. Tercero, advirtió que la candidata independiente pertenecía a un grupo desfavorecido. Ante estas tres circunstancias, el TEPJF decidió que el rebase no tuvo un impacto en el resultado de la elección, por lo que procedió a validarla.

Las elecciones presidenciales en México suelen presentar un importante número de impugnaciones de sus resultados. Sin embargo, no fue así en la elección de 2018, ante amplio margen de victoria del candidato ganador. En este contexto es interesante apuntar a las demandas presentadas por el Partido Encuentro Social (PES) en los juicios de inconformidad en contra de los resultados de la elección presidencial. Estos fueron los únicos cuestionamientos del resultado, presentados por un partido que formaba la coalición que postuló al candidato ganador. Sin embargo, como el PES no había alcanzado el umbral de votos necesario para mantener su registro como partido político nacional, decidió intentar una estrategia jurídica de impugnación de los resultados distritales.

Criterios relativos a la propaganda electoral

Las quejas y denuncias que dan inicio a los procedimientos especiales sancionadores suelen ser presentados frecuentemente por los partidos políticos y por las personas que ostentan las candidaturas en relación con las posibles violaciones a las reglas del modelo de comunicación política. Las quejas y denuncias pueden referirse a diversos aspectos de los mensajes de propaganda, principalmente sus contenidos y medios de difusión.

En los procesos bajo análisis no se han generado criterios novedosos en cuanto a la interpretación del modelo, probablemente porque el mismo no ha sufrido mayores modificaciones a partir de la reforma de 2014. Sin embargo, algunas decisiones del TEPJF merecen una atención especial.

En primer lugar, durante la elección de gubernatura del Estado de México en 2017, el TEPJF adoptó un criterio que delimitó la configuración de los actos anticipados de campaña. En la sentencia SUP-JRC-194/2017 y acumulados se limitó la definición de propaganda anticipada a únicamente aquellos contenidos que contengan las “palabras mágicas”: “vota por, elige a, apoya a, emite tu voto por tal persona para tal cargo, vota en contra de, rechaza a...” o alguna expresión equivalente. En otras palabras, no puede dictarse una sanción mientras no exista una solicitud expresa de apoyo electoral.

En segundo lugar, el TEPJF se enfrentó a algunos casos de contenidos relacionados con violencia política en razón de género. Tal fue el caso de un promocional emitido en la campaña por la gubernatura de Puebla, en el cual se refería a una de las candidatas a ese cargo como subordinada y controlada por su esposo quien también estaba involucrado en la actividad política. Al analizar la queja presentada, el TEPJF señaló que los promocionales deben ser libres de estereotipos y evitar expresiones que denoten desprecio o subordinación (SRE-PSC-195/2018 y SUP-REP-623/2018).

En los casos relacionados con violencia política en razón de género se han dado diferencias de criterios y apreciaciones entre la Sala Regional

Especializada (SRE) (encargada de resolver los procedimientos sancionadores) y la Sala Superior. Así fue en el análisis del promocional “Blanca se fue en blanco”, emitido en la campaña por la gubernatura poblana y en el cual se señalaba que la candidata de nombre Blanca no había tenido un desempeño satisfactorio en los cargos públicos desempeñados previamente. Sobre el promocional, la SRE sostuvo que este, en el contexto de desigualdad de género, “refuerza creencias socialmente inculcadas en la ciudadanía, apoyándose en expectativas colectivas como el que las mujeres no contribuyen o no son aptas para desempeñar cargos públicos, lo que constituye una forma de violencia simbólica” (SRE-PSC-43/2016). Desde una posición contraria, la Sala Superior determinó que el promocional únicamente realiza una crítica de una persona relativa a su desempeño y, por tanto, no constituye violencia de género.

De forma similar, las salas tomaron posiciones opuestas en relación con el promocional “La aplanadora” emitido por el Partido del Trabajo en el contexto de la campaña de 2018. En este *spot*, una aplanadora avanza hacia una mujer que, atada y tirada en el piso, está intentando liberarse. Para la Sala Especializada, este contenido tiene el efecto de reproducir y normalizar un estereotipo negativo basado en género, correspondiente a la asimetría en relaciones de poder de supra a subordinación entre hombres y mujeres, pues “la mujer, quien encarna el rol de la ciudadanía, se representa de forma débil e indefensa, mientras que la aplanadora, que simboliza la ‘mafia del poder’, es dirigida por un hombre” (SRE-PSC-67/2018). Por el contrario, la Sala Superior advierte que al final la mujer se libera y encara al agresor, con lo que la protagonista se presenta fuerte y capaz de detener la maquinaria que metafóricamente representa las injusticias sociales. Y señala que “así, la propaganda, más que constituir una apología de los delitos en contra de las mujeres o de la violencia contra ellas, parece hacer un llamado a detener dicho fenómeno y generar un cambio de la situación” (SUP-REP-87/2018).

Tercero, el TEPJF se pronunció sobre los límites a la difusión de propaganda electoral contenidos en la Constitución. En una sentencia (SUP-REP-594/2018 y acumulados) se sostuvo que la difusión del *spot* llamado “Y si los niños

fueran candidatos”, en el cual niña y niños personificaban a las candidaturas a la presidencia, expresando sus posturas acerca de la reforma educativa, fue ilegal. A juicio del TEPJF, el promocional contenía frases dirigidas a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía y, al haber sido grabado y pagado por una asociación civil, se trataba de propaganda indebida.

Cuarto, uno de los temas relevantes de las campañas, en particular de 2018, fue la aparición de los dirigentes partidistas en los anuncios electorales. Sobre ello, el TEPJF sostuvo que es necesaria la revisión de cada caso en su contexto, pues no existe una base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política, otorgando un amplio margen de acción a los partidos (SUP-REP-85/2017, SUP-REP-92/2017 y 91/2017). Sin embargo, en un caso específico apuntó a que en los *spots* de campaña es necesario que los partidos hagan énfasis en la promoción del nombre, imagen y propuestas de la persona que postulan a un cargo público (SUP-REP-58/2017).

Finalmente, en estos tres procesos el TEPJF siguió la línea argumentativa de protección de los derechos de la infancia en relación con la aparición de las personas menores de edad en los promocionales de los partidos políticos. En numerosas sentencias (SUP-REP-20/2017, SUP-REP-38/2017, SUP-REP-80/2017, SUP-JRC-145/2017, SUP-JRC-200/2017, SUP-REP-120/2017, SUP-REP-170/2018, SUP-REP-653/2018, SUP-REP-601/2018, entre otras), se establecieron reglas específicas bajo las cuales es aceptable que los partidos hagan uso de las imágenes de las personas menores en su propaganda, creando para ello nuevas reglas ausentes de la legislación electoral (Marván, 2019).

Criterios sobre la organización electoral

Durante los procesos bajo análisis se han presentado numerosas demandas en contra de los actos de la autoridad electoral nacional. El Instituto Nacional Electoral (INE), creado por la reforma constitucional de 2014, cuenta con facultades para la organización de las elecciones federales y para incidir (y, en

ciertas circunstancias, organizar) las elecciones estatales. En particular, con el afán de homogeneizar algunas reglas de los sistemas electorales de las entidades federativas, se le otorgaron facultades para una fuerte coordinación con los Organismos Públicos Locales.

Los intentos de coordinación y unificación de algunas reglas y procesos que realizó el INE para los procesos de 2018, previendo posibles complicaciones derivadas de la histórica concurrencia de los procesos federales y locales en 30 entidades, encontraron un importante freno en las sentencias del TEPJF. Así ocurrió con los casos de lineamientos para la equidad de la contienda, imparcialidad en el uso de los recursos públicos y la aparición de los dirigentes y voceros partidistas en los anuncios durante los procesos electorales.

Los lineamientos del INE emitidos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral (“cancha pareja”) pretendían regular la difusión de propaganda gubernamental y electoral, para evitar actos anticipados y establecimiento de sanciones en caso de su realización. Los lineamientos fueron rechazados por el TEPJF bajo el argumento de transgredir la reserva de ley. El Tribunal consideró que las reglas legales sobre la emisión de la propaganda gubernamental contenidos en la legislación no podían ser modificados o alterados por un reglamento (SUP-RAP-232/2017 y acumulados). De forma similar, fueron revocados los lineamientos para la imparcialidad en el uso de los recursos públicos. El TEPJF declaró que el INE no puede, mediante un reglamento, modificar o alterar el contenido de una ley, en particular, imponer limitaciones o prohibiciones distintas y adicionales a las previstas expresamente en la legislación electoral (SUP-RAP-607/2017 y acumulado).

En otro caso, de los lineamientos para regular la aparición de los dirigentes y voceros partidistas en los anuncios durante los procesos electorales, el TEPJF consideró que el INE se había excedido en sus facultades, al haber establecido, en realidad, normas dirigidas a regular los derechos subjetivos y las situaciones jurídicas de partidos y dirigentes partidistas, expresadas como limitaciones y restricciones (SUP-RAP-268/2017, y acumulados).

Únicamente uno de los lineamientos “homogeneizadores” del INE fue aprobado por el TEPJF: aquel relativo a la homologación de los plazos más importantes de los procesos electorales locales y federales. El Tribunal consideró que para ello el INE sí tenía facultades y que la homologación permitiría una mayor operatividad de la autoridad electoral nacional, dotando de certeza y seguridad al desarrollo de los procesos (SUP-RAP-605/2017 y acumulados).

La operación del registro de las candidaturas independientes también generó una importante cantidad de demandas en contra de la actuación del INE, en particular con relación a la operación de la aplicación móvil diseñada para recabar las firmas del apoyo ciudadano. Los desencuentros entre ambas autoridades culminaron con la sentencia en la cual el TEPJF dio revés a la negativa de registro de la candidatura independiente de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, *El Bronco*.

Después de haber revisado los apoyos recabados por el aspirante a la candidatura independiente a la presidencia de la República, el INE había determinado que este no logró reunir las firmas requeridas por la ley, por lo que le negó el registro. En una sentencia controvertida, aprobada por mayoría de votos, la Sala Superior del TEPJF revirtió esta decisión, argumentando que el Instituto no había respetado la garantía de la audiencia en el proceso de revisión de los apoyos, por lo que el aspirante no tuvo la oportunidad de concluir la revisión y lograr la acreditación de las firmas requeridas. Ante ello, el TEPJF consideró que existió inequidad procesal y, dada la falta de tiempo para realizar una nueva revisión de los apoyos, ordenó el registro de la candidatura de El Bronco (SUP-JDC-186/2018), generando un amplio y acalorado debate nacional.

Más tarde, después de la renuncia de la candidata independiente a la presidencia, Margarita Zavala, a escasas semanas antes de la jornada electoral, se produjo otro desencuentro entre ambas instituciones. El INE, a raíz de la renuncia y la imposibilidad de imprimir nuevas boletas sin el nombre de la candidata, determinó que los votos que, en su caso, se hubiesen emitido a su favor, debieran considerarse como votos a favor de candidatos no registrados.

El TEPJF modificó esa decisión, considerando que cualquier marca colocada en el espacio correspondiente a Margarita Zavala debiera ser considerada como voto en blanco. Por lo tanto, determinó que, si se marcaran dos recuadros, el de la candidata y el de cualquier otra opción registrada, el voto tenía que computarse a favor de dicha candidatura (SUP-RAP-151/2018).

Finalmente, otro caso de mayor impacto en el que se presentaron desacuerdos en la interpretación legal entre el INE y el TEPJF fue el de conteos rápidos. Previendo las posibles dificultades en el escrutinio y cómputo de las votaciones recibidas en la casilla en el contexto de alta concurrencia, y ante la necesidad de contar con los resultados preliminares de la elección presidencial en la misma noche de la jornada electoral, el Instituto realizó modificaciones al Reglamento de Elecciones, para incorporar un paso previo al procedimiento de cómputo. Este paso, consistente en revisar las boletas electorales contenidas en cada urna, con el objetivo de identificar las correspondientes a urnas de elecciones distintas y ubicarlas en la correcta (es decir, para reubicar los votos en donde corresponden ser contabilizados), con el objetivo de facilitar el procedimiento y elevar la certeza de los resultados preliminares.

Al revisar esa modificación, el TEPJF consideró que esta alteraba el procedimiento previsto por la legislación y, con ello, afectaba los principios de certeza y seguridad jurídica. Bajo el argumento de que la manipulación adicional de las boletas podría generar dudas sobre los resultados, el TEPJF revocó la modificación al reglamento (SUP-RAP-749/2017 y acumulados).

Criterios relevantes sobre la protección de derechos y violencia contra las mujeres

Además de las problemáticas recurridas ante el TEPJF con mayor frecuencia, en los tres procesos bajo análisis podemos encontrar criterios relevantes para la protección de los derechos de la ciudadanía, en particular en relación con la participación de las candidaturas independientes, del ejercicio de los derechos por parte de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, así como algunos casos clave relativos a la violencia política en razón de género.

Candidaturas independientes

La alta judicialización de la participación electoral de las candidaturas independientes se ha producido desde su reconocimiento con la reforma de 2012, cuando, en un primer momento, no existía regulación a nivel federal ni local de estas figuras (Gilas y Medina, 2014). Más tarde, a raíz de la reforma de 2014, las impugnaciones empezaron a tratar otros aspectos de su postulación, en particular la equidad en la contienda.

En los procesos 2018 y 2019 el TEPJF emitió varios criterios relevantes para garantizar equidad en las condiciones entre las candidaturas independientes y las postuladas por los partidos políticos. Entre estos destacan las sentencias en las que el Tribunal se pronunció sobre los requisitos de registro de dichas candidaturas, siguiendo una línea general de interpretación bajo la cual los parámetros de registro no deben ser excesivos ni impedir el ejercicio del derecho a ser votado.

En el caso de las elecciones municipales en Puebla, el TEPJF consideró que el requisito de obtener firmas equivalentes al 3% de la lista nominal en tan solo 30 días era excesivo y se convertía en una limitante al sufragio pasivo por lo que decidió reducir la cantidad de apoyos a 1% (parámetro que se había establecido previamente como el más adecuado) y amplió el plazo a 40 días (SCM-JDC-75/2018). En otro caso, determinó que la exigencia de una dispersión territorial de los apoyos a nivel distrital resultaba desproporcional y violatoria del principio constitucional de equidad (SG-JDC-168/2018), y que restringe, de manera innecesaria, el derecho a ser votado, sin tener un impacto positivo en la competitividad o en la representatividad de la candidatura independiente (SUP-REC-232/2018).

En cuanto al acceso a las prerrogativas, en diferentes ocasiones el TEPJF se pronunció acerca de la desigualdad existente entre las candidaturas independientes y partidistas. Si bien consideró que la distribución de los recursos no necesariamente debe ser igualitaria (SUP-JDC-234/2017), en diversas sentencias determinó incrementar los montos máximos de financiamiento

para las candidaturas independientes. El criterio dominante fue que estas candidaturas debieran tener condiciones de mayor competitividad frente a los partidos políticos, por lo que se les permitió reunir mayores cantidades de recursos privados para poder alcanzar, junto con el financiamiento público, el tope de gastos de campaña (SUP-JDC-222/2018 y acumulados y SUP-JDC-274/2018). De ahí que el parámetro de igualdad entre las candidaturas postuladas con y sin apoyo partidista debe ser el tope de gastos de campaña (SUP-REC-417/2018 y acumulados).

Grupos subrepresentados

Entre los grupos subrepresentados y aquellos en situación de vulnerabilidad que fueron beneficiados por los criterios del TEPJF están las mujeres, las personas de diversidad sexual, las personas indígenas y aquellas privadas de libertad.

Si bien una importante parte de los criterios sobre la interpretación del principio de la paridad fue emitida por el TEPJF en los procesos de 2015, su implementación siguió generando controversias en los tres procesos bajo análisis. Manteniendo su postura a favor de la paridad, el Tribunal confirmó los lineamientos del INE en los cuales se definieron reglas para la postulación de las candidaturas en las elecciones federales de 2018. Los lineamientos, adicionalmente a las reglas ya previstas por la legislación, privilegiaron la postulación de las mujeres en las listas de candidaturas de representación proporcional, estableciendo que la lista de candidaturas a senadurías, así como al menos 3 de las 5 listas de candidaturas a diputaciones, deben ser encabezadas por fórmulas integradas por mujeres (SUP-RAP-726/2018 y acumulados).

El TEPJF favoreció también la adopción de medidas afirmativas adicionales a nivel local, considerando que estas contribuían a proteger la igualdad sustantiva y a mejorar el acceso de las mujeres a los cargos electivos (SUP-JRC-4/2018 y acumulado). Por ejemplo, validó la determinación conforme a la cual la lista de candidaturas de representación proporcional

postulada por un partido político para la integración del Congreso de San Luis Potosí deberá ser encabezada por el género que obtuvo el menor número de registros de mayoría relativa (SUP-REC-454/2018). También determinó la validez del registro de fórmulas de candidaturas en las que una mujer puede ser suplente de un propietario hombre (SUP-REC-7/2018), considerando que ello fomenta las posibilidades de que las mujeres accedan al ejercicio de los cargos de elección popular, revirtiendo la discriminación histórica de la que fueron objeto (ST-JRC-6/2018).

Otros criterios que contribuyeron al avance de la representación de las mujeres se dieron en las sentencias relativas a la interpretación de los alcances de la paridad en el caso de las coaliciones parciales y flexibles. Sobre ello, el TEPJF sostuvo que es imperativo que cada partido registre sus candidaturas en forma paritaria, sin importar si participa en la elección en lo individual o en coalición con otros institutos. De ahí se estableció que la verificación de la paridad en caso de las coaliciones debe tener dos vertientes: en la totalidad de las candidaturas postuladas por cada partido (dentro y fuera de la coalición) y en las postulaciones que se hagan en la coalición deben ser paritarias (SUP-REC-420/2018).

El TEPJF siguió también con los criterios que pretenden reforzar la participación y representación de las mujeres indígenas en sus comunidades. Tal fue el caso de la nulidad de la elección de integrantes de la agencia de policía municipal de la Colonia Cuauhtémoc, San Mateo de Mar, Oaxaca, por no haber permitido la participación a aspirantes mujeres (SUP-REC-330/2019).

Finalmente, en este periodo empezaron a surgir las controversias relativas a la implementación de la posibilidad de la reelección (reconocida por la reforma constitucional de 2014) y la aplicación del principio de paridad. Sobre este tema el TEPJF mantuvo una posición firme conforme a la cual la reelección debe armonizarse con el principio de la paridad. Es decir, en caso de las postulaciones, los partidos deben determinar el número de personas que pretenden optar por la reelección para, a partir de ello y del acomodo que les corresponda en los bloques de competitividad, garantizar la paridad

asegurando que las mujeres sean ubicadas en distritos ganadores (SUP-JDC-1172/2017 y acumulados).

En cuanto a la representación de las personas indígenas, en el proceso electoral de 2018 se dio un avance importante para garantizar su acceso a las diputaciones federales. Para ello, el TEPJF fortaleció las medidas afirmativas propuestas por el INE, ordenando que los partidos postulen candidaturas indígenas (en forma paritaria) en 13 distritos en los que existe una concentración de este grupo que supera el 60% de la población total. Para lograr una representación real de la población indígena, se ordenó también que quienes pretendan ocupar esas candidaturas acrediten su autoadscripción a una comunidad indígena con base en elementos objetivos, demostrando sus vínculos con la comunidad del distrito por el que se postularían (como haber prestado servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales) (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

En el mismo proceso, el TEPJF emitió una sentencia mediante la cual se garantizó el derecho de las personas indígenas desplazadas de su comunidad de origen y que vivían en un campamento temporal a votar en las elecciones federales y locales. Para ello, se ordenó al INE atender la solicitud presentada por dicha comunidad, verificar si las personas involucradas cumplían con los requisitos para votar y, de ser así, instalar casillas especiales para garantizar su derecho a sufragio (SUP-JDC-366/2018).

En un caso importante el TEPJF atendió la solicitud de un grupo tradicionalmente abandonado en el debate público y en el actuar de las autoridades electorales, al reconocer el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva. De esta forma, apuntó el TEPJF, se pretende evitar su desincorporación y alejamiento de pertenencia a la comunidad (SUP-JDC-352/2018 y acumulados).

Otro de los casos relevantes y en el cual el TEPJF amplió la protección de las personas pertenecientes a un grupo en situación de vulnerabilidad es la sentencia sobre las candidaturas muxe en el estado de Oaxaca. Durante el

proceso de 2018 fueron impugnadas 17 candidaturas registradas para diversos ayuntamientos, bajo el argumento de que las personas registradas como mujeres o como muxes en realidad eran hombres y que los partidos y estos candidatos pretendían evitar cumplir con el principio de paridad.

Al conocer el caso, el TEPJF determinó que, si bien las personas transgénero pertenecen a un grupo vulnerable y no se les debe exigir prueba alguna de la adscripción al género de su elección, en ciertos casos, cuando existe sospecha fundada de un intento de fraude a la ley, resulta necesaria la verificación de esa pertenencia. Bajo el criterio del Tribunal, la autoridad debe exigir pruebas o realizar investigaciones necesarias, al “considerar la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción para no permitir que una reivindicación tan importante, como la identidad transgénero, se utilice de manera engañosa con el objetivo de cumplir con el principio constitucional de paridad”, y para evitar las simulaciones e incumplimientos con el principio de la paridad (SUP-JDC-304/2018 y sus acumulados).

Violencia política en razón de género

En los años recientes en México se han vuelto más frecuentes las denuncias y casos de violencia política en contra de las mujeres que pretenden realizar o realizan alguna actividad pública o política. Este tipo de violencia busca anular el goce de los derechos por parte de las mujeres, impidiéndoles acceder o ejercer cargos electivos, entre otros (Freidenberg y del Valle, 2017; Gilas, 2018). De ahí que es cada vez más frecuente también la presentación de casos relativos a violencia política en razón de género ante las salas del TEPJF.

Una de las sentencias relevantes sobre este tema es la emitida en relación con la elección de gubernatura del Estado de México. Durante el proceso electoral de 2017, Delfina Gómez Álvarez, la candidata de Morena, denunció haber sido objeto de diversas expresiones en las que algunos políticos cuestionaban su independencia,³ sosteniendo que se trataba de hechos que

3 “¿Delfina es nombre propio? ¿O así le dicen por como la trata quien la nombró y es su jefe?”; “Lamentable que un titiritero quiera gobernar el Estado de México”, entre otras.

configuraban violencia política en razón de género. Después del análisis de los mensajes denunciados por la candidata, el Tribunal determinó que no se trataba de violencia, sosteniendo que no cualquier crítica a una mujer constituye violencia y que, en el caso, las expresiones no hacían referencia alguna al género de la candidata, sino a su relación con el líder del partido que la había postulado (SUP-JDC-383/2017).

En el proceso de 2018 se dio un caso relativo a la nulidad de la elección por hechos de violencia política en razón de género. Se trata de la elección de la alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México. Al impugnar el resultado de los comicios, la candidata María de Lourdes Rojo e Incháustegui, denunció haber sido víctima de diversos actos de violencia política en razón de género que le impidieron llevar a cabo su campaña y, por tanto, obtener el apoyo de los votantes.

El caso fue conocido, en primera instancia, por la Sala Regional Ciudad de México (SRCM). La SRCM declaró la nulidad de la elección, sosteniendo que en el proceso se presentaron irregularidades relativas al uso indebido de recursos públicos y a violencia de género. Sobre este último elemento, la SRCM dijo que la difusión de diversas notas periodísticas, reportajes, videos y contenidos en las redes sociales, que denigraban a la candidata a partir de los hechos de su vida privada y de su carrera artística previa, haciéndose valer de los estereotipos de género, generaron “un escenario de violencia política en contra de la candidata, violan directamente los principios fundamentales de igualdad política y representación igualitaria; y, por tanto, resultan en una violación fundamental al derecho de igualdad que impide validar los resultados de la elección como el producto de un proceso auténticamente democrático”. Al apuntar que los actos de violencia política en razón de género resultaron en una violación a los principios constitucionales y a los derechos de la candidata, la Sala anuló la elección (SCM-JRC-194/2018 y acumulado).

La Sala Superior del TEPJF, al revisar la sentencia referida, determinó revocar la nulidad y validar el resultado electoral. En la argumentación de la Sala Superior, los hechos de violencia no eran de una gravedad que le hubiera

impedido a la candidata realizar actos de campaña, pues la violencia no fue generalizada, y que no se contaban con elementos para señalar que se hubiese producido un efecto en las preferencias de los votantes. Asimismo, apuntó a que tampoco se podía constatar que la responsabilidad por los actos de violencia fuera del candidato o partido ganador (SUP-REC-1388/2018).

Finalmente, en el proceso de 2018, la Sala Regional Xalapa adoptó un criterio que, posiblemente, pueda contribuir a la disminución o erradicación de violencia política en razón de género. La Sala Xalapa decidió revocar el registro de candidatura del presidente municipal de San Juan Colorado, Oaxaca, considerando que incumplió el requisito de tener un modo honesto de vivir. Esto, al haber incurrido en violencia política en razón de género en contra de una de las síndicas del municipio (SX-JRC-140/2018). El argumento de la Sala Regional, que apuntó que la violencia política es una conducta reprochable, contraria al orden social y que se debe erradicar, y quien la comete no cuenta con modo honesto de vivir, fue confirmada por la Sala Superior (SUP-REC-531/2018).

Otros criterios

Los procesos de 2019 fueron marcados por dos elecciones de gubernaturas: en Puebla y en Baja California. La elección poblana fue resultado del trágico accidente aéreo que cobró vida de Martha Érika Alonso, la gobernadora electa y que recién había asumido su cargo en medio de polémicas sobre la validez de su elección.

La organización de la elección extraordinaria fue asumida por el INE, ante la inacción del instituto electoral de la entidad y ante las condiciones particulares de antagonismo y “crispación” social en Puebla. Esta decisión fue respaldada por el TEPJF, quien realizó, en esta ocasión, una interpretación flexible de las reglas relativas a la temporalidad de esa asunción, alegando la importancia de la situación excepcional en la entidad (SUP-JE-18/2019).

La problemática de la elección en Baja California fue distinta. La convocatoria para la elección de la gubernatura fue emitida, conforme a lo ordenado por la reforma a la constitución de la entidad, por un periodo de dos años, con el afán de lograr concurrencia entre el proceso local y el federal. En el inicio del proceso, uno de los candidatos impugnó los términos de la convocatoria ante el tribunal local, alegando que la reducción del periodo afectaba sus derechos político-electorales. El tribunal local le dio la razón y modificó las condiciones de la convocatoria.

Esta decisión fue impugnada ante el TEPJF, quien sostuvo que no era procedente la modificación del periodo una vez realizado el registro de candidaturas (SUP-JRC-22/2019 y acumulados). Más tarde, al concluir el proceso electoral, el candidato ganador pretendía impugnar nuevamente el periodo de su mandato. Sin embargo, finalmente se desistió de ese recurso, por lo que el TEPJF confirmó la validez de la elección gubernamental por el periodo de dos años (SUP-JRC-37/2019 y SUP-JRC-39/2019, acumulados y SUP-JRC-40/2019).

Durante 2019 se dieron también resoluciones de dos asuntos relevantes vinculados a la elección federal de 2018. Se trata de los casos de Ricardo Anaya y del registro del PES.

El caso Anaya trata de la difusión por parte de la Procuraduría General de la República de un video en el cual se advierte la presencia del entonces candidato presidencial en instalaciones de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) con el fin de presentar un escrito para que se le informara si era investigado por algún delito. Más de un año después del suceso, el TEPJF emitió una sentencia en la cual consideró que la difusión del video constituyó el uso indebido de recursos públicos (SUP-REP-90/2018 y acumulado).

En cuanto al registro del PES, al realizar el cómputo final de las elecciones de 2018 el INE había determinado que el partido no logró reunir los votos necesarios (más del 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las tres

elecciones federales), por lo que declaró la pérdida de su registro. Como se señaló anteriormente, el PES siguió, infructuosamente, una estrategia de impugnaciones de los resultados distritales, pretendiendo obtener algunos votos necesarios para alcanzar el mínimo. Posteriormente, presentó un recurso en el que argumentaba que, si bien no había alcanzado los votos mínimos, su representación en el Congreso federal (con 56 diputados y 8 senadores) era significativa y, por tanto, debería permitirle mantener su registro como partido político nacional. El TEPJF no compartió ese argumento, sosteniendo que las reglas constitucionales sobre los umbrales mínimos requeridos son claros y unívocos (SUP-RAP-383/2018).

Conclusiones

Este trabajo evoca solamente algunos de los casi 22 mil asuntos resueltos por el TEPJF entre 2017 y 2019. Sin embargo, permite formular algunas conclusiones acerca del funcionamiento del sistema electoral mexicano y el rol del Tribunal en la definición y desempeño de este.

En primer lugar, se advierte que la reforma de 2014 generó nuevas dinámicas y nuevas problemáticas que derivaron en judicialización de los procesos electorales. Entre las demandas presentadas con mayor frecuencia y de las que surgieron criterios importantes se encuentran las relativas a las facultades de las autoridades electorales, a la organización electoral en un nuevo contexto de nacionalización y concurrencia, o de implementación de las figuras de reciente incorporación, como las candidaturas independientes o reelección.

En particular, las demandas relativas a la actuación del INE evidencian las deficiencias de una legislación que sufrió modificaciones profundas pero que no fue revisada y ajustada en los detalles técnicos que garantizan la adecuada operación del sistema electoral. Apuntan también a una tensión entre la visión técnica y operativa de las reglas, que privilegia la eficiencia de los procesos, y la visión judicial que opta por la aplicación literal de las normas.

En segundo lugar, la apreciación de la actuación del TEPJF resulta ambigua. Por un lado, el Tribunal ha asumido un papel garante y protector de derechos de las personas, en particular de la igualdad de género, de la participación y representación de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad o de quienes pretendían ejercer el sufragio pasivo bajo la fórmula de candidaturas independientes.

Por otro lado, entre las decisiones del Tribunal se encuentran algunos criterios formalistas, apegados a la letra de la ley y que, lejos de aportar certeza y mejorar el funcionamiento del sistema electoral, generan confusión y dificultan la operación de la autoridad administrativa. Así fue en los casos de los efectos jurídicos del voto a favor de Margarita Zavala, de los conteos rápidos, o de inestabilidad de las interpretaciones de las reglas de representación proporcional en las entidades federativas. Es más, el caso del registro de El Bronco apunta a una relación compleja con el derecho que tienen las y los integrantes del TEPJF, que en algunos casos se escudan en la literalidad de las normas, pretendiendo resguardar su espíritu, mientras que en otros adoptan posiciones “garantistas” por encima de los evidentes objetivos de la ley.

Resumiendo, ante el diseño del sistema electoral que, al ser complejo y detallado y, en ocasiones, contradictorio, la actuación del TEPJF resulta clave para su adecuado funcionamiento. Esta actuación resulta ambigua, al presentar, al mismo tiempo, importantes avances en la protección de derechos y también grandes desaciertos que limitan la funcionalidad del sistema.

Referencias

Domingo, P. (2007). Las relaciones de poder y la justicia. En Pásara, L. (ed). *Los actores de la justicia en América Latina*. México: UNAM.

Freidenberg, F. y Del Valle Pérez, G. (eds.). (2017). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres*

en América Latina. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y TECDMX.

Gilas, K. M. (2018). Violencia política contra las mujeres. Un problema viejo en nuevos tiempos. En Mirón, R. M. (coord.) *Los estados en 2016. Nuevos equilibrios regionales. Tomo 2*. México: FCPyS-UNAM, DGAPA-UNAM, IECM, TECM.

_____ y Medina, L. M. (coords.). (2014). *Candidaturas independientes: Desafíos y propuestas*. México: TEPJF, IEE Morelos, Tirant lo Blanch.

Gilas, K. M., Christiansson, M. J. K., Méndez Pacheco, A. V., Caballero Álvarez, R. y Sebastián Barajas, A. M. (2016). *El abanico de la representación política: Variables en la integración de los congresos a partir de la reforma 2014*. México: TEPJF.

Hirschl, R. (2018). La judicialización de la política. En Saavedra, C. (eds.). *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Huber, J. D. y Shipan, R. C. (2002). *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marván, M. (2019). No hubo quién dijera "el emperador va desnudo". En De la Mata, F., Gómez, M. y Loza, N. (coords.). *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*. Ciudad de México: TEPJF.

Nieto, S. (2014). *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 30). México: TEPJF.

Político.mx. (4 de abril de 2018). "TEPJF perfila recibir 50 mil impugnaciones en elección". Disponible en <https://politico.mx/central-electoral/elecciones-2018/presidencial/tepjf-perfila-recibir-50-mil-impugnaciones-en-elecci%C3%B3n/>

TEPJF (2017). Informe de labores 2016-2017. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/informe/>

TEPJF (2018). Informe de labores 2017-2018. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/informe/>

TEPJF (2019). Informe de labores 2018-2019. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/informe/>

Sentencias del TEPJF. Disponibles en <https://www.te.gob.mx/buscador/>

Capítulo 5

Los candidatos independientes en México, 2015-2018 Algunos elementos para su análisis

René Valdiviezo Sandoval*

Introducción

A seis años de que aparecieron nuevamente en la legislación electoral en el país,¹ las candidaturas independientes que ya se habían presentado con una nueva reglamentación en las elecciones federales y locales de 2015 tomaron fuerza en las elecciones de 2018. Fuimos testigos de su indudable aumento, aunque también de los pobres resultados que obtuvieron.

Después de aparecer de nueva cuenta en la legislación electoral de 2014, estas candidaturas iniciaron con poca presencia, pero con algunos triunfos importantes en las elecciones de 2015, y así siguieron durante 2016 y 2017, incrementando en algún caso su número, pero disminuyendo sus resultados.

* Correo electrónico: valdiviezo.rene@gmail.com

1 Existieron en la legislación antes de la Ley Electoral de 1946 y, de nueva cuenta, a partir de la legislación de 2014.

Tan solo en las elecciones de 2018, para los poderes ejecutivos estatales, diputaciones locales y ayuntamientos, solicitaron su aspiración como candidatos independientes más de 1,300 personas y triunfaron solamente alrededor de 1% (tabla 4).

Estos datos generan interrogantes acerca de la pobreza de los resultados de este tipo de candidaturas, por muchos exigidas, pero con muy poco respaldo de las y los electores, asimismo, motivan este trabajo que presenta antecedentes históricos y legales de estas candidaturas, además de un análisis que busca factores que expliquen su presencia y desempeño.

Candidatos independientes

Defino a los candidatos independientes simple y llanamente como aquellos candidatos que contienden en alguna elección, sin la cobertura y/o registro de un partido político. En diversos casos, estas candidaturas buscan y pretenden ser una expresión ciudadana, al margen de los partidos políticos, aunque no siempre lo son pues, como veremos, muchos de estos candidatos se separan de sus partidos y se postulan por el cargo de elección sin partido político, aunque durante muchos años lo hicieron también conteniendo por las siglas de otro partido político.² No obstante, hay casos en los que estas candidaturas se asocian con expresiones democráticas locales, de ruptura con partidos y grupos de poder locales.

De cualquier forma, su presencia nos hace preguntarnos: ¿los candidatos independientes son expresión del agotamiento del sistema de partidos? ¿Son la expresión de una crisis coyuntural del sistema? ¿Realmente se muestran como una expresión antipartidos?

2 En el texto de Valdiviezo (2004) se describen municipios de la Sierra Norte de Puebla, en donde candidatos que obtuvieron triunfos en elecciones municipales lo hicieron con la cobertura de partidos políticos que no existían en esos lugares.

Ante cualquier respuesta, en una rápida revisión de la historia de las legislaciones electorales de nuestro país encontramos que México se ha desarrollado entre la autorización y la prohibición de estas candidaturas.

Nuestro país ha experimentado fuertes y profundos cambios importantes desde la segunda mitad del siglo XX, por lo que podemos señalar que no hay área de la vida del país: economía, política, cultura, sociedad, que no haya presentado transformaciones.

Sin embargo, de manera importante, y con relación a nuestro tema, México vivió un fuerte crecimiento de las opciones político-electorales diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde la década de los setenta. De igual forma, y aunque la presencia de los candidatos independientes en nuestras leyes se dio hasta el siglo XXI, en las dos últimas décadas del siglo pasado vivimos un fortalecimiento y reconocimiento de los derechos humanos y políticos.

Recordemos que el PRI gobernó el país y los estados desde 1929, hasta 1989 en los gobiernos estatales y hasta el 2000 en el gobierno federal, y fue hasta 1945 cuando perdió su primer municipio; en esa misma década perdió su primera diputación federal. Nuestro país vivió un sistema de partidos casi único, en donde el PRI dominaba toda la vida política del país.

El Partido Acción Nacional (PAN) fue la única oposición real, pero su presencia y resultados electorales fueron muy pobres. De ahí que nuestro sistema de partidos fue claramente definido como un sistema de partidos hegemónico.

El sistema de gobierno fue, desde hace siglo y medio, claramente presidencialista con una actuación autoritaria. Durante décadas, la oposición política y electoral fue marginal, y a ello había que sumarle el control electoral del gobierno, que impedía la existencia de un aparato electoral independiente. Desde 1946, las comisiones electorales presididas por los secretarios de gobernación, federales y estatales, aseguraban el control de todo el proceso electoral y sus resultados.

Fue hasta 1977, como resultado de la presión política y social de muchos grupos y actores, que se presentó una importante apertura política y electoral con la reforma constitucional y reglamentaria: la llamada reforma política.

No obstante esta apertura, la figura de candidatos independientes no estaba contemplada y solo se tenía la presencia de partidos y muy rara presencia de candidatos al margen de los partidos políticos. Las y los candidatos independientes no solo no estaban permitidos, sino que no había expresiones al margen de los partidos políticos.

Candidatos independientes y legislación electoral

Como se mencionó, los candidatos independientes son aquellos contendientes que no son postulados a una elección por un partido político. De hecho, el adjetivo *independientes* debe entenderse estrictamente como “independientes de los partidos políticos”.

Su antecedente en nuestro país nos lleva hasta el inicio del México independiente, específicamente a la primera Constitución de México, la de 1824, en donde no había ninguna referencia a los partidos políticos. De hecho, los contendientes se postulaban como ciudadanos independientes, sin importar su participación o filiación a los prácticamente inexistentes partidos políticos.

La Constitución de la Reforma en 1857 tampoco incluyó ningún aspecto relacionado con estos candidatos. De hecho, así transcurrió todo el siglo XIX (Campos, 2014, p. 71). Tal vez pueda afirmarse que, ante la no existencia de los partidos políticos modernos, con presencia ya no digamos nacional, sino al menos regional, tampoco tenemos la existencia o, en sentido positivo, sí tenemos la existencia de candidatos independientes.

La Ley Electoral de 1911, conocida como la Ley Madero, dio a los partidos políticos el derecho a postular candidatos, pero podían concurrir aspirantes independientes a los partidos políticos (Campos, 2014, p. 72).

La Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, del presidente Venustiano Carranza, estableció concretamente la figura de *candidatos no dependientes de partidos políticos*. La reforma electoral de 1920, del presidente Adolfo de la Huerta, estableció puntualmente la figura de *candidatos independientes*.

Pero se debe reconocer un hecho muy importante: los partidos políticos eran, en el mejor de los casos, organizaciones muy jóvenes que, incluso, parecían simples *clubes* (así se denominaron algunos). En este sentido, los candidatos independientes no aparecían como “adversarios” de los partidos políticos.³

La Ley Federal Electoral de 1946, acorde con la Constitución Política vigente en ese año, creó las comisiones electorales y estableció claramente que solamente los partidos podrán registrar candidatos (véase el art. 60 de la Ley Electoral y el art. 35 de la Constitución Política).

El año de 1946 fue políticamente importante para la historia política del país. El movimiento de masas encarnado y dirigido por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) dio paso a una consolidación e institucionalización política muy importante de la vida político-partidaria del país, cuando este se transformó en el PRI.

El objetivo no era simplemente la creación de un nuevo instituto político sobre la base del anterior, sino que era la conformación de un sistema de partidos con un partido hegemónico: el mismo PRI, cosa que, evidentemente, se logró.

De esta manera, los candidatos independientes no tenían nada que hacer en este nuevo arreglo político-institucional.

3 Quiero insistir en que, desde mi punto de vista, la discusión sobre los candidatos independientes, en términos de análisis político, debe establecer el papel de estos, ya sea como expresión estrictamente ciudadana, o como expresión puntualmente contraria a los partidos políticos. No son contrapuestas estas dos visiones, pero sí se pueden presentar diferenciadas entre sí.

La existencia de partidos, pero con un solo partido fuerte y poderoso, llenaba todos los espacios de la vida sociopolítica nacional, y así se extendió a todos los rincones del país, aunque con algunas excepciones.⁴

Posterior a esta ley electoral, se dieron reformas electorales muy importantes en el país, en donde el tema y la figura de los candidatos independientes no estuvieron presentes:

- 1951: No hubo candidaturas independientes.
- 1963-1964: No hubo candidaturas independientes.

La elección presidencial de 1976 representó un importante punto de quiebre en la vida política nacional. La crisis interna del PAN originó que este partido no presentara candidato a la elección presidencial de ese año, conteniendo con registro solamente un candidato, el del PRI, aunque fue apoyado por otros dos partidos muy pequeños. A la contienda se presentó un candidato sin registro del entonces Partido Comunista Mexicano (PCM).

Esta inédita situación, junto con otros aspectos críticos, como la presencia urbana de un importante grupo guerrillero: la Liga Comunista 23 de Septiembre, llevó al gobierno y a su partido a presentar una política de apertura que se concretó en la llamada Reforma Política de 1977, que posibilitó en los años siguientes el registro de otras opciones políticas de diversa orientación ideológica que existían al margen de la ley.⁵

4 A esta consolidación partidaria tenemos que agregarle la “obligatoriedad” del triunfo de los candidatos del PRI en cualquier elección (federal, estatal y municipal). Las excepciones se dieron casi en los mismos años de su fundación: León, Guanajuato, y Quiroga, Michoacán en 1945-1946, en donde organizaciones ciudadanas y el PAN triunfaron, no sin un alto costo y una fuerte represión en el caso del municipio de León (Loeza, 2013).

5 Tal vez las dos más importantes fueron el PCM, de izquierda, y el Partido Demócrata Mexicano, de derecha, para ejemplificar esta apertura.

Después de esta ley electoral, vinieron otras muy importantes:

- Reforma Electoral de 1986.
- Reforma Electoral de 1989-1990, que creó al Instituto Federal Electoral (IFE). Reforma Electoral de 1996 (considerada por el entonces presidente de México, Ernesto Zedillo, como la reforma definitiva, y con la cual se ciudadanizó totalmente el Consejo General del IFE).
- Reforma Electoral de 2007-2008.

En todas las reformas y leyes señaladas hasta aquí (que no son todas, pero son importantes) no aparecían ni estaban permitidas las candidaturas independientes.

Fue hasta la reforma constitucional y electoral de 2012 y 2014 que, entre otros importantes aspectos,⁶ estas candidaturas se aprobaron en el país y, a partir de esta modificación federal se implementaron los cambios en los estados.

Para efectos del análisis, usamos la clasificación de la legislación nacional al respecto de las candidaturas independientes que nos presenta Hernández (2012, pp. 20-26), en donde encontramos tres periodos:

1. De los ciudadanos candidatos (1824-1911)
2. Del reconocimiento institucional de las candidaturas independientes (1911-1946)
3. Del rechazo a las candidaturas independientes (1946-2012)

Claramente estos periodos se corresponden con el tema de las modificaciones a la legislación electoral, mencionado anteriormente. Sin embargo, podemos incluir un cuarto periodo, que corresponde a lo que actualmente estamos viviendo en el país y que se inicia con las reformas a la constitución y la incorporación del tema de los derechos humanos, entre ellos, los derechos

6 Se aprobó la reelección consecutiva en el legislativo federal, los gobiernos de coalición, la Ley General de Partidos Políticos, la paridad de género en las candidaturas, etcétera.

políticos que fundamentaron el derecho a postularse al margen de los partidos políticos:

4. De la institucionalización de las candidaturas independientes (2012-actualidad).

Sin duda alguna, nos encontramos en un periodo cuya duración no alcanzamos a vislumbrar y que parte de que las candidaturas independientes ya son integrantes de la vida política y electoral del país, las cuales tendrán que demostrar su potencia e importancia, más allá de las argumentaciones legales.

Candidatos independientes en la historia de México (antes Reforma de 2012)

Encontramos en la historia electoral de nuestro país diversos casos de presencia de candidatos que contendieron (o pretendieron hacerlo) al margen de un partido político. La figura era *candidato no registrado* y quienes se postularon llamaron a que se votara por ellos en ese espacio de la boleta electoral. De hecho, no solo se presentaban como candidatos al margen de un partido político, sino como candidatos al margen del registro formal. Posterior a la Ley Electoral de 1946, que expresamente los prohibió, y en 2012, cuando constitucionalmente fueron reconocidos, se encontró información de diversos autores y fuentes que reportan candidatos que contendieron por esta vía. A continuación, destaco solamente algunos que me parecen los más significativos.⁷

En 1983, en el estado de Tamaulipas se suscitó un conflicto al interior del PRI, ya que dos militantes quisieron ser nominados como candidatos en sus respectivos municipios, mas no obtuvieron las candidaturas y participaron como

7 Los casos señalados en la historia reciente del país fueron tomados de: Valdiviezo y Valdiviezo (2019).

candidatos independientes.⁸ Para que esto ocurriera, las y los electores debían escribir el nombre del candidato en el espacio denominado “Candidato no registrado”, lo cual así sucedió y obtuvieron el triunfo. Aunque el día que asumieron el cargo regresaron y gobernaron como miembros del PRI, contendieron como independientes sin registro y triunfaron.

En 1986, también en Tamaulipas, en las elecciones generales se presentaron más de 20 candidatos independientes a diputados y presidentes municipales (Villarreal, 2011). Solo uno obtuvo la mayoría de la votación, pero no le reconocieron el triunfo.

En la elección de 1998, en este mismo estado, contendió y triunfó una candidata no registrada.

En el estado de Michoacán, en 2001, un ciudadano solicitó su registro como candidato independiente a gobernador. Su caso llegó hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en donde le fue negado su derecho a participar.

En 2003, en el Estado de México tanto las autoridades electorales locales como las federales negaron el registro a tres ciudadanos como candidatos independientes a presidentes municipales (Garza, pp. 66-67), así como a dos ciudadanos que querían contender como candidatos independientes para diputados locales en el estado de Morelos y a otro más para una presidencia municipal (Garza, s.f.).

En 2004, en el estado de Veracruz se presentaron solicitudes de registro como candidatos independientes a presidencias municipales en tres municipios, las cuales fueron negadas por la autoridad electoral local, y un cuarto aspirante promovió su participación como candidato no registrado, al igual que su planilla. No triunfó.

8 Los pocos estudios que hay sobre estas elecciones señalan un conflicto entre líderes del PRI en el estado y, en consecuencia, los candidatos de estos dos municipios habían sido impulsados por uno de los líderes, tanto para salirse del partido, como para triunfar.

En el Estado de México, en 2005, un ciudadano solicitó su registro como candidato independiente a gobernador, pero le fue negado por la autoridad electoral local (Garza, s.f.).

En el estado de Yucatán, en la elección de presidentes municipales de 2007, en un municipio contendió un ciudadano como candidato independiente (figura legal que estaba reconocida en la Constitución del estado) y ganó. Su victoria fue impugnada por el PRI, y llegó hasta la autoridad federal, misma que ratificó su triunfo (Campos, 2014, p. 83).

En el estado de Sonora, la figura de candidato independiente estuvo vigente hasta 2008. Ya en 2009 esta se suprimió en la Constitución de ese estado.

Sin embargo, sin duda alguna, el caso más relevante en la lucha por obtener una candidatura independiente la protagonizó Jorge Castañeda Gutman, quien había sido secretario de Relaciones Exteriores en el primer gobierno federal de oposición. Castañeda solicitó al IFE su registro como candidato independiente para la elección de 2006 de presidente de la República. La autoridad electoral le negó el registro, por lo que inició un recorrido por tribunales hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), institución que tampoco resolvió a su favor, lo que lo condujo a presentar una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, sin resolver precisamente la solicitud del señor Castañeda, en 2008

[...] condenó a México a llevar a cabo la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido (Campos, 2014, pp. 86-88).

Con esta resolución, México quedó obligado a hacer las adecuaciones legales que incorporaran los derechos de los ciudadanos para el *voto pasivo* y, por

ende, la figura de los candidatos independientes, y a pagar las costas procesales de Castañeda.

Transcurrieron todavía cuatro años, hasta 2012, y “el órgano revisor de la Constitución, a través de las reformas constitucionales llevadas a cabo en 2012 y 2013, introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las candidaturas independientes, en los ámbitos federal y local, respectivamente” (Campos, 2014, p. 69).

La reforma, publicada el 9 de agosto de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*, tenía como antecedente la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, en la cual se establecía que los derechos políticos son derechos humanos, y el derecho a ser votado es un derecho político (Carbonell, 2012).

La reforma, publicada en 2012, establecía el plazo de un año “[...] para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación reglamentaria y, por su parte, los Congresos de los Estados así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, llevaran a cabo las adecuaciones necesarias de su legislación secundaria” (Campos, 2014, pp. 92). Sin respetar esta instrucción, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluía un título dedicado a las candidaturas independientes, apareció hasta mayo de 2014 y, de igual forma, los estados siguieron sus propias agendas y fechas de aprobación.

Con la publicación de esta ley se cerraba un largo ciclo, de alrededor de 100 años, en el que se había discutido y utilizado, incluso prohibido, la figura de candidato independiente.

Candidatos independientes a partir de la Reforma de 2012

A partir de la aprobación de la ley federal y de las leyes estatales, la participación de los candidatos independientes creció y generó resultados diversos aunque, en general, muy pobres.

Dos estados, Zacatecas y Quintana Roo, tuvieron candidaturas independientes en sus elecciones locales de diputados y presidentes municipales de 2013. En ambos estados se presentaron demandas por considerar que los requisitos impuestos a los candidatos eran inequitativos, desproporcionados e irrazonables (Consejo, 2015, p. 19).

En total se registraron 23 candidatos: 13 para presidentes municipales y 10 para diputaciones. Solo triunfó un candidato para presidente municipal en el estado de Zacatecas, quien ya había gobernado la comunidad de 2007 a 2010, pero bajo las siglas del PAN (Macedo, 2017).

En 2014 hubo elecciones ordinarias en dos estados del país: Nayarit y Coahuila. En el primero triunfó un candidato independiente para presidente municipal, el cual seis años atrás ganó también, pero con el registro del PAN. En el segundo estado contendieron cuatro candidatos independientes para diputados, sin que triunfara ninguno. Además, cuatro estados tuvieron elecciones extraordinarias sin ningún candidato independiente.

El año 2015 fue muy importante en la historia electoral de nuestro país: por un lado, se presentó en una elección federal el partido Morena, de reciente creación. Por otro lado, fue una elección grande, pues además de la elección de diputados federales hubo elecciones en 17 estados de la República. En nueve de estos se eligió gobernador, y con la Ley de 2014, que reglamentaba las candidaturas independientes, el escenario para su participación era propicio. Y así lo fue.

Aspiraron a ser registrados como candidatos independientes 450 ciudadanos de todo el país (tabla 1).

Tabla 1
Candidatos independientes
Elecciones federales y locales 2015

Cargo	Aspirantes	Registrados	Triunfaron
Diputado federal	57	22	1
Gobernador	13	3	1
Diputado local	215	30	1
Presidente municipal/ Jefe delegacional	165	79	3
Total	450	134	6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TEPJF.

Un primer asunto que llama la atención es la distancia tan grande entre aspirantes, registrados y quienes triunfaron. Únicamente 29.7% logró reunir los requisitos para su registro y, de ellos, solo 4.5% triunfó. Si comparamos triunfadores contra aspirantes, el porcentaje es de 1.3, que es realmente muy bajo.

Aunque esta “presentación” tuvo algunos datos importantes, pues en la elección de gobernador en el estado de Nuevo León triunfó el candidato independiente que contendió.⁹

De igual forma llamaron la atención los triunfos, en primer lugar, del candidato a diputado federal en el estado de Sinaloa, hijo de un destacado militante y excandidato presidencial del PAN y, en segundo, el de un “auténtico”¹⁰ candidato independiente en el estado de Jalisco, un joven ligado a universidades que logró captar la votación y ser elegido diputado en esa entidad.

9 Jaime Rodríguez, *El Bronco*, fue militante y dirigente del PRI, además de alto funcionario del gobierno priista de esa entidad.

10 Sin ningún antecedente partidista.

Según reportan Laguna y Solís (2017), en la elección de 2015:

[...] se presentaron 22 candidatos independientes con registro válido ante el INE para participar en los comicios que renovarían la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Empero, solamente cinco de ellos no presentaban ni vínculos partidistas, ni trayectoria política previa, es decir, eran de los de tipo outsider y representan tan sólo 22.72%. Son solamente éstos los que satisfacen el adjetivo independiente y los demás elementos de la definición de candidatura independiente (p. 178).

Las elecciones de 2016 se llevaron a cabo en 17 estados de la República. En 13 de estos se eligió gobernador y en 11 se eligieron diputados locales y/o ayuntamientos.

El número total de candidatos independientes que contendieron fue de 308. Los resultados fueron muy bajos y solo se consiguieron 11 triunfos, 10 en las presidencias municipales y uno en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, lo que representó 3.6% del total.

En las 13 entidades que tuvieron elecciones de gubernatura se presentaron, para este cargo, 30 aspirantes, 16 de los cuales ya tenían una carrera o militancia política previa, o habían ejercido cargos públicos (Padilla, 2016).

Las elecciones de 2017 fueron solamente en cuatro estados de la República, aunque en otros tres se realizaron elecciones extraordinarias de cargos en los ayuntamientos y pueblos. La presencia de candidatos independientes fue alta, como puede verse en la tabla 2.

Tabla 2
Candidatos independientes Elecciones locales 2017

Cargo	Coahuila	Estado de México	Nayarit	Veracruz	Total
Gobernador	2	2	3	0	7
Diputado	3	0	34	0	37
Presidente municipal	16	0	24	60	100
Total	21	2	61	60	144

Fuentes: Elaboración propia con base en datos de los institutos estatales electorales de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.

Evidentemente destacan los 61 candidatos en el estado de Nayarit, pues comparado con el estado de Veracruz es mucho más pequeño territorial y poblacionalmente. Al igual que en otras elecciones, llaman la atención los antecedentes de los candidatos a gobernador. “De estas siete personas que obtuvieron registro, tres han militado en algún partido y ocupado un cargo público” (Redacción *Expansión*, 2017).

Los resultados fueron muy pobres también, ya que solo se registraron tres triunfos en otros municipios del estado de Veracruz (Aguirre *et al.*, p. 78), para ser exactos, en 2.1% de los registrados, lo cual resulta muy bajo.

Las elecciones de 2018 fueron las más grandes de la historia del país, hasta ese momento, ya que además de todos los cargos federales, en 30 estados se eligieron diversos cargos entre gubernaturas, poderes legislativos, ayuntamientos y otros de menor responsabilidad. En total fueron alrededor de 18,300 cargos en disputa.

Frente a esa enorme elección fue lógico suponer que se presentarían mucho más candidatos independientes en todos los cargos, lo cual sucedió, tal y como puede verse en las tablas 3 y 4.

Tabla 3
Candidatos independientes Elecciones federales 2018

Cargo	Manifestación de interés	Aspirantes	Registrados
Diputado federal	240	187	40
Senador	78	7	7
Presidente de la República	87	1	1*

Fuente: INE.

*El TEPJF otorgó el registro a otro candidato independiente a este cargo, por lo que fueron dos, pero uno declinó.

Sin duda alguna, llama la atención la enorme cantidad de personas que manifestaron su interés por participar como candidatos independientes en la elección de diputaciones: 240 para 300 cargos. Pero también fueron muchas las que lo hicieron para la Cámara de Senadores: 78 para 96.¹¹ Sin embargo, el dato que más llama la atención es el de las personas interesadas en el cargo de presidente de la República, las cuales fueron 87. Sabemos que solamente dos personas obtuvieron finalmente el registro, en medio de un cúmulo de irregularidades para obtener el número de apoyos requeridos. Pero donde más aspirantes se presentaron, fue en los comicios locales (tabla 4).

11 No incluyo los de representación proporcional.

Tabla 4
Candidatos independientes Elecciones locales 2018

	Candidaturas independientes											
	Diputaciones			Ayuntamientos			Gubernaturas					
	Solicitaron	Contendieron	Triunfaron	Solicitaron	Contendieron	Triunfaron	Solicitaron	Contendieron	Triunfaron			
1	7	3	0									
2												
3	8	4	0	6	2	0						
4	8	7	0	4	2	0						
5	14	6	0	62	41	1	4	1	0			
6	10	8	0	18	15	0						
7	44	10	0	21	5	0	14	1	0			
8				22	10	0						
9	8	4	0	3	2	0						
10	4	3	0									
11	13	2	0	40	24	0	0	0	0			
12	3	3	0	8	7	0						
13	0	0	0									
14	57	19	0	64	38	0	7	0	0			
15	43	1	0	42	1	0						

Continúa...

Los candidatos independientes en México, 2015-2018
Algunos elementos para su análisis

	Candidaturas independientes											
	Diputaciones			Ayuntamientos			Gubernaturas					
	Solicitaron	Contendieron	Triunfaron	Solicitaron	Contendieron	Triunfaron	Solicitaron	Contendieron	Triunfaron			
16	28	4	0	54	34	0						
17	30	7	0	53	29	0	89	1	0			
18												
19	51	40	0	55	53	4						
20	2	1	0	23	23	1						
21	6	0	0	30	17	2	3	0	0			
22	20	7	0	36	22	2						
23				14	5	0						
24	25	2	0	25	12	1						
25	5	4	0	6	4	0						
26	26	6	0	21	13	0						
27	40	8	0	39	8	0	4	1	0			
28				23	14	0						
29	12	7	0									
30	8	1	0				1	0	0			
31	14	1	0	15	5	0	4	0	0			
32	4	1	0	19	6	0						
Total	490	159	0	703	392	11	126	4	0			

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Organismos Públicos Locales y múltiples fuentes periodísticas. La obtención y organización de la información fue realizada por Martín Márquez U., de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UJA-Puebla.

Al igual que en otras elecciones, los números de aspirantes y registrados para diputados y ayuntamientos son los más altos, con predominio de los candidatos independientes a los ayuntamientos.

También se observa la enorme cantidad de solicitantes y de contendientes, frente a la mínima cantidad de triunfos, tanto en las elecciones federales como en las locales (tablas 5 y 6).

Tabla 5
Candidatos independientes Elección federal 2018

	Federales	Porcentaje	Porcentaje
Manifestación de interés	405		
Aspiraron	195	48.1	
Contendieron	48	24.6	11.8
Triunfaron	0	0	0

Fuente: INE.

Ningún candidato independiente triunfó en la elección federal de 2018. Del total que manifestó su interés, aproximadamente la mitad fueron aspirantes y un poco más de 10% logró el registro y contendió, con nulos resultados.

Tabla 6
Candidatos independientes Elecciones locales 2018

	Locales	Porcentaje	Porcentaje
Solicitaron	1319		
Contendieron	555	42.1	
Triunfaron	11	1.98	0.83

Fuente: Elaboración propia con base en la tabla 4 de este capítulo.

En el ámbito local, los resultados son diferentes en el porcentaje de contendientes, el cual rebasó 40% de los solicitantes. Respecto a los triunfadores,

también hay diferencia, pero los resultados son evidentemente malos, pues solo se presentaron 11 triunfos (en ayuntamientos), que representan menos de 1% de solicitantes.

Evidentemente, llaman la atención las etapas previas a la contienda, en donde hubo muchos aspirantes que finalmente no lograron avanzar y, por lo tanto, no participaron. Con estos datos pareciera que muchos consideraron que podían ser candidatos independientes, pero realmente pocos lo lograron y, tal vez, la gran mayoría no contaba con las condiciones políticas, económicas y logísticas para serlo.

Veamos las trayectorias de los candidatos independientes que triunfaron en la elección de 2018 (tabla 7).

Tabla 7
Trayectorias de candidatos triunfadores Elecciones 2018

Chiapas	<p style="text-align: center;">Municipio de Tzitol</p> <p>Eugenio de Jesús Jiménez López: Personaje sumamente participativo en diversos movimientos sociales para el desarrollo de los espacios turísticos del municipio.</p>
Nuevo León	<p style="text-align: center;">Municipio de García</p> <p>Carlos Alberto Guevara Garza: Se desempeñaba como jefe de escoltas de El Bronco, y como asesor jurídico cuando era alcalde en García. No se encuentra afiliado a ningún partido político.</p> <p style="text-align: center;">Municipio de San Pedro Garza García</p> <p>Miguel Bernardo Treviño de Hoyo: Maestro en Ciencias Políticas y Gobierno por la Universidad de Columbia, y en Desarrollo Económico por The London School of Economics and Political Science; economista por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. En 1994 fue asesor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como coordinador de temática de campaña para la candidatura a gobernador de Nuevo León de Fernando Canales Clariond. En 1997 ingresó a la Secretaría de Desarrollo Social como coordinador de asesores; en 1998 fue director de planeación del Gobierno del Estado de Nuevo León. Trabajó en Grupo Reforma como coordinador de proyectos editoriales, de 2000 a 2009. Su trayectoria profesional también incluye la Dirección del Consejo Cívico de Nuevo León, de 2010 a 2012; la jefatura de la oficina del Gobierno de Nuevo León en 2015 y su labor como docente en la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas del ITESM. Nunca tuvo relación con el PAN.</p>

Continúa...

Nuevo León	<p>Municipio de Mier y Noriega</p> <p>Santana Martínez Peña: Empresario ganadero de la región, no está afiliado a ningún partido político.</p>
	<p>Municipio de Los Ramones</p> <p>Jesús Plácido Rodríguez Treviño: Miembro del grupo Global Risk Manager.</p>
Oaxaca	<p>Municipio de Putla Villa de Guerrero</p> <p>Manuel Guzmán Carrasco: Empresario en construcción; en 1999 ocupó una plaza en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debido a sus estudios como ingeniero civil. Se desempeñó como regidor de obras públicas en el ayuntamiento putleco durante 2005-2007.</p>
Querétaro	<p>Municipio de San Joaquín</p> <p>J. Belem Ledesma Ledesma: Egresado del Instituto Tecnológico de Tlalnepantla; empresa Campos Hermanos. Fue presidente del Comité Municipal del PRI en 2006-2009, presidente municipal de San Joaquín en 2009-2012, y fundador del Videobachillerato San Joaquín, en 1994.</p>
	<p>Ciudad de Tequisquiapan</p> <p>José Antonio Mejía Lira: Empresario inmobiliario; maestro en Administración Pública y licenciado en Derecho. Fundador de la organización México Nuevo. Fue presidente de Tequisquiapan de 1997 a 2000 por el PRI. Actualmente no está afiliado al PRI.</p>
San Luis Potosí	<p>Ciudad Valles</p> <p>Adrián Esper Cárdenas: Empresario y concesionario de Telecom en San Luis Potosí. No tiene afiliación a algún partido político.</p>
Puebla	<p>Municipio de Domingo Arenas</p> <p>Javier Meneses: Médico cirujano, sin nexos con algún partido político.</p>
	<p>Municipio de Yehualtepec</p> <p>Florencio Galicia Fernández: Fue colaborador de la excandidata independiente a la gubernatura, Ana Teresa Aranda Orozco, en el municipio de Yehualtepec. Nunca estuvo afiliado a algún partido político.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de prensa local en los estados y notas en el buscador de Google.

Esta tabla muestra con detalle algunos antecedentes y trayectorias de los 11 candidatos independientes que triunfaron en las elecciones de 2018 (solo se presentaron triunfos en ayuntamientos). Cinco de los triunfadores tenían antecedentes de participación en gobiernos de algún partido, especialmente en el PRI y PAN, aunque –obviamente– todos declararon que no estaban afiliados a ningún partido.

El porcentaje que representa a los candidatos que tienen trayectoria en gobierno o partido político es de 45%. Parecería que alrededor de este valor se encuentra el promedio de todos los candidatos independientes.

Ahora revisemos la presentación de estos candidatos en los años que estudiamos. Si hacemos una revisión de la cantidad de candidatos independientes que se presentaron entre 2015 y 2018, promediados por estados en donde hubo elecciones, encontramos lo siguiente (tabla 8).

Tabla 8
Candidatos independientes, promedio por elección y por estado 2015-2018

Año de elección	Número de candidatos	Número de estados	Promedio
2015 E*	112	17	6.6
2015 E+F**	134	32	4.2
2016 E	308	17	18.1
2017 E	144	4	36.0
2018 E	555	30	18.5
2018 E+F	603	32	18.8

Fuente: Elaboración propia con base en las tablas 1-6 de este capítulo.

*E: Elecciones Estatales.

**E+F: Elecciones Estatales y Federales.

El promedio fue creciendo, a excepción de las elecciones locales de 2017, en que aumentó mucho pues se realizaron elecciones solo en cuatro entidades.

No obstante el aumento, el promedio parece estabilizarse alrededor de 18%, como lo vemos en 2016 y en ambas elecciones de 2018.

De cualquier forma, las candidaturas independientes en México, tal y como se ha visto, se están normalizando en nuestro país. Persisten diferencias importantes en las legislaciones estatales y en la federal, referentes a los

requisitos, tiempos, etc., pero los candidatos han hecho presencia a pesar de las dificultades.

Sin duda alguna, hay casos que llaman la atención por su alto número, pero también resaltan los bajos resultados que parecen más o menos constantes: en 2015, 1.3% con respecto a los registrados; en 2016 subió a 3.6% el total de registrados; en 2017 el porcentaje fue de 2.1%, y en 2018 de 1.98% respecto a los candidatos registrados en las elecciones estatales, pues en las federales el porcentaje de triunfos fue cero.

Desde cualquier punto de vista, los resultados son realmente muy bajos y difícilmente permiten sostener esta figura como opción de victorias y como opositora a los partidos políticos.

Conclusiones

Después de la revisión que se ha hecho de los candidatos independientes en las elecciones de 2015-2018, hay varios aspectos que pueden señalarse puntualmente a manera de conclusión.

Primero, las y los candidatos independientes en México no representaron confrontación real para los partidos políticos, y así ocurrió desde el México independiente hasta la Ley de 2012-2014 y, por supuesto, en las elecciones estudiadas. Salvo el triunfo del candidato independiente a la gubernatura del estado de Nuevo León, en 2015, y un triunfo en una diputación local y una federal, no se han vuelto a presentar victorias relevantes de estos candidatos en las elecciones estudiadas. Los partidos políticos no corren riesgo con estos candidatos.

Segundo, al revisar los antecedentes históricos de estos candidatos podemos afirmar que quienes triunfaron como candidatos no registrados fueron, principalmente, expresión de los conflictos al interior de sus partidos políticos. En muchos casos eran exmilitantes y, si revisamos las cifras y análisis

presentados anteriormente, nos daremos cuenta de que en las elecciones de entre 2015 y 2017, al menos 4 de cada 10 candidatos independientes tenían antecedentes de trabajo en gobiernos de algún partido político o provenían, incluso, de uno de estos partidos.

Tercero, son pocos los casos, no más de tres o cuatro de cada 10 candidatos, que tienen trayectorias principalmente en organizaciones ciudadanas.

Cuarto, el mejor desempeño de los candidatos independientes y, en consecuencia, sus triunfos, se ha dado, principalmente en elecciones locales, en especial de ayuntamientos.

Podemos preguntarnos, a manera de propuesta de investigación más antropológica: ¿hay influencia de las relaciones sociales cercanas propias de comunidades medianas o pequeñas en los triunfos de los candidatos independientes? La evidencia muestra que sus triunfos son, ampliamente, en circunscripciones pequeñas, en donde hay conocimiento y relación con la comunidad, pero insisto en que esto debe investigarse de manera más detallada. Mientras tanto, podemos concluir diciendo que los resultados de la participación electoral de los candidatos independientes han sido, en general, muy malos.

Referencias

Aguirre, J. F. *et al.* (2017). Las candidaturas independientes en México: una experiencia paradójica. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, (21).

Azuela, M. (2015, noviembre). Conversos o independientes. *Revista Voz y Voto* (273).

Báez, C. y Tello, M. A. (2015). El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso

electoral 2015. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (7 y 8). Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12119>

Becerra, P. (2014). Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana. En Gilas, K. y Medina, E. (eds.), *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*. México: TEPJF, IEE Morelos, Tirant lo Blanch.

Boffil, L. A. (2007, julio 2). "Municipio yucateco tiene el primer edil independiente de México en 61 años". *La Jornada*.

Campos, G. (2014, julio-diciembre). Las candidaturas independientes en México. *Revista Derecho del Estado*, (33), pp. 65-99.

Candidatos independientes en México (s.f.). *Pienso luego voto*.

Carbonell, M. (2011). La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. Disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

Consejo, A. (2015, noviembre). La importancia de llamarse... independiente. *Revista Voz y Voto* (273).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación con reformas de 1946. Disponible en <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>

Expansión (2017, abril 18); *Los candidatos independientes 'se desinflan' en las elecciones de 2017*. *Expansión*. Disponible en <https://expansion.mx/politica/2017/04/18/los-candidatos-independientes-se-desinflan-en-las-elecciones-de-2017>

Garza, J. G. (s.f.). Sufragio pasivo. Retos de las candidaturas independientes en Nuevo León. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Décimo Cuarto Certamen de Ensayo Político. Nuevo León.

Hernández, M. (2012). La importancia de las candidaturas independientes. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, (12). México: TEPJF.

Instituto Nacional Electoral. (2018). Candidaturas independientes 2018. *INE*. Disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>

Integralia Consultores. (2017, abril 18). Disminuyen candidatos independientes en 2017. *Reporte Electoral Integralia* (3).

Laguna, A. G. y Solís, J. M. (2017). *Las candidaturas independientes en México: una nueva vía para el reciclaje político*. México: IEEM.

Lagunes, O. N. (2019, enero-junio). Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018 en México. Evolución, casos exitosos y problemáticas. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(21).

Ley Federal Electoral. (1946, enero). *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, CLIV (5). Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4564760&fecha=7/01/1946&cod_diario=195324

Loeza, S. (2013, mayo). La matanza de León, 1945. *Revista Nexos*, (425).

Macedo, I. (2016). Los candidatos independientes se 'desinflan' en los comicios de 2016. *Adn-político*. Disponible en <https://adnpolitico.com/politica/2016/06/07/los-candidatos-independientes-se-desinflan-en-estas-elecciones>

_____. (2017, marzo 22). Candidaturas independientes, otra opción a los partidos pero con poco éxito. *Nación321*. Disponible en <http://www.nacion321.com/elecciones/candidaturas-independientes-otra-opcion-a-los-partidos-pero-con-poco-exito>

Padilla, L. (2016, marzo 7). Candidatos ¿independientes? 50% de los aspirantes ya militaron en un partido político: Integralia. *Animal Político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2016/03/candidatos-independientes-50-de-los-aspirantes-ya-militaron-en-un-partido-politico-integralia/>

Robinson, A. (2015, noviembre). Mucho ruido... pocos independientes. *Revista Voz y Voto* (273).

Gonzalo, S. C. (2014). Las candidaturas independientes en México. *Revista Derecho del Estado* (33).

Sebastián, Á. M. (9-10 de agosto de 2013). *Nota informativa sobre el caso de la C. María del Rosario Elizondo Salinas, electa presidenta municipal de Santander Jiménez, Tamaulipas, como candidata no registrada en 1998*. Seminario de candidaturas independientes: desafíos y propuestas. TEPJF, Cuernavaca.

TEPJF. (s.f.). Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015. *Portal del TEPJF*. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>

Vázquez, J. L. (2015). Dice la Corte. *Revista Voz y Voto*, (273).

Valdiviezo, R. (coord.). (2004). *Gobiernos locales y alternancia en Puebla, 1990-2000*. Puebla: BUAP-IAPEP, A.C., Siza-Conacyt.

Valdiviezo, R. y Valdiviezo, R. (2019). Las candidaturas independientes en México: reclamo, representación ciudadana o deficiencia democrática. En Reynoso, J. y Sánchez, H. (coords.). *La democracia en su contexto. Segunda*

edición renovada en homenaje a Dieter Nohlen en su octogésimo aniversario.
México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Villarreal, O. (2011, abril 27). Llera... siempre es noticia. *El Redactor de Soto La Marina*.

Capítulo 6

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Nohemí Argüello Sosa*

En un país como México, regido por principios democráticos, los derechos políticos representan una herramienta fundamental para la incorporación de diversas visiones sobre su presente y futuro desarrollo económico, político y social. Desde cualquier perspectiva democrática, las mujeres aparecen en la escena como personas sujetas de derecho, a quienes el Estado mexicano debe garantizarles el ejercicio de las facultades que tienen por ser personas, en tanto que son titulares de la condición de ciudadanía, de tal manera que puedan incidir en la conformación y el funcionamiento de los órganos del Estado (Rosillo y Luévano, 2014, p. 5).

En este contexto, y de acuerdo con el informe *El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia 2011-2012*, elaborado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las

* Correo electrónico: nohemiarguello@yahoo.com.mx
Un agradecimiento especial a la Lic. Santa Teresita de Jesús Mancilla Barrón, por su diligente labor en la construcción de las bases de datos analizadas en este estudio y, de igual manera, al Lic. Juan Carlos López Aceves por su amable colaboración en la revisión final de este trabajo.

Mujeres (ONU Mujeres), es importante señalar que se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de las mujeres ante la ley, lo que se conoce como igualdad formal; sin embargo, en los hechos no se ha traducido en una igualdad en la distribución del poder. En el citado informe también se señala que en los países donde se aplicaron cuotas de género para incrementar el número de legisladoras, a la par se generaron leyes progresistas en beneficio de las mujeres y la igualdad de género, por lo que se siguen impulsando acciones para incorporar a las mujeres a la vida pública (ONU Mujeres, 2011).

En el caso de México, en 2014, la introducción del principio constitucional de paridad de género permitió un importante avance de la participación política de las mujeres en los procesos electorales; sin embargo, la ocupación de más cargos de elección popular no se ha traducido en una distribución equitativa del poder político; es decir, el avance cuantitativo de las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular no ha propiciado un avance cualitativo en la distribución paritaria del poder público, por lo que resulta relevante analizar si las brechas de género en la conformación de los órganos del Estado continúan su tendencia a la baja, así como la revisión de indicadores de la distribución del poder en los espacios de la representación política.

Si bien es cierto que los términos *sexo* y *género* tienen varias acepciones, en el análisis realizado de la representación política de las mujeres estos se utilizan de manera indistinta.

Antecedentes

A lo largo de la historia, el Estado mexicano ha firmado y ratificado diferentes instrumentos internacionales en los cuales se garantiza el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

En abril de 1981 entró en vigor la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), de la que México es parte, la cual establece en sus artículos II y III que las mujeres son elegibles para todos los organismos públicos

electivos establecidos por la legislación nacional, tienen derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. Además, en ese mismo año se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual señala en su artículo 7 que los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres igualdad de condiciones con los hombres (CEDAW, 1981).

Ahora bien, en la década de los noventa, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo incorporó en su capítulo IV, Igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer, los objetivos para lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, y permitir que la mujer realice plenamente sus posibilidades, que sea incorporada en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones, así como en todos los aspectos de la vida económica, política y cultural, como formuladora activa de las decisiones y participantes y beneficiarias activas. Entre las medidas recomendadas figuran la creación de mecanismos que garanticen la participación de la mujer en pie de igualdad y su representación equitativa en todos los niveles del proceso político y de la vida pública (ONU, 1994).

En 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, fue otro instrumento en el que se estableció que las mujeres tienen derecho a acceder en igualdad a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones (Convención Belém do Pará, 1994).

También en esta misma década, en México se aprobó la primera medida afirmativa relacionada con la postulación en elecciones para el empoderamiento político de las mujeres, a través de la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que introduce una recomendación a los partidos políticos de promover una mayor participación

política de las mujeres; posteriormente, en la reforma al Cofipe de 1996 se incluyó la recomendación a los partidos políticos para que consideraran en sus estatutos que las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, no excedieran el 70% para un mismo sexo (Medina, 2010, p. 55).

Posteriormente, en 2002 se llevó a cabo una nueva reforma electoral al Cofipe, en donde se estableció el mandato de obligatoriedad a los partidos políticos para garantizar que las candidaturas no excedieran 70% del mismo sexo, así como la amonestación pública, pudiendo llegar la sanción, a la negativa del registro de las candidaturas correspondientes para el caso de reincidencia; con la reforma de 2007, la cuota de género se modificó a 40-60% (Medina, 2010, p. 55).

Previo a la reforma de 2014, se presentaron casos emblemáticos de la resistencia cultural a la llegada de mujeres a cargos de elección popular. Ejemplos de ello son asignar a las mujeres a distritos perdedores y el caso de las "Juanitas" contenido en la Sentencia SUP-JDC-12624/2011 (2011), este último relativo a mujeres electas como diputadas propietarias que renunciaron para que su suplente varón ocupara el cargo.

El camino de las cuotas de género incorporadas en las reformas electorales constitucionales y legales, medidas temporales para compensar la discriminación histórica de las mujeres en el ámbito político-electoral, culminó con la introducción del principio constitucional de paridad de género en la reforma de 2014. Este principio, que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política, es un criterio establecido en la ley para asegurar la participación igualitaria en la definición de candidaturas (Sistema de Información Legislativa, s.f.).

Además, en la legislación secundaria se incorporaron disposiciones relativas a la integración de listas con alternancia de género para las diputaciones por el principio de representación proporcional, así como otras disposiciones basadas en criterios establecidos en la jurisprudencia y sentencias relevantes,

como la Jurisprudencia 16/2012 (2012), referente a que las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género (2012); y la disposición relativa a prohibir el registro de mujeres en distrito perdedores, analizada en la sentencia ST-JDC-278/2015 (2015).

En este mismo sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) siguió emitiendo jurisprudencias para garantizar que los partidos políticos cumplan con el principio de paridad en la postulación de sus candidaturas, y señaló que estos criterios están encaminados a generar, de manera efectiva, el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad.

En la Jurisprudencia 6/2015 (2015), sobre el principio de paridad, se estableció que:

[Este] emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno (Jurisprudencia 6/2015).

Actualmente, la construcción del marco jurídico para garantizar la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad sigue una dinámica acelerada.

Elecciones nacionales de 2018

La aplicación de las medidas afirmativas en las elecciones de 2018 impulsó las candidaturas de mujeres y aumentó sus triunfos en las elecciones federales,

lo que permitió, por primera vez en la historia legislativa, la conformación paritaria de las dos cámaras del Congreso de la Unión.

Una realidad opuesta se observa en las contiendas por la Presidencia de la República, cargo que nunca ha sido ejercido por una mujer.

Una candidata renuncia a la contienda de 2018 por la Presidencia de México

En 2018, Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición Juntos Haremos Historia (Partido del Trabajo [PT], Morena y Partido Encuentro Social [PES]), fue electo Presidente de México con un margen de victoria de más de 30 puntos porcentuales; cinco contendientes participaron en estos comicios: tres candidatos de partidos políticos y dos por la vía de la candidatura independiente; solo una mujer participó como candidata independiente, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo; lamentablemente, después del primer debate presidencial y a 46 días de la jornada electoral del 1º de julio de 2018, renunció a su candidatura.

De 1982 a 2018, en las siete elecciones presidenciales se postularon 36 candidatos, de los cuales 30 fueron hombres y únicamente seis mujeres, siendo ellas María del Rosario Ibarra de la Garza, conocida como Rosario Ibarra de Piedra, quien se postuló por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en 1982; Cecilia Soto González, por el Partido del Trabajo (PT), y Marcela Lombardo Otero, por el Partido Popular Socialista (PPS), en 1994; Dora Patricia Mercado Castro, por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, en 2006; Josefina Eugenia Vázquez Mota, por el Partido Acción Nacional (PAN), en 2012; y Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, como candidata independiente, en 2018.

Legislaturas de la paridad de género en 2018

En el ámbito legislativo federal se lograron importantes avances en 2018, pues ambas cámaras del Congreso de la Unión se conformaron, por primera vez, de manera paritaria.

En la Cámara de Senadores, la LXIV Legislatura se integró con 65 senadores (50.8%) y 63 senadoras (49.2%). Con estos resultados ubicaron a México en el segundo lugar mundial en representación política de las mujeres en el Senado, después del 52.9% de la Cámara Alta de Antigua y Barbuda, según el reporte de la Unión Interparlamentaria, con corte a febrero de 2019 (Inter-Parliamentary Union, 2019).

De las 63 senadurías de mujeres, 32 corresponden al principio de mayoría relativa, 14 a la primera minoría y 17 al principio de representación proporcional; en consecuencia 14 entidades cuentan con dos senadoras electas por estos principios. La postulación de mujeres como primera fórmula es un indicador de la fuerza de las mujeres y la voluntad política al interior de su partido, por lo que contar con senadoras de primera minoría denota un empoderamiento femenino mayor. El 43.75% de las entidades cuentan con una senadora de mayoría relativa y una senadora de primera minoría, estas son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas (tabla 1) (Senado de la República, 2018).

Tabla 1
Senadoras de mayoría relativa y primera minoría por entidad federativa, LXIV Legislatura

Entidad federativa	Senadora de mayoría relativa	Senadora de primera minoría	Total de senadoras
Baja California	PT	PAN	2
Baja California Sur	Morena	PAN	2
Campeche	Morena	Morena	2
Coahuila	Morena	PRI	2
Colima	Morena	PVEM	2
Guanajuato	PAN	Morena	2
Hidalgo	Morena	PRI	2

Continúa...

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Entidad federativa	Senadora de mayoría relativa	Senadora de primera minoría	Total de senadoras
Jalisco	Movimiento Ciudadano	Morena	2
Nayarit	PT	PAN	2
Puebla	PT	PAN	2
Quintana Roo	Morena	PAN	2
Sonora	Morena	PRI	2
Tlaxcala	Morena	PAN	2
Zacatecas	Morena	PRI	2
Aguascalientes	PAN	No hay	1
Ciudad de México	Morena	No hay	1
Chiapas	PES	No hay	1
Chihuahua	Morena	No hay	1
Durango	Morena	No hay	1
Estado de México	Morena	No hay	1
Guerrero	Morena	No hay	1
Michoacán	Morena	No hay	1
Morelos	Morena	No hay	1
Nuevo León	Movimiento Ciudadano	No hay	1
Oaxaca	Morena	No hay	1
Querétaro	PAN	No hay	1
San Luis Potosí	PVEM	No hay	1
Sinaloa	Morena	No hay	1
Tabasco	Morena	No hay	1
Tamaulipas	Morena	No hay	1
Veracruz	Morena	No hay	1
Yucatán	PVEM	No hay	1

Fuente: Elaboración propia con base en información del Senado de la República.

En cuanto a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, un total de 241 mujeres obtuvieron una curul, lo que representa 48.2%, que junto con los 259 diputados (51.8%) conforman el total. De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, con base en datos de febrero de 2019, México ocupa el

cuarto lugar mundial en representación política de las mujeres en la Cámara Baja, después de Ruanda, Cuba y Bolivia (Inter-Parliamentary Union, 2019).

De los 300 distritos electorales federales, las mujeres obtuvieron 141 diputaciones por el principio de mayoría relativa, lo que representa 47%; este porcentaje incluye a las cinco diputaciones de mujeres con autoadscripción indígena, que corresponden a un distrito de San Luis Potosí, otro de Oaxaca y tres distritos de Chiapas (Vázquez, 2018).

Entre las entidades con mayor porcentaje de triunfos se encuentran Colima y Durango, con 100%, seguidas de Quintana Roo con 75%, Aguascalientes y Nayarit con 66.6%, así como Jalisco y Querétaro con 60% de las curules. En 19 de las 32 entidades se registró un porcentaje de mujeres triunfadoras, igual o mayor a 45%; solo en los casos de Coahuila, Baja California y Yucatán, la presencia de mujeres apenas alcanza valores de 28.5, 25 y 20%, respectivamente.

Considerando las diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional, Colima y Durango también son las entidades con mayor porcentaje de mujeres legisladoras con cuatro de las cinco diputaciones por ambos principios de elección, que representan 80% del total. A estas entidades se suma Nayarit con seis diputaciones ganadas de un total de ocho (75%).

Estos datos dan cuenta de que los triunfos de las mujeres en las elecciones por las diputaciones federales no se encuentran concentrados en alguna zona en particular, sino que pertenecen a diferentes entidades del país, gobernadas por distintos partidos (tabla 2).

Tabla 2
Diputaciones federales electas en 2018, por género y entidad federativa

Entidad federativa	Mujeres electas					Hombres electos	Diputaciones totales
	MR		RP	Total		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Número	Porcentaje		
Colima	2	100	2	4	80	1	5
Durango	4	100	0	4	80	1	5
Quintana Roo	3	75	1	4	57.14	3	7
Aguascalientes	2	66.67	2	4	66.67	2	6
Nayarit	2	66.67	4	6	75	2	8
Jalisco	12	60	7	19	61.29	12	31
Querétaro	3	60	2	5	62.50	3	8
Hidalgo	4	57.14	2	6	60	4	10
Sonora	4	57.14	2	6	50	6	12
Ciudad de México	13	54.17	14	27	57.45	20	47
Baja California Sur	1	50	0	1	25	3	4
Campeche	1	50	0	1	25	3	4
Oaxaca	5	50	5	10	50	10	20
Tabasco	3	50	2	5	62.50	3	8
Zacatecas	2	50	3	5	45.45	6	11
Guanajuato	7	46.67	0	7	36.84	12	19
Puebla	7	46.67	3	10	45.45	12	22
Estado de México	19	46.34	12	31	46.97	35	66
Veracruz	9	45	9	18	50	18	36
Chihuahua	4	44.44	1	5	38.46	8	13
Guerrero	4	44.44	1	5	41.67	7	12
San Luis Potosí	3	42.86	5	8	53.33	7	15
Sinaloa	3	42.86	4	7	50	7	14
Morelos	2	40	1	3	33.33	6	9
Chiapas	5	38.46	2	7	38.89	11	18

Continúa...

Entidad federativa	Mujeres electas					Hombres electos	Diputaciones totales
	MR		RP	Total		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Número	Porcentaje		
Michoacán	4	33.33	3	7	33.33	14	21
Nuevo León	4	33.33	4	8	38.10	13	21
Tamaulipas	3	33.33	2	5	45.45	6	11
Tlaxcala	1	33.33	1	2	33.33	4	6
Coahuila	2	28.57	2	4	36.36	7	11
Baja California	2	25	2	4	30.77	9	13
Yucatán	1	20	2	3	42.86	4	7
Total	141	47	100	241	48.20	259	500

Nota. MR: Mayoría Relativa. RP: Representación Proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

En este estudio, para determinar las brechas de género en la distribución del poder en los órganos legislativos federales y locales, se analizó la conformación de sus órganos de gobierno, mesas directivas, coordinaciones de grupos parlamentarios, comisiones estratégicas o de áreas de cartera “duras” y comisiones vinculadas a los roles del género femenino o de áreas de cartera “blandas” (Inter-Parliamentary Union, 2019). Además, se revisó la relación mujeres-hombres en la integración de estos órganos, así como la distribución, entre los géneros, de las presidencias y coordinaciones parlamentarias.

Para efectos de este análisis, se utilizan los conceptos de *comisiones estratégicas* o de *áreas de cartera “duras”*, y de *comisiones vinculadas a los roles del género femenino* o de *áreas de cartera “blandas”*, descritos en el documento “Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas” (Palmieri, 2011).

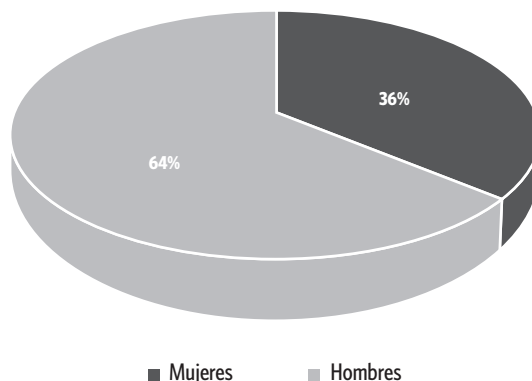
Las comisiones estratégicas o de áreas de cartera “duras” son aquellas que se consideran más relevantes y tratan asuntos relacionados con el poder económico y/o político en la entidad, entre las cuales están las que abordan

temas referentes a puntos constitucionales; gobernación; programación, presupuesto y hacienda pública; desarrollo agropecuario; desarrollo económico; comunicaciones y obras públicas.

En cuanto a las comisiones vinculadas a los roles del género femenino o de áreas de cartera “blandas”, son aquellas que abordan asuntos relacionados con los roles asignados socialmente a las mujeres. Estas comisiones están vinculadas con las áreas de la educación, cultura, familia, igualdad de género, grupos vulnerables, niñez, adolescencia, juventud y derechos humanos.

Respecto al Congreso de la Unión, en el análisis de la distribución de los cargos de los órganos de gobierno, en ambas cámaras se advierte que las dos mesas directivas del periodo ordinario de sesiones, que inició en febrero de 2020, están presididas por mujeres; mientras que la poderosa Junta de Coordinación Política (JUCOPO), tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, está presidida e integrada mayoritariamente por hombres (gráficas 1 y 2).

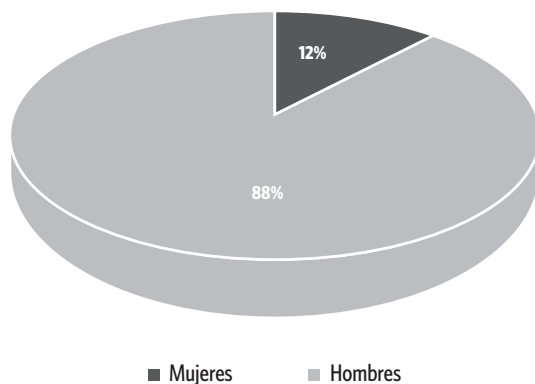
Gráfica 1
Integración de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura del Senado, en 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Senado de la República.

En cuanto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios, uno de los cargos de mayor poder político se encuentra en manos de hombres, mayoritariamente. De los 16 grupos parlamentarios, ocho en cada cámara, solo tres están coordinados por mujeres: el del PRD, en la Cámara de Diputados, a cargo de Verónica Juárez Piña, y los grupos del PT y PES en el Senado, a cargo de Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre y Sasil Dora Luz de León Villard, respectivamente. La brecha de género en la distribución de estos cargos de poder es del 75% en el Senado y de 87.5% en la Cámara de Diputados.

Gráfica 2
Integración de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, en 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados.

Para el análisis de las comisiones, en el caso del Senado se revisaron las de puntos constitucionales; gobernación; programación, presupuesto y hacienda pública; economía; desarrollo urbano; así como la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, todas consideradas comisiones estratégicas o de áreas de cartera “duras”.

Los resultados muestran que las mujeres están presentes en todas las comisiones, y que la integración es casi paritaria, a excepción de las comisiones de puntos constitucionales y la de agricultura, ganadería, pesca y desarrollo rural, en las que, por cada senadora integrante, se integraron dos senadores. Ninguna de estas comisiones está presidida por una mujer, por lo que la brecha de género es del 100%.

Una situación diferente se identificó en la Cámara de Diputados, en donde, si bien es cierto, las comisiones que atienden las áreas de cartera citadas en el párrafo anterior presentan una integración predominantemente masculina; un caso contrario ocurre en la Comisión de Infraestructura, la cual está integrada por 24 diputadas y 21 diputados. Además, las presidencias de estas comisiones están distribuidas equitativamente. En cuanto a la integración total de estas comisiones estratégicas, la proporción de hombres es mayor en la Cámara de Diputados, por ejemplo, la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural apenas cuenta con un 17.65% de mujeres (tabla 3).

En lo referente a las comisiones vinculadas a roles del género femenino, la mayoría están presididas por mujeres, solo la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, de la Cámara de Diputados, y la Comisión de Educación y Cultura, del Senado, están ocupadas por hombres.

La integración total de estas comisiones de área de cartera “blanda” cuenta con una mayoría de mujeres, a excepción de la Comisión de Educación del Senado. En el extremo se encuentran las comisiones de Igualdad de Género, integradas al 100% por mujeres (tabla 4).

Tabla 3
Integración de las comisiones estratégicas o de áreas de carteras "duras" del Congreso de la Unión

Núm.	Comisiones de áreas temáticas "duras"	Senado				Cámara de Diputados			
		Presidencia (sexo)	Mujeres	Hombres	Porcentaje de mujeres	Presidencia (sexo)	Mujeres	Hombres	Porcentaje de mujeres
1	Puntos Constitucionales y Población*/ Puntos Constitucionales	Hombre	5	10	33.33	Mujer	13	21	38.24
2	Gobernación*/Gobernación	Hombre	9	7	56.25	Mujer	13	22	37.14
3	Hacienda y Crédito Público*/ Programación, Presupuesto y Hacienda Pública/	Hombre	10	9	52.63	Mujer	11	14	44.00
4	Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria*/ Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	Hombre	5	11	31.25	Hombre	6	28	17.65
5	Economía, Comercio y Competitividad*/Economía	Hombre	10	9	52.63	Hombre	13	16	44.83
6	Infraestructura*/Desarrollo Urbano	Hombre	6	7	46.15	Hombre	24	21	53.33
Total	0 mujeres/6 hombres	45	53		3 mujeres/3 hombres	80	122		
Porcentajes		45.92	54.08		39.60	60.40			

Nota: Las comisiones con asterisco corresponden al Senado de la República y las comisiones sin asterisco corresponden a la Cámara de Diputados.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso de la Unión.

Tabla 4
Integración de las comisiones vinculadas a roles del género femenino o áreas de cartera “blandas” del Congreso de la Unión

Núm.	Comisiones de áreas temáticas “blandas”	Senado				Cámara de Diputados			
		Presidencia (género)	Mujeres	Hombres	Porcentaje de mujeres	Presidencia (género)	Mujeres	Hombres	Porcentaje de mujeres
1	Educación*/Educación	Hombre	7	8	46.67	Mujer	20	13	60.61
2	Cultura*/Cultura y Cinematografía	Mujer	7	5	58.33	Hombre	19	11	63.33
3	Para la Igualdad de Género*/Igualdad de Género	Mujer	11	0	100.00	Mujer	31	0	100.00
4	Derechos de la Niñez y la Adolescencia*/De la Niñez y Adolescencia	Mujer	10	2	83.33	Mujer	26	5	83.87
5	Asuntos Fronterizos y Migración*/Atención a Grupos Vulnerables	Mujer	9	2	81.82	Mujer	20	5	80.00
6	Derechos Humanos*/Derechos Humanos	Mujer	9	3	75.00	Hombre	23	8	74.19
Total		5 mujeres/1 hombre	53	20		6 mujeres/0 hombres	139	42	
Porcentajes		72.60		27.40		76.80	23.20		

Nota. Las comisiones sin asterisco corresponden a la Cámara de Diputados; las comisiones con asterisco corresponden al Senado de la República.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso de la Unión.

La doble jornada legislativa está presente en las dos cámaras del Congreso de la Unión, en donde las diputadas y senadoras han logrado incorporarse a las comisiones estratégicas, incluso en las presidencias de algunas; sin embargo, el trabajo en las comisiones vinculadas a los roles del género femenino no se reparte equitativamente entre los géneros; ellas se encargan, de manera predominante, como sucede en el ámbito privado, como lo describe María Aidé Hernández (2019).

Estos hallazgos coinciden con lo señalado en el documento “Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas” (2011), en el cual se explica que las investigaciones han demostrado, consistentemente, que las parlamentarias presiden predominantemente comisiones que tratan cuestiones de género y mujeres, así como asuntos de bienestar social como la familia, el empleo y la educación, denominadas áreas de cartera “blandas”; mientras que a las comisiones de relaciones exteriores, defensa, comercio, seguridad y economía, que tienden a estar dirigidas por hombres, se les denomina áreas de cartera “duras”.

Elecciones subnacionales de 2017 a 2019

Elecciones por las gubernaturas

En 13 entidades federativas se celebraron contiendas por la gubernatura durante el periodo de 2017 a 2019. Coahuila, Estado de México y Nayarit eligieron en 2017; Guanajuato, Morelos, Jalisco, Puebla, Veracruz, Tabasco, Ciudad de México, Yucatán y Chiapas en 2018, y en 2019 Baja California y Puebla eligieron a sus gobernadores actuales. En el caso de la elección de carácter extraordinario celebrada en Puebla, su realización obedeció al lamentable fallecimiento de la gobernadora electa Martha Érika Alonso Hidalgo, de la coalición Por Puebla al Frente (PAN-PRD-Movimiento Ciudadano).

Un total de 14 elecciones por gubernaturas se realizaron entre 2017 y 2019, en las cuales se registraron 81 candidaturas: 67 hombres (82.7%) y solo

14 mujeres (17.3%). Únicamente dos mujeres fueron electas: Martha Érika Alonso Hidalgo en Puebla, y Claudia Sheinbaum Pardo en la Ciudad de México (tabla 5).

Tabla 5
Candidaturas a gubernaturas en elecciones de 2017, 2018 y 2019, en México

Año de la elección	Núm. de entidades con elección de gubernatura	Candidatas	Candidatos	Total
2017	3	4	16	20
2018	9	10	42	52
2019	2	0	9	9
2017-2019	14	14	67	81

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

El cargo del ejecutivo estatal registró la mayor brecha de género en el ámbito local, ya que de 1979 a 2018, únicamente siete mujeres ganaron una elección por la gubernatura, mientras que dos más ocuparon este cargo sin pasar por las urnas. Actualmente solo dos mujeres son gobernadoras: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, en Sonora, y Claudia Sheinbaum Pardo, en la Ciudad de México. La presencia de las mujeres en este cargo representa apenas 6.25%, por lo que la brecha de género en las gubernaturas asciende a 87.5%.

Renovación de las legislaturas locales

En México, los órganos legislativos locales se integrarán con diputadas y diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; y su número será proporcional al número de habitantes de cada uno; además, no podrá ser menor de siete diputados, si la población de la entidad es menor a 400 mil habitantes; de nueve, en las entidades donde la población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y si la población es superior a esta última cifra, la cantidad mínima de diputaciones será de 11. Así se establece en el artículo 116, fracción

II de la Constitución federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019).¹

Durante las elecciones de 2017, 2018 y 2019, en todas las entidades federativas se renovaron sus congresos locales: en 2017 se eligieron las legislaturas LXI de Coahuila y XXXII de Nayarit; en tanto que, en 2019, se renovaron las legislaturas XXIII de Baja California, XVI de Quintana Roo y LXIV de Tamaulipas; y el resto en 2018 (tabla 6). De los 32 órganos legislativos, 30 fungen por un periodo de tres años; solo en el caso de Tamaulipas y Nayarit, y por única ocasión, el periodo de sus legislaturas es de dos (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, 2017)² y cuatro años, respectivamente (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 2019).³

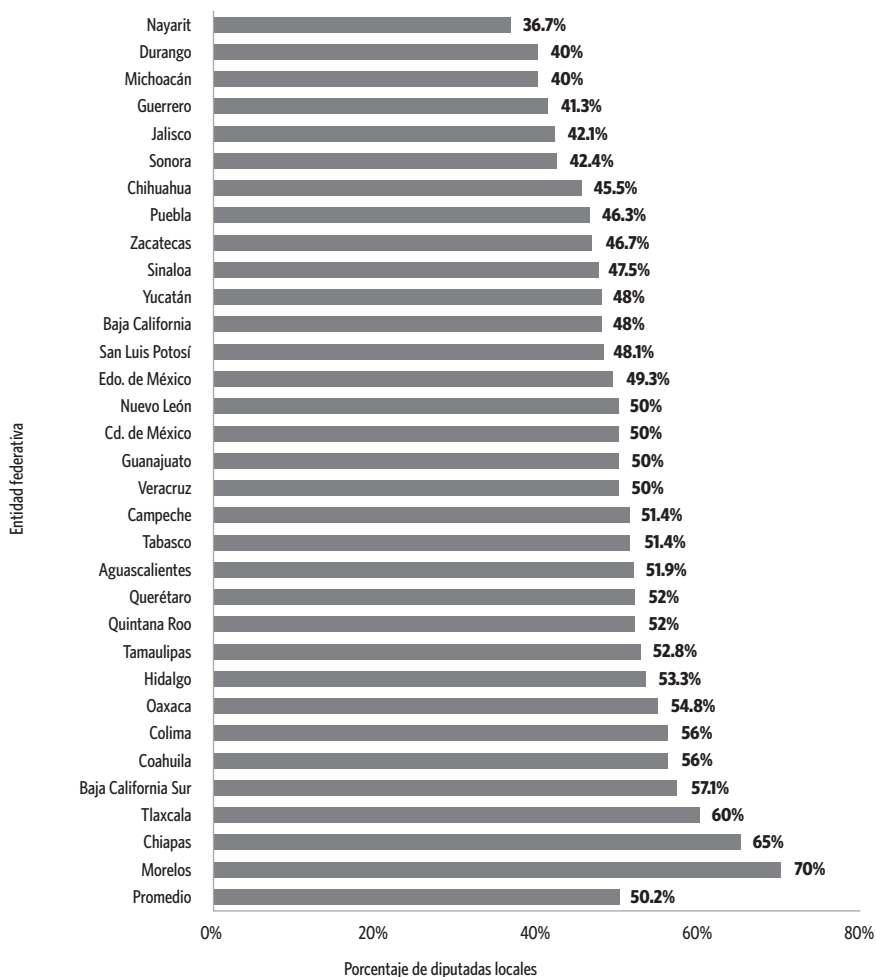
La mayoría de estas legislaturas, con relación a las legislaturas inmediatas anteriores, registran incrementos en la presencia de legisladoras, en 25 de estas el incremento osciló entre un 1.08 y 50%. Las legislaturas de Morelos, Tlaxcala y Colima registraron los incrementos mayores, con 50, 32 y 20%, respectivamente. Todas las legislaturas locales alcanzaron la masa crítica mínima del 30% (gráfica 3 y tabla 6).

1 Artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 El artículo transitorio segundo del Decreto No. LXIII-193, expedido el 7 de junio de 2017, publicado en el *Periódico Oficial* núm. 69, del 8 de junio de 2017, mediante el cual se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, establece que por única ocasión y con la finalidad de homologar la elección local a la federal, los diputados que sean electos en 2019 durarán en su encargo un periodo de dos años.

3 El artículo transitorio tercero de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, publicada el 10 de junio de 2016, señala que los integrantes del Congreso del Estado que resulten electos en el proceso electoral, a verificarse en el año 2017, durarán en su cargo por única ocasión cuatro años.

Gráfica 3
Proporción de mujeres en legislaturas locales electas entre 2017 y 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las páginas electrónicas de los congresos locales y del INE.

En cuanto a la proporción total de diputadas en los congresos locales, esta se incrementó de 42 a 50%. Con base en lo anterior, podemos afirmar que la igualdad cuantitativa en los órganos legislativos locales es una realidad; sin

embargo, no son escenarios permanentes e irreversibles, ya que en el futuro pueden sufrir retrocesos, como sucedió en seis congresos locales donde se registraron decrementos en los porcentajes de mujeres legisladoras, entre 2.5 y 6.6%, siendo Chihuahua, Zacatecas y Nayarit las entidades con mayores retrocesos; solo en Querétaro no se registraron cambios en los porcentajes (tabla 6).

Tabla 6
Integración de legislaturas locales actuales e inmediatas anteriores,
por género y entidad federativa

Entidad federativa	Integración de legislatura inmediata anterior					Integración de legislatura actual (2020)				
	M	Porcentaje de mujeres	H	Porcentaje de hombres	Total	M	Porcentaje de mujeres	H	Porcentaje de hombres	Total
Morelos	6	20	24	80	30	14	70	6	30	20
Chiapas	24	60	16	40	40	26	65	14	35	40
Tlaxcala	7	28	18	72	25	15	60	10	40	25
Baja California Sur	10	48	11	52	21	12	57	9	43	21
Colima	9	36	16	64	25	14	56	11	44	25
Coahuila	12	48	13	52	25	14	56	11	44	25
Oaxaca	18	43	24	57	42	23	55	19	45	42
Hidalgo	12	40	18	60	30	16	53	14	47	30
Tamaulipas	16	44	20	56	36	19	53	17	47	36
Quintana Roo	11	44	14	56	25	13	52	12	48	25
Querétaro	13	52	12	48	25	13	52	12	48	25
Aguascalientes	13	48	14	52	27	14	52	13	48	27
Tabasco	13	37	22	63	35	18	51	17	49	35
Campeche	19	54	16	46	35	18	51	17	49	35
Veracruz	19	38	31	62	50	25	50	25	50	50
Nuevo León	16	38	26	62	42	21	50	21	50	42
Guanajuato	16	44	20	56	36	18	50	18	50	36
Ciudad de México	30	45	36	55	66	33	50	33	50	66
Estado de México	28	37	47	63	75	37	49	38	51	75
San Luis Potosí	9	33	18	67	27	13	48	14	52	27
Baja California	9	36	16	64	25	12	48	13	52	25
Yucatán	9	36	16	64	25	12	48	13	52	25
Sinaloa	18	45	22	55	40	19	48	21	53	40

Continúa...

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Entidad federativa	Integración de legislatura inmediata anterior					Integración de legislatura actual (2020)				
	M	Porcentaje de mujeres	H	Porcentaje de hombres	Total	M	Porcentaje de mujeres	H	Porcentaje de hombres	Total
Zacatecas	16	53	14	47	30	14	47	16	53	30
Puebla	12	29	29	71	41	19	46	22	54	41
Chihuahua	17	52	16	48	33	15	45	18	55	33
Sonora	13	39	20	61	33	14	42	19	58	33
Jalisco	16	41	23	59	39	16	42	22	58	38
Guerrero	18	39	28	61	46	19	41	27	59	46
Michoacán	17	43	23	58	40	16	40	24	60	40
Durango	11	44	14	56	25	10	40	15	60	25
Nayarit	13	43	17	57	30	11	37	19	63	30
Total	470	42	654	19	1124	553	50	560	15.9	1113

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos locales y del INE.

Históricamente, las mujeres se han enfrentado a un electorado más renuente a votar por ellas; sin embargo, esto ha cambiado, según la encuesta “Perfil ideal de un candidato” realizada por la compañía De las Heras Demotecnia, solo 29% prefiere la candidatura de un hombre, 27% prefiere a una mujer y 41% no considera el sexo del candidato o candidata para decidir, por lo que votaría por cualquiera. Las características que más influyen en su decisión para votar son que cuente con preparación académica y buenas propuestas; 70 y 65%, respectivamente, manifestaron que estas características les importan mucho. Además, 46% expresó que, cuando emite su voto, considera que el candidato o la candidata es muy importante, y lo que cuenta es su trayectoria (De las Heras Demotecnia, 2020).

Estas características del electorado actual se reflejan en los porcentajes de triunfos de las mujeres en las elecciones de diputaciones por el principio de mayoría relativa. En 14 entidades, la ciudadanía les otorgó el triunfo a mujeres en, por lo menos, la mitad de los distritos electorales locales; además, en entidades como el Estado de México, Ciudad de México, Oaxaca, Sonora, Yucatán, San Luis Potosí y Tlaxcala, la diferencia fue de solo una diputación, respecto a los triunfos de los hombres.

En total, 21 entidades (65.6%) registraron una cantidad de distritos ganados por candidatas por el principio de mayoría relativa, semejantes o mayores que los distritos ganados por hombres; y de los 672 distritos electorales locales, 316 (47%) fueron ganados por mujeres. Las ciudadanas y los ciudadanos no consideran relevante el sexo de las candidatas, su trayectoria y propuestas influyen más en su decisión de votar por ellas (tabla 7).

No obstante, en Guerrero (zona suroeste) y Zacatecas (zona centro norte), la diferencia entre las diputaciones de mujeres y las de hombres, fue mayor; ocho curules más para los hombres, en ambos casos: los porcentajes de mujeres que integran la LXII de Guerrero y la LXIII de Zacatecas son del orden de 36 y 28%, respectivamente. Además, el análisis de la presencia de las mujeres por zonas económicas del país ubica la zona de occidente como aquella que registra la menor cantidad de triunfos en diputaciones de mayoría relativa para las mujeres: las cuatro entidades que la conforman, Colima, Michoacán, Jalisco y Nayarit, reportaron diferencias entre dos y seis diputaciones más para los hombres (tabla 7).

Tabla 7
Integración de legislaturas locales actuales, por principio de elección, género y entidad federativa

Entidad federativa	Núm. de la legislatura	Diputaciones por el principio de mayoría relativa					Diputaciones totales
		Mujeres		Hombres		Total	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Baja California	XXIII	10	63	6	38	16	25
Quintana Roo	XVI	9	60	6	40	15	25
Coahuila	LXI	9	56	7	44	16	25
Hidalgo	LXIV	10	56	8	44	18	30
Chiapas	LXVII	13	54	11	46	24	40
Querétaro	LIX	8	53	7	47	15	25

Continúa...

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Entidad federativa	Núm. de la legislatura	Diputaciones por el principio de mayoría relativa					Diputaciones totales
		Mujeres		Hombres		Total	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Tabasco	LXIII	11	52	10	48	21	35
Chihuahua	LXVI	11	50	11	50	22	33
Puebla	LX	13	50	13	50	26	41
Veracruz	LXV	15	50	15	50	30	50
Guanajuato	LXIV	11	50	11	50	22	36
Aguascalientes	LXIV	9	50	9	50	18	27
Tamaulipas	LXIV	11	50	11	50	22	36
Morelos	LIV	6	50	6	50	12	20
Estado de México	LX	22	49	23	51	45	75
Ciudad de México	I	16	48	17	52	33	66
Oaxaca	LXIV	12	48	13	52	25	42
Sonora	LXII	10	48	11	52	21	33
Yucatán	LXII	7	47	8	53	15	25
San Luis Potosí	LXII	7	47	8	53	15	27
Tlaxcala	LXIII	7	47	8	53	15	25
Nuevo León	LXXV	12	46	14	54	26	42
Colima	LIX	7	44	9	56	16	25
Baja California Sur	XV	7	44	9	56	16	21
Campeche	LXIII	9	43	12	57	21	35
Michoacán	LXXIV	10	42	14	58	24	40
Sinaloa	LXIII	10	42	14	58	24	40
Durango	LXVIII	6	40	9	60	15	25
Guerrero	LXII	10	36	18	64	28	46
Jalisco	LXII	7	35	13	65	20	38
Nayarit	XXXII	6	33	12	67	18	30
Zacatecas	LXIII	5	28	13	72	18	30
Total		316	47	356	53	672	1113

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos locales y del INE.

En cuanto a la conformación total de los congresos locales, la presencia de las mujeres es significativa en todos estos órganos legislativos locales. En 26 de las 32 entidades el porcentaje de mujeres que conforma la legislatura local está por encima de 45%. En solo seis estados el porcentaje es menor: Sonora, Jalisco, Guerrero, Durango, Michoacán y Nayarit. La suma de las curules locales de todo el país es de 1,113, de las cuales 553 (49.69%) las ocupan mujeres, y 560 (50.31%) se asignaron a hombres. La paridad cuantitativa en las legislaturas locales es una realidad.

Empero, existen entidades con desigualdades en la conformación de sus legislaturas y, nuevamente, es la zona occidente del país la que registra las brechas de género más amplias, en Nayarit y Michoacán, con 26.67 y 20%, respectivamente; seguida de la zona noroeste con un 20% en Durango (tabla 8).

Tabla 8
Brechas de género en legislaturas locales electas en 2017, 2018 y 2019, en México

Zona económica	Entidad federativa	Diputadas		Diputados		Diputaciones totales	Brecha de género (porcentaje)
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Occidente	Nayarit	11	36.67	19	63.33	30	-26.67
Occidente	Michoacán	16	40	24	60	40	-20
Noroeste	Durango	10	40	15	60	25	-20
Suroeste	Guerrero	19	41.3	27	58.7	46	-17.39
Occidente	Jalisco	16	42.11	22	57.89	38	-15.79
Noroeste	Sonora	14	42.42	19	57.58	33	-15.15
Noroeste	Chihuahua	15	45.45	18	54.55	33	-9.09
Oriente	Puebla	19	46.34	22	53.66	41	-7.32
Centro norte	Zacatecas	14	46.67	16	53.33	30	-6.67
Noroeste	Sinaloa	19	47.50	21	52.50	40	-5
Noroeste	Baja California	12	48	13	52	25	-4

Continúa...

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Zona económica	Entidad federativa	Diputadas		Diputados		Diputaciones totales	Brecha de género (porcentaje)
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Sureste	Yucatán	12	48	13	52	25	-4
Centro norte	San Luis Potosí	13	48.15	14	51.85	27	-3.70
Centro sur	Estado de México	37	49.33	38	50.67	75	-1.33
Oriente	Veracruz	25	50	25	50	50	0
Centro norte	Guanajuato	18	50	18	50	36	0
Centro sur	Ciudad de México	33	50	33	50	66	0
Noreste	Nuevo León	21	50	21	50	42	0
Sureste	Tabasco	18	51.43	17	48.57	35	2.86
Sureste	Campeche	18	51.43	17	48.57	35	2.86
Centro norte	Aguascalientes	14	51.85	13	48.15	27	3.7
Sureste	Quintana Roo	13	52	12	48	25	4
Centro norte	Querétaro	13	52	12	48	25	4
Noreste	Tamaulipas	19	52.78	17	47.22	36	5.56
Oriente	Hidalgo	16	53.33	14	46.67	30	6.67
Suroeste	Oaxaca	23	54.76	19	45.24	42	9.52
Noreste	Coahuila	14	56	11	44	25	12
Occidente	Colima	14	56	11	44	25	12
Noroeste	Baja California Sur	12	57.14	9	42.86	21	14.29
Oriente	Tlaxcala	15	60	10	40	25	20
Suroeste	Chiapas	26	65	14	35	40	30
Centro sur	Morelos	14	70	6	30	20	40
Total		553	49.69	560	50.31	1113	

Nota: La brecha de género es la diferencia entre el porcentaje de diputadas y el porcentaje de diputados en el Congreso local.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos locales.

Si bien es cierto que la igualdad en términos cuantitativos permite visibilizar a las mujeres en los cargos de poder, esto no les confiere, en automático, el poder del cargo ni, en consecuencia, se alcanza la igualdad sustantiva, también denominada *igualdad de resultados* o *de facto*. La igualdad sustantiva es

el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2018).⁴

Por lo anterior, es pertinente realizar un análisis sobre la distribución del poder político entre las diputadas y los diputados, con base en indicadores como la integración de las Juntas de Coordinación Política (JUCOPO), mesa directiva y comisiones legislativas.

Primero, en la revisión de las 32 mesas directivas en funciones durante febrero de 2020 se advierte que 40.6% cuenta con presidencias de mujeres, por lo que la brecha de género es de 18.8%.

Segundo, en órganos legislativos como los de las Juntas de Coordinación Política (JUCOPO), en sus presidencias, se registra una brecha de género mayor. Solo en Quintana Roo, Hidalgo, Jalisco, Sinaloa, Tabasco, Baja California, Tlaxcala y Morelos, es decir, en ocho de las 32 entidades federativas (25%), la presidencia de sus juntas de coordinación política está ocupada por mujeres. En cuanto a la brecha de género, esta varía ampliamente. Los valores máximos los registran el Estado de México y Campeche, con 71.43 y 60%, respectivamente; seguidos por los legislativos con igualdad numérica, como los de Michoacán y Querétaro; y en el extremo opuesto están aquellos que cuentan con una mayoría de mujeres, como las entidades de Chiapas, Tabasco, Baja California, Tlaxcala, Morelos y Tamaulipas (tabla 9).

4 Artículo 5, fracción V, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Tabla 9
Órganos de gobierno de los legislativos locales en funciones, en 2020

Entidad federativa	Junta de Coordinación Política o Junta de Gobierno					Mesa Directiva actual (febrero 2020)		
	Presidencia (género)	Hombres	Mujeres	Porcentaje de mujeres	Brecha de género (%)	Presidencia (género)	Hombres	Mujeres
Estado de México	H	6	1	14.29	-71.43	H	3	6
Campeche	H	4	1	20	-60	H	4	3
Guanajuato	H	3	1	25	-50	M	0	10
Nayarit	H	6	2	25	-50	H	7	4
Quintana Roo	M	6	2	25	-50	M	4	3
Baja California	H	8	3	27.27	-45.45	H	2	3
Colima	H	5	2	28.57	-42.86	M	1	5
Durango	H	5	2	28.57	-42.86	H	5	1
Guerrero	H	5	2	28.57	-42.86	H	5	2
Yucatán	H	5	2	28.57	-42.86	H	5	1
Zacatecas	H	5	2	28.57	-42.86	H	2	2
Nuevo León	H	7	3	30	-40	H	1	4
Puebla	H	7	3	30	-40	M	4	3
San Luis Potosí	H	7	3	30	-40	H	3	4
Aguascalientes	H	4	2	33.33	-33.33	H	3	2
Oaxaca	H	4	2	33.33	-33.33	H	2	3
Sonora	H	4	2	33.33	-33.33	M	1	4

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad federativa	Junta de Coordinación Política o Junta de Gobierno					Mesa Directiva actual (febrero 2020)		
	Presidencia (género)	Hombres	Mujeres	Porcentaje de mujeres	Brecha de género (%)	Presidencia (género)	Hombres	Mujeres
Veracruz	H	4	2	33.33	-33.33	H	2	1
Ciudad de México	H	9	5	35.71	-28.57	H	3	3
Chihuahua	H	8	6	42.86	-14.29	M	5	4
Hidalgo	M	4	3	42.86	-14.29	M	4	2
Jalisco	M	4	3	42.86	-14.29	M	2	6
Sinaloa	M	5	4	44.44	-11.11	M	3	4
Coahuila	H	7	6	46.15	-7.69	M	2	5
Michoacán	H	4	4	50	0	H	3	2
Querétaro	H	3	3	50	0	M	2	5
Chiapas	H	3	4	57.14	14.29	M	2	5
Tabasco	M	3	4	57.14	14.29	H	6	10
Baja California Sur	M	4	6	60	20	M	2	2
Tlaxcala	M	4	6	60	20	H	4	2
Morelos	M	1	3	75	50	H		
Tamaulipas	H	1	3	75	50	H	5	1
Total	8 mujeres /24 hombres	155	97			13 mujeres /19 hombres	97	112
Porcentajes totales	25/75	61.51	38.49	38.49	-23.02	40/60	46.41	53.59

Nota: M: Mujeres; H: Hombres. La brecha de género es la diferencia entre los porcentajes de mujeres y hombres.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos locales.

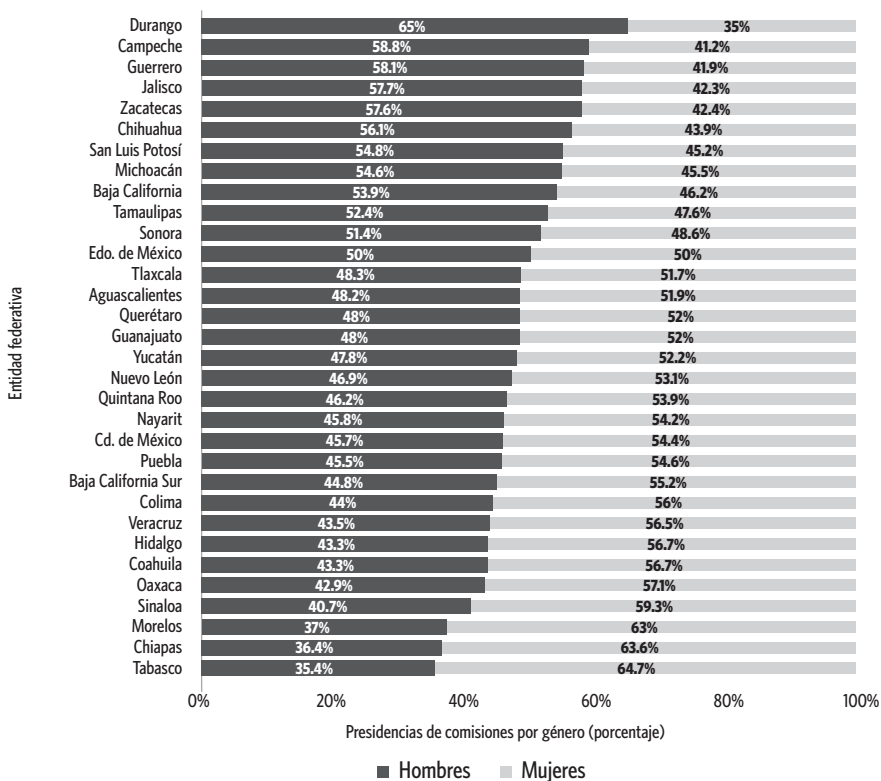
Un indicador relevante de la distribución del poder entre los géneros está en el análisis de la integración de las JUCOPO de los legislativos locales, en las cuales se encuentran las y los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como algunos de los diputados y las diputadas con más poder en su bancada (Sistema de Información Legislativa, s.f.).

Del análisis de la integración de las 32 JUCOPO de los órganos legislativos locales, se advierte que solo nueve entidades (28%) reportan una integración paritaria o con mayoría de mujeres, y más de 50% de las entidades presentan brechas de género superiores a 30%. Esto indica que son ellos, los diputados, quienes poseen el mayor poder político en los congresos locales.

Tercero, otro de los indicadores de la distribución del poder legislativo está en la integración de sus comisiones; en el análisis de su integración se observa una distribución equitativa de las presidencias de las comisiones, entre diputadas y diputados, en 26 de las 32 entidades, la brecha de género es menor a 10% o el porcentaje de comisiones presididas por mujeres es mayor al de los hombres. La brecha mayor se registra en Durango, donde 65% de las presidencias de las comisiones de la LXVIII Legislatura están ocupadas por hombres; en contraste se ubican los estados de Tabasco, Chiapas y Morelos, donde las mujeres presiden la mayor parte de las comisiones, 64.7, 63.6 y 62.9%, respectivamente (gráfica 4).

Gráfica 4

Proporciones de presidencias de comisiones en las legislaturas locales de México electas entre 2017 y 2019, por género



Fuente: Elaboración propia con base en información de los congresos locales.

En relación con el análisis de los dos grupos de comisiones legislativas analizados: comisiones legislativas estratégicas o de áreas de cartera “duras” y comisiones vinculadas a los roles del género femenino o de áreas de cartera “blandas”, los resultados describen una distribución del poder distinta en cada grupo.

En la integración de las comisiones legislativas estratégicas o de áreas de cartera “duras”, asignadas tradicionalmente a los hombres, la presencia de la mujer ha avanzado, tanto en las presidencias como en la integración total

de cada comisión. De la muestra de comisiones estratégicas analizadas, se observa una predominancia de los hombres en la integración total y en las presidencias; sin embargo, en comisiones como las que atienden lo referente a puntos constitucionales, presentan igualdad cuantitativa en sus presidencias y en 12 entidades una mayoría de mujeres en su integración total; en la de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, 47% de las presidencias son de mujeres, y 17 entidades (53%) cuentan con comisiones legislativas paritarias o con mayoría de mujeres (tablas 10 y 11).

Tabla 10
Distribución de las presidencias de comisiones estratégicas en los congresos locales (2017-2019), por género

Área de cartera "dura"	Presidencias de comisiones en legislaturas locales	
	Mujeres	Hombres
Desarrollo Agropecuario	11	21
Desarrollo Económico	12	20
Comunicaciones y Obras Públicas	12	20
Gobernación	14	18
Programación, Presupuesto y Hacienda Pública	15	17
Puntos Constitucionales	16	16
Total	80	112
Porcentaje	41.67	58.33

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de los congresos locales.

En general, se observa un avance en la presencia de mujeres en la integración de las comisiones estratégicas o de áreas de cartera "dura"; sin embargo, entidades como Colima, Zacatecas, Yucatán y Jalisco se encuentran ubicadas en los primeros seis lugares, los de menor presencia de mujeres, de al menos tres columnas de la tabla sobre los porcentajes de mujeres en comisiones estratégicas o de áreas de cartera "duras" en congresos locales. En consecuencia, en estas cuatro entidades se encuentran los congresos con las legisladoras menos empoderadas (tabla 11).

Tabla 11
Porcentajes de mujeres en comisiones estratégicas o de áreas de cartera “duras” en congresos locales de México

Puntos Constitucionales o afin		Comisiones Legislativas locales estratégicas o de áreas de cartera “duras” en congresos locales						Comunicaciones y Obras Públicas o afin			
Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Gobernación o afin		Programación, Presupuesto y Hacienda Pública o afin		Desarrollo Agropecuario o afin		Desarrollo Económico o afin			
		Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres
Nuevo León	9	Yucatán	20	Quintana Roo	20	Michoacán	0	Colima	0	Colima	0
Zacatecas	17	Durango	20	Aguascalientes	20	Sonora	14	Tamaulipas	0	Jalisco	0
Colima	20	Jalisco	20	Sinaloa	20	Zacatecas	14	Yucatán	14	Tlaxcala	0
Yucatán	20	Coahuila	25	Chihuahua	20	Aguascalientes	20	Nuevo León	18	Zacatecas	0
Durango	20	Quintana Roo	25	Colima	20	Chihuahua	20	Guanajuato	20	Guanajuato	20
Michoacán	20	Estado de México	27	Durango	29	Campeche	20	Jalisco	25	Nayarit	20
Coahuila	25	Tabasco	29	Tabasco	29	Nayarit	29	Querétaro	33	San Luis Potosí	20
Morelos	25	Tamaulipas	29	Baja California Sur	33	Puebla	29	Tlaxcala	33	Tabasco	20
Estado de México	27	San Luis Potosí	29	Querétaro	33	Jalisco	29	Coahuila	33	Quintana Roo	20
Tabasco	29	Ciudad de México	29	Veracruz	33	Colima	33	Baja California Sur	33	Yucatán	29

Continúa...

Comisiones legislativas locales estratégicas o de áreas de cartera "duras" en congresos locales											
Puntos Constitucionales o afin		Gobernación o afin		Programación, Presupuesto y Hacienda Pública o afin		Desarrollo Agropecuario o afin		Desarrollo Económico o afin		Comunicaciones y Obras Públicas o afin	
Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres
Jalisco	33	Nuevo León	33	Nayarit	36	Querétaro	33	Veracruz	33	Querétaro	33
Querétaro	33	Baja California Sur	33	Michoacán	40	Tlaxcala	33	Baja California	38	Estado de México	33
Hidalgo	38	Michoacán	40	Campeche	40	Durango	40	Zacatecas	40	Coahuila	40
Campeche	40	Hidalgo	40	San Luis Potosí	43	Coahuila	40	Aguascalientes	40	Baja California	40
Aguascalientes	40	Campeche	40	Sonora	43	Oaxaca	40	Nayarit	40	Sonora	40
Guanajuato	43	Aguascalientes	40	Puebla	43	Hidalgo	40	Durango	40	Campeche	40
Baja California	43	Oaxaca	40	Nuevo León	45	Guanajuato	40	Oaxaca	40	Puebla	43
Tamaulipas	43	Zacatecas	43	Morelos	50	Guerrero	40	Guerrero	40	Nuevo León	55
Chiapas	43	Guanajuato	43	Jalisco	56	Tamaulipas	43	Sinaloa	40	Ciudad de México	56
Sonora	44	Baja California	43	Coahuila	57	Nuevo León	45	Puebla	43	Tamaulipas	57
San Luis Potosí	57	Chiapas	43	Chiapas	57	Morelos	50	Sonora	44	Chiapas	57
Puebla	57	Sonora	44	Ciudad de México	59	Estado de México	55	Estado de México	44	Durango	60
Sinaloa	60	Puebla	57	Oaxaca	60	Sinaloa	60	Ciudad de México	50	Sinaloa	60

Continúa...

Comisiones legislativas locales estratégicas o de áreas de cartera "duras" en congresos locales											
Puntos Constitucionales o afín		Gobernación o afín		Programación, Presupuesto y Hacienda Pública o afín		Desarrollo Agropecuario o afín		Desarrollo Económico o afín		Comunicaciones y Obras Públicas o afín	
Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres
Chihuahua	60	Sinaloa	60	Tlaxcala	62	Baja California Sur	67	San Luis Potosí	50	Chihuahua	60
Oaxaca	60	Chihuahua	60	Baja California	63	Veracruz	67	Chiapas	57	Hidalgo	60
Tlaxcala	64	Guerrero	60	Yucatán	67	Tabasco	71	Chihuahua	60	Baja California Sur	67
Ciudad de México	73	Tlaxcala	64	Hidalgo	69	Baja California	71	Campeche	60	Michoacán	67
Quintana Roo	80	Querétaro	67	Tamaulipas	71	Yucatán	71	Tabasco	60	Aguascalientes	80
Guerrero	80	Veracruz	67	Estado de México	79	Quintana Roo	80	Michoacán	67	Oaxaca	80
Nayarit	89	Morelos	75	Zacatecas	80	Ciudad de México	80	Hidalgo	80	Guerrero	80
Baja California Sur	100	Nayarit	89	Guanajuato	80	Chiapas	86	Quintana Roo	80	Veracruz	100
Veracruz	100	Colima	100	Guerrero	80	San Luis Potosí	100	Morelos	100	Morelos	100

Nota: Los datos corresponden a las integraciones de las comisiones vigentes en febrero de 2020. La línea horizontal ubicada en cada columna divide las entidades que cuentan con 50% o más mujeres en la integración de la comisión analizada de aquellas que presentan una integración menor.
Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de los congresos locales.

En el segundo grupo, el de las comisiones de áreas de cartera “blandas”, se advierte que en la integración total predominan las diputadas, así como en las presidencias, a excepción de la comisión encargada del área de educación, la cual presenta un mayor número de presidencia de hombres, con 19, y 13 mujeres; mientras que el caso opuesto está en la Comisión de Igualdad de Género, la cual está presidida por mujeres en todos los congresos locales, a excepción del Congreso de San Luis Potosí; y su integración es de al menos 50% de mujeres en el total de las entidades del país (tablas 12 y 13).

Tabla 12
Distribución de las presidencias de comisiones vinculadas a roles del género femenino en los congresos locales (2017-2019), por género

Áreas de cartera “blanda”	Presidencias de comisiones en legislaturas locales	
	Mujeres	Hombres
Educación	13	19
Cultura	19	13
Familia	17	1
Igualdad de género	31	1
Grupos vulnerables	23	9
Niñez, adolescencia y juventud	22	10
Derechos humanos	20	12
Total	145	65
Porcentaje	69.05	30.95

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de los congresos locales.

Tabla 13
Porcentajes de mujeres en comisiones vinculadas a roles del género femenino o de áreas de cartera
“blandas” en congresos locales de México

Educación		Comisiones legislativas locales vinculadas a roles del género femenino o de áreas de cartera “blandas”						Derechos Humanos			
Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Cultura		Igualdad de Género		Atención a Grupos Vulnerables		Niñez, Adolescencia y Juventud			
		Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres		
Chihuahua	20	Chihuahua	20	Morelos	50	Morelos	0	Michoacán	0	Michoacán	40
Campeche	20	San Luis Potosí	29	San Luis Potosí	57	Nuevo León	0	Coahuila	20	Sinaloa	40
Hidalgo	20	Querétaro	33	Tabasco	57	Michoacán	33	Ciudad de México	33	Durango	40
San Luis Potosí	29	Zacatecas	33	Sonora	71	Tabasco	40	Sinaloa	40	Nayarit	40
Michoacán	33	Sinaloa	40	Baja California	71	Sinaloa	40	Aguascalientes	40	Zacatecas	40
Querétaro	33	Guerrero	40	Guerrero	80	Guerrero	40	Campeche	40	Sonora	43
Sinaloa	40	Guanajuato	40	Sinaloa	80	Jalisco	43	Durango	40	Ciudad de México	55
Guerrero	40	Tabasco	43	Campeche	80	Sonora	57	Nayarit	40	Tabasco	57
Guanajuato	40	Estado de México	50	Quintana Roo	80	Yucatán	57	Tabasco	43	Yucatán	57
Tabasco	43	Ciudad de México	56	Nuevo León	82	Baja California	60	Puebla	43	Jalisco	57
Puebla	43	Sonora	56	Chiapas	86	Aguascalientes	60	Estado de México	55	San Luis Potosí	57

Continúa...

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Comisiones legislativas locales vinculadas a roles del género femenino o de áreas de cartera "blandas"											
Educación		Cultura		Igualdad de Género		Atención a Grupos Vulnerables		Niñez, Adolescencia y Juventud		Derechos Humanos	
Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres
Ciudad de México	50	Chiapas	57	Yucatán	86	San Luis Potosí	67	Yucatán	57	Aguascalientes	60
Estado de México	55	Campeche	60	Puebla	86	Querétaro	67	Tamaulipas	57	Guerrero	60
Sonora	56	Hidalgo	60	Ciudad de México	89	Zacatecas	67	Chiapas	57	Chihuahua	60
Chiapas	57	Durango	60	Querétaro	100	Veracruz	67	Jalisco	60	Estado de México	62
Durango	60	Nayarit	60	Zacatecas	100	Baja California Sur	67	Quintana Roo	60	Veracruz	67
Nayarit	60	Aguascalientes	60	Guerrero	100	Colima	67	San Luis Potosí	67	Baja California Sur	67
Aguascalientes	60	Quintana Roo	60	Guanajuato	100	Puebla	71	Querétaro	67	Tamaulipas	71
Quintana Roo	60	Coahuila	60	Estado de México	100	Tamaulipas	71	Zacatecas	67	Nuevo León	73
Coahuila	60	Yucatán	60	Hidalgo	100	Campeche	80	Colima	67	Baja California	75
Veracruz	67	Oaxaca	60	Durango	100	Quintana Roo	80	Sonora	71	Campeche	80
Baja California Sur	67	Michoacán	67	Nayarit	100	Hidalgo	80	Baja California	71	Hidalgo	80

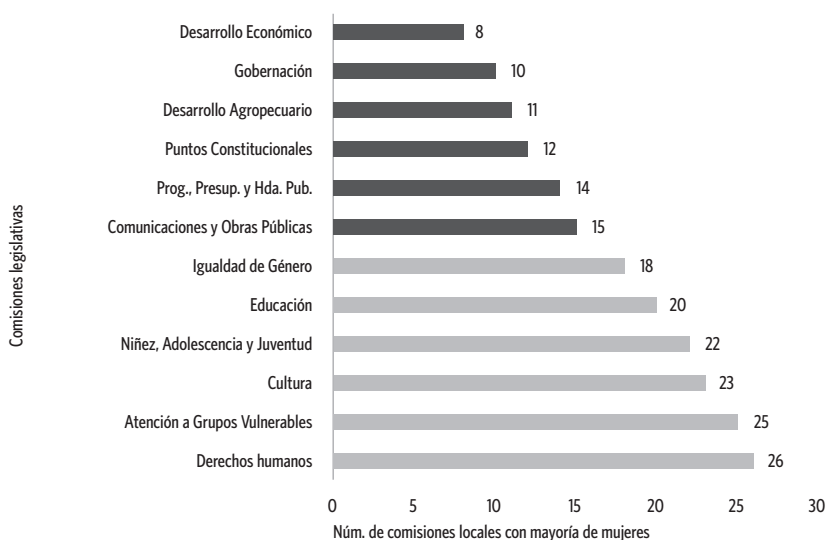
Continúa...

Comisiones legislativas locales vinculadas a roles del género femenino o de áreas de Cartera "blandas"											
Educación		Cultura		Igualdad de Género		Atención a Grupos Vulnerables		Niñez, Adolescencia y Juventud		Derechos Humanos	
Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres	Entidad federativa	Porcentaje de mujeres
Baja California	67	Veracruz	67	Aguascalientes	100	Durango	80	Nuevo León	73	Oaxaca	80
Yucatán	71	Baja California	67	Coahuila	100	Nayarit	80	Guerrero	80	Puebla	86
Nuevo León	73	Puebla	71	Oaxaca	100	Ciudad de México	83	Guanajuato	80	Chiapas	86
Jalisco	80	Tamaulipas	71	Michoacán	100	Estado de México	89	Veracruz	100	Quintana Roo	88
Oaxaca	80	Nuevo León	73	Veracruz	100	Chihuahua	100	Baja California Sur	100	Coahuila	100
Tamaulipas	86	Jalisco	80	Tamaulipas	100	Chiapas	100	Hidalgo	100	Querétaro	100
Tlaxcala	86	Tlaxcala	86	Jalisco	100	Guanajuato	100	Chihuahua	100	Colima	100
Zacatecas	100	Baja California Sur	100	Tlaxcala	100	Coahuila	100	Oaxaca	100	Guanajuato	100
Colima	100	Colima	100	Baja California Sur	100	Oaxaca	100	Morelos	100	Morelos	100
Morelos	100	Morelos	100	Colima	100	Tlaxcala	100	Tlaxcala	100	Tlaxcala	100

Nota: Los datos corresponden a las integraciones de las comisiones vigentes en febrero de 2020. La línea horizontal ubicada en cada columna divide las entidades que cuentan con 50% o más mujeres en la integración de la comisión analizada de aquellas que presentan una integración menor.
Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas electrónicas de los congresos locales.

Las comisiones estratégicas y las vinculadas a roles del género femenino se integran de manera distinta. En la gráfica 5 se observa que las comisiones estratégicas presentan mayoría de mujeres en un menor número de entidades federativas con relación a todas las comisiones vinculadas a los roles del género femenino, las cuales se encuentran conformadas mayoritariamente por mujeres en más legislaturas locales. Los hombres son incorporados en ambos tipos de comisiones, pero más en mayor proporción en las comisiones estratégicas, y de manera escasa en las comisiones vinculadas a los roles del género femenino.

Gráfica 5
Número de congresos con comisiones legislativas integradas por mujeres, mayoritariamente



Nota: Prog., Presup. y Hda. Pub.: Programación, Presupuesto y Hacienda Pública. Las comisiones consideradas fueron aquellas que tienen la denominación enlistada en el gráfico o se encargan de esa área temática. Las barras en color más oscuro corresponden a las comisiones estratégicas y las barras en color claro corresponden a las comisiones vinculadas a los roles del género femenino.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los congresos locales.

En resumen, el alcance de la igualdad parlamentaria en términos cuantitativos en la mayoría de las entidades, e incluso la presencia mayoritaria de mujeres en congresos como los de Morelos, Chiapas y Tlaxcala que cuentan con una presencia de 70, 65 y 60%, respectivamente, no han garantizado parlamentos sensibles al género, es decir, que posean estructuras, funcionamiento, métodos y tareas que respondan a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres (Unión Interparlamentaria, 2008). En la mayoría de las entidades, las comisiones legislativas estratégicas están integradas por diputadas y diputados en proporciones semejantes, incluyendo las presidencias y secretarías; en cambio, las comisiones vinculadas a los roles del género femenino presentan una integración mayoritaria de mujeres, con poca presencia de los hombres, especialmente la Comisión de Igualdad de Género. Este escenario nacional evidencia la *doble jornada* de las diputadas, solo que, en lo legislativo, situación semejante a la doble jornada de las mujeres que trabajan fuera de casa y, además, se encargan de las labores domésticas de su hogar. En el Congreso local, las legisladoras participan en las comisiones asignadas tradicionalmente a los hombres y continúan realizando las labores de las comisiones que les han asignadas por tradición, en las cuales, por cierto, poco participan los diputados (Hernández, 2019, p. 261).

Presidencias municipales y regidurías

El ámbito municipal fue el primer espacio en el que se le permitió participar a la mujer para ocupar cargos de elección popular en México, en 1947; paradójicamente, el cargo de la presidencia municipal ocupa el segundo lugar en la brecha de género entre las elecciones locales, después de la gubernatura. Actualmente, el número de mujeres que han logrado ser electas como presidentas municipales asciende a 540, de un universo de 2,042 municipios, lo que representa 26.44%, es decir, de cada 100 alcaldías, 26 son gobernadas por una mujer, esto significa un avance de poco más de 10 puntos porcentuales en relación con el periodo inmediato anterior (tabla 14).

Las entidades que presentan un incremento mayor en el porcentaje de presidentas municipales en funciones, con 20% o más, son Campeche, Guanajuato, Sonora, San Luis Potosí, Nayarit, Jalisco y Baja California; mientras, Querétaro, que cuenta con 18 municipios, fue la entidad en la que se registró el mayor retroceso: antes de 2018 contaba con nueve presidentas municipales, sin embargo, en la actualidad solo seis mujeres ocupan una presidencia municipal.

En cuanto a la brecha de género, solo Baja California registra una presencia mayoritaria en sus cinco municipios, ya que en tres de estos las presidencias municipales están ocupadas por mujeres. La menor brecha de género es la de Tabasco con un 17.65%, seguido de Baja California Sur, Tamaulipas, Coahuila, Quintana Roo y Sonora, donde se registran valores menores a 30%. En el resto de las entidades federativas está presente una amplia brecha de género, la cual alcanza hasta 80% en Tlaxcala, donde solo seis municipios de los 60 que conforman la entidad están gobernados por mujeres (tabla 14).

Adicionalmente, a la escasa presencia de mujeres en las presidencias municipales, que en su mayor parte se encuentran en funciones, las mujeres presiden ayuntamientos con menor poder político en su entidad. Una evidencia de la inequitativa distribución del poder en los gobiernos municipales la encontramos al analizar las ciudades capitales de los 31 estados; solo siete mujeres (22.5%) presiden estos ayuntamientos relevantes, en donde residen los poderes del Estado (tabla 15).

Tabla 14
Presidencias municipales de México electas en los periodos 2016-2019 e inmediato anterior

Entidad federativa	Presidencias municipales periodo inmediato anterior			Presidencias municipales actuales (electas en 2016-2019)			Diferencia entre periodos (porcentaje)	Brecha de género (porcentaje)
	Mujeres (porcentaje)	Hombres (porcentaje)	Total	Mujeres (porcentaje)	Hombres (porcentaje)	Total		
Tlaxcala	8	52	60	6	54	60	-3.33	-80
Morelos	6	27	33	5	28	33	-3.03	-69.7
Aguascalientes	3	8	11	2	9	11	-9.09	-63.64
Hidalgo	6	78	84	16	68	84	11.9	-619
Nuevo León	4	47	51	10	41	51	11.76	-60.78
Colima	2	8	10	2	8	10	0	-60
Guerrero	21	60	81	16	64	80	-6.25	-60
Michoacán	4	108	112	24	88	112	17.86	-5714
Puebla	13	204	217	47	170	217	15.67	-56.68
Jalisco	5	120	125	30	95	125	20	-52
Ciudad de México	4	12	16	4	12	16	0	-50

Continúa...

Paridad y poder: un estudio comparado de las elecciones nacionales y subnacionales en México (2017-2019)

Entidad federativa	Presidencias municipales periodo inmediato anterior			Presidencias municipales actuales (electas en 2016-2019)			Diferencia entre periodos (porcentaje)	Brecha de género (porcentaje)				
	Mujeres (porcentaje)	Hombres (porcentaje)	Total	Mujeres (porcentaje)	Hombres (porcentaje)	Total						
Zacatecas	16	27.59	42	72.41	58	15	25.86	43	74.14	58	-1.72	-48.28
Veracruz	25	11.79	187	88.21	212	56	26.42	156	73.58	212	14.62	-4.717
Chihuahua	24	35.82	43	64.18	67	18	26.87	49	73.13	67	-8.96	-46.27
Chiapas	35	28.69	85	69.67	120	33	27.05	89	72.95	122	-1.64	-45.90
Campeche	0	0	11	100	11	3	27.27	8	72.73	11	27.27	-45.45
Yucatán	8	7.55	98	92.45	106	29	27.36	77	72.64	106	19.81	-45.28
San Luis Potosí	3	5.17	55	94.83	58	16	27.59	42	72.41	58	22.41	-44.83
Guanajuato	2	4.35	44	95.65	46	13	28.26	33	71.74	46	23.91	-43.48
Nayarit	2	10	18	90	20	6	30	14	70	20	20	-40
Durango	13	33.33	26	66.67	39	12	30.77	27	69.23	39	-2.56	-38.46
Estado de México	20	16	105	84	125	39	31.2	86	68.8	125	15.2	-37.6
Sinaloa	5	27.78	13	72.22	18	6	33.33	12	66.67	18	5.56	-33.33
Querétaro	9	50	9	50	18	6	33.33	12	66.67	18	-16.67	-33.33
Oaxaca	38	25	115	75.66	153	53	34.87	99	65.13	152	9.87	-30.26

Continúa...

Entidad federativa	Presidencias municipales periodo inmediato anterior			Presidencias municipales actuales (electas en 2016-2019)			Diferencia entre periodos (porcentaje)	Brecha de género (porcentaje)		
	Mujeres (porcentaje)	Hombres (porcentaje)	Total	Mujeres (porcentaje)	Hombres (porcentaje)	Total				
Sonora	9	63	72	26	36.11	46	63.89	72	23.61	-27.78
Quintana Roo	5	6	11	4	36.36	7	63.64	11	-9.09	-27.27
Coahuila	14	24	38	14	36.84	24	63.16	38	0	-26.32
Tamaulipas	17	26	43	17	39.53	26	60.47	43	0	-20.93
Baja California Sur	2	3	5	2	40	3	60	5	0	-20
Tabasco	4	13	17	7	41.18	10	58.82	17	17.65	-17.65
Baja California	2	3	5	3	60	2	40	5	20	-20.00
Total	329	1713	2042	540	26.44	1502	73.56	2042	10.33	-47.11

Nota: En Oaxaca solo se contabilizan los municipios regidos por sistema de partidos políticos. Una elección extraordinaria aún no se realiza; en Guerrero, en la elección de 2018, ante la imposibilidad de asumir el cargo por parte del presidente propietario electo de Cochoapa El Grande y ante la renuncia del presidente municipal suplente para asumir dicho cargo, la C. Edith López Rivera, fue designada como presidente propietaria por el Congreso del Estado de Guerrero, en términos del artículo 93 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero; en Chiapas, en 2015, se designaron consejos municipales en los municipios de Belisario Domínguez y Nicolás Ruiz (Decretos: 318 y 319 de fecha 23/09/2015 emitidos por la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas). Brecha de género: se calcula restando el porcentaje de presidentas al porcentaje de presidentes.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los institutos electorales locales y del INE. Disponible en https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_Resultados_y_Paridad_de_Genero_ROSA_08072019.pdf

Tabla 15
Presidentas municipales en las capitales de los estados de México en 2020

Ciudad capital	Titular de la Presidencia Municipal	Género	Periodo	Partido político
Aguascalientes, Ags.	Lic. María Teresa Jiménez Esquivel	Mujer	2019-2021	PAN
Mexicali, B. C.	Lic. Marina del Pilar Ávila Olmeda	Mujer	2019-2021	Morena
Chihuahua, Chih.	C. María Eugenia Campos Galván	Mujer	2018-2021	Coalición PAN-MC
Pachuca, Hgo.	C. Yolanda Tellería Beltrán	Mujer	2016-2020	PAN
Puebla, Pue.	C. Claudia Rivera Vivanco	Mujer	2018-2021	Coalición Morena-PT-PES
Hermosillo, Son.	C. Célida Teresa López Cárdenas	Mujer	2018-2021	Coalición Morena-PT-PES
Tlaxcala, Tlax.	Lic. Anabell Ávalos Zempoalteca	Mujer	2017-2021	PRI

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Información Municipal. Disponible en <http://www.snim.rami.gob.mx/>

En relación con las sindicaturas, la observancia de la paridad vertical y horizontal en las postulaciones a los cargos de los ayuntamientos tuvo como resultado automático un número mayor de mujeres en aquellas entidades donde fue electo un número mayor de hombres como presidentes municipales (INE, 2019).

Postulación paritaria en 2018: casos relevantes de violencia política en razón de género

En el Protocolo para la atención de la violencia política en razón de género se menciona la correlación entre la paridad y la violencia política contra las mujeres en razón de género; en función de que la primera representa un

incentivo formal de participación en condiciones de igualdad numérica y la segunda es un factor que desincentiva la participación, ingreso y permanencia de las mujeres en la arena político-electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *et al.*, 2017, pp. 17 y 18).

Este factor desincentivador denominado *violencia política contra las mujeres*, comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), que tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *et al.*, 2017, p. 41).

En la historia reciente de México, una sentencia emblemática que impulsó la representación política de las mujeres fue la SUP-JDC-12624/2011. La resolución cerró el paso a casos como los ocurridos en las elecciones legislativas de 2009, con las llamadas “Juanitas”, mujeres postuladas por los partidos políticos que solicitaron su licencia inmediatamente después de asumir el cargo, renunciando a favor de los hombres que fungían como sus suplentes, se trató de un fraude a la ley y un obstáculo para la paridad.

Con esta sentencia se marcó un alto a los intentos de los hombres por obstaculizar las acciones afirmativas en favor del empoderamiento de las mujeres. Una lección dada, pero no aprendida. El alto marcado por la autoridad electoral sigue siendo ignorado y las mujeres que participan en los procesos electorales continúan siendo violentadas y subrepresentadas políticamente.

Esta falta de compromiso con la democracia incluyente, por parte de algunos partidos políticos, quedó de manifiesto en las recientes elecciones de 2018. Los casos de las “Manuelitas”, en Chiapas, y la autoadscripción de género, en Oaxaca, son ejemplos de la persistencia de obstáculos para la participación política de las mujeres.

Caso Chiapas: las “Manuelitas”

En 2018, en el estado de Chiapas se presentó una situación sin precedente, en fechas posteriores a la jornada electoral del 1º de julio del mismo año: en el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC) se recibieron más de 40 renunciaciones de candidatas a diputadas y regidoras por el principio de representación proporcional, que posiblemente obedecían a presiones internas de los partidos políticos. Ante esta situación, el Consejo General del IEPC exhortó a los partidos políticos a respetar la paridad de género y evitar simulaciones al obligar a renunciar a mujeres candidatas para que hombres asumieran los cargos de diputaciones locales y regidurías por el principio de representación proporcional. Además, a manera de contención, a través de un video consejeras del IEPC enviaron un mensaje a las candidatas: “No permitas que violen tus derechos, no renuncies a la posibilidad de contribuir con tu trabajo a la superación de Chiapas, no te sientas sola, si alguien de tu partido, o persona cercana te quiere obligar a renunciar, no lo permitas, la ley te protege” (INE, 2018).

La situación descrita se reportó al INE, lo que les permitió analizar las renunciaciones presentadas y determinar que provocarían, en algunos casos, que no existieran las fórmulas de mujeres necesarias para la asignación de los cargos por el principio de representación proporcional, e imposibilitaría al IEPC otorgar las curules correspondientes.

En consecuencia, el 11 de septiembre de 2018, dos consejeras y dos consejeros del Consejo General del INE solicitaron que se ejerciera la facultad de atracción, para sentar criterios de interpretación para la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, en relación con el principio de paridad de género, a fin de que sirvan como directrices en el actuar de los organismos públicos locales electorales, ante lo novedoso del tema y lo excepcional de los hechos presentados.

Por tal motivo, el día 12 de septiembre de 2018, previa solicitud y dada la urgencia del asunto, se aprobó el Acuerdo INE/CG1307/2018, mediante el cual

se ejerció la facultad de atracción para efecto de sentar criterios de interpretación que permitan a los organismos públicos locales electorales, en ejercicio de sus atribuciones y en aplicación de sus respectivas legislaciones, hacer funcional, por una parte, el derecho efectivo de las mujeres a ser votadas en igualdad de condiciones en las elecciones de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional y, por otro, que los órganos estatales sean debidamente integrados, con pleno respeto al principio de representación que respalda el derecho al voto en sus dos vertientes: pasivo y activo.

En estos criterios se estableció el procedimiento para integrar nuevas fórmulas de mujeres en los espacios donde se hubieran presentado renunciadas de candidatas, incluyendo como una opción, en caso necesario, considerar a las mujeres registradas como candidatas de otros partidos políticos.

Además, en el punto resolutivo quinto de este acuerdo, se instruyó a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales para que, en coordinación con la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, en caso de que de la información que le proporcionen los OPL se desprendan posibles irregularidades derivadas de la aplicación de los criterios de interpretación aprobados, dé vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, así como al resto de autoridades competentes para investigar y sancionar las conductas irregulares.

Las “Manuelitas” fue el nombre con el que los medios de comunicación identificaron este asunto, considerando que uno de los partidos políticos involucrados fue el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al cual pertenece Manuel Velasco Coello, entonces gobernador del estado de Chiapas, y por su similitud con el caso conocido como las “Juanitas”; en ambos casos, para la llegada de hombres a los cargos de elección popular mediaron renunciadas de mujeres electas.

Caso Oaxaca: La autoadscripción de género

La representación constituye una de las notas distintivas de los regímenes democráticos; no obstante, el logro de la auténtica representación descriptiva hace mayormente probable la representación sustantiva, especialmente, para los grupos minoritarios (Soto, 2019), por lo que garantizar su participación política es una obligación de las instituciones electorales.

En el proceso electoral 2017-2018, en Oaxaca, se contendió por los cargos de 42 diputaciones locales y 151 ayuntamientos bajo el sistema de partidos políticos. En este contexto, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) aprobó los lineamientos para el cumplimiento de la postulación paritaria en las candidaturas, en los cuales incorporó disposiciones novedosas relativas a las candidaturas de las personas transgénero, transexuales, o muxes, para su postulación con el género con el que se identificaran, en los que se estableció lo siguiente:

Artículo 16. En caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se auto adscriba y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. De la cual el partido político postulante deberá informar en el registro correspondiente a la fórmula o planilla de que se trate (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2017).

Sin embargo, algunos candidatos varones, no identificados como personas trans en la comunidad, se registraron bajo la identidad trans, lo que les permitió ocupar espacios que correspondían a las mujeres. Estas acciones alteraron el cumplimiento del principio constitucional de la paridad de género. Lo anterior fue identificado en la investigación iniciada por el IEEPCO, a través de un Procedimiento Ordinario Sancionador (POS), derivada de la queja formal presentada, en mayo de 2018, por las asociaciones civiles Ladxido Muxe, Auténticas Intrépidas Buscadoras del Peligro y el Colectivo Binni Laanu, A.C. De acuerdo con la resolución de este procedimiento sancionador, se canceló

el registro de los 17 candidatos postulados por dos coaliciones, por considerar que las pruebas acreditaban que no se trataba de personas trans (Meixueiro y Vázquez, 2018).

En junio de 2018, la Sala Superior del TEPJF aprobó, por mayoría, la resolución SUP-JDC-304/2018, la cual revocó el acuerdo emitido por el IEEPCO y confirmó el registro de dos de las candidaturas transgénero, con base en su inscripción inicial, en el cual habían manifestado su autoadscripción, a diferencia de las otras candidaturas que hicieron modificaciones posteriores para autoadscribirse como personas trans.

En la sentencia se señala, con base en una perspectiva donde la identidad sexo-genérica de las personas es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad, la tesis de la que parte la Sala Superior: la autoadscripción, el único elemento para determinar la identidad de las personas, y el Estado no puede cuestionarla ni solicitar prueba alguna al respecto. En términos electorales, la autoadscripción sexo-genérica –como sucede con la indígena– tiene que hacérsele saber a la autoridad respectiva con una manifestación que denote claramente la voluntad de la persona en cuestión.

En contraste, el voto particular sobre uno de los puntos resolutivos señala que se considera la autoadscripción simple como insuficiente para acceder a una candidatura vía paridad de género, y se estima que a los partidos políticos se les debe exigir una autoadscripción calificada –mínima y objetiva– de la identidad de género de aquellas personas transgénero que deseen postular en sus candidaturas para cumplir con la paridad (SUP-JDC-304/2018, 2018).

Más allá de la forma en la que se acredita la identidad de género, el meollo del asunto está en la conducta antidemocrática de los hombres de los partidos políticos en Oaxaca, que en el seno de una cultura patriarcal buscan formas para obstaculizar el avance de la participación política de las mujeres.

Conclusiones

La aplicación del principio de paridad en las elecciones federales y subnacionales en México, de 2017 a 2019, permitió un avance significativo en la integración paritaria de los órganos de representación popular, especialmente en los órganos legislativos, donde la presencia de las mujeres es cada vez mayor; sin embargo, en los poderes ejecutivos, tanto federal, como estatales y municipales, es evidente que aún existen brechas de género muy amplias que debemos cerrar.

En cuanto a la distribución del poder político entre los géneros, prevalece todavía una notable desigualdad. Si bien es cierto que el aumento en la cantidad de mujeres que integran las legislaturas federales y locales ha favorecido una mayor inclusión en los órganos legislativos y comisiones estratégicas, las mujeres aún se encuentran subrepresentadas y los hombres mantienen el control de los cargos más relevantes, como las presidencias de las JUCOPO de las comisiones estratégicas y la coordinación de los grupos parlamentarios.

Asimismo, la integración de las comisiones sigue estando influenciada por criterios de género y los estereotipos de hombres y mujeres se evidencian en la distribución del poder en las legislaturas del país. Lo anterior se ve reflejado en las presidencias de las comisiones vinculadas a los roles del género femenino, las cuales continúan asignándose a mujeres, mayoritariamente; e integrándose, de igual manera, por mayoría de mujeres. Además, los hombres tienen escasa o nula presencia en las presidencias de estas comisiones, así como en su integración total, lo que para las legisladoras representa una doble jornada legislativa.

Adicionalmente, la cultura patriarcal se sigue manifestando en los procesos electorales; los casos de Chiapas y Oaxaca, en 2018, son ejemplos de los obstáculos que aún enfrentan las mujeres en su camino por la igualdad sustantiva.

En resumen, entre los géneros se mantiene una distribución inequitativa del poder, provocando que la desigualdad persista. La igualdad cuantitativa, hasta el momento, ha sido insuficiente para alcanzar la igualdad sustantiva.

Las acciones afirmativas para el empoderamiento de las mujeres impulsaron su avance en el ámbito público, las legislaturas paritarias son ejemplo de ello. Sin embargo, estos logros pueden no ser permanentes, e incluso sufrir retrocesos. En 2018, el efecto AMLO impulsó triunfos de diputadas y diputados que, posiblemente, en otro escenario, con la estructura y el trabajo de su partido, además de su buen perfil, no hubieran sido suficientes para captar los votos necesarios. En las próximas elecciones de 2021, sin López Obrador en la boleta, esta hipótesis se pondrá a prueba y mostrará un escenario más real sobre la influencia de los estereotipos de género en las elecciones.

Para lograr que la presencia de las mujeres en los cargos de representación política no quede sujeta a este tipo de fenómenos, es necesario que los partidos cumplan con las medidas afirmativas establecidas en la ley, como aplicar 3% del financiamiento público ordinario, es decir, los recursos etiquetados para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, los cuales deben ser ejercidos.

Es necesario seguir dando pasos hacia adelante para que las mujeres accedan no solamente a los cargos de representación política nacional y local, sino también y, sobre todo, tengan la oportunidad de ocupar los cargos de mayor poder, una vez integrados los órganos ejecutivos, legislativos y de los ayuntamientos. Para alcanzar esta meta, la voluntad política al interior de los partidos políticos y las acciones de educación cívica, específicamente, para la eliminación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, son piezas clave.

En este escenario, es relevante reconocer el valor que adquiere la reforma a diversas leyes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política en contra de las mujeres, así como para establecer medidas de protección y reparación del daño; su aprobación, por unanimidad de todos los grupos

parlamentarios, representa un compromiso de todos los actores políticos con la democracia paritaria y la igualdad sustantiva en México.

Referencias

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada el 18 de diciembre de 1979. 12 de mayo de 1981. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (2019). Disponible en https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_politica_nayarit.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas (2017). Disponible en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/Constituciones/VerConstitucion.asp?IdConstitucion=1>

Convención Belem do Pará (1994). Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém do Pará de 1994. 12 de diciembre de 1996. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4906643&fecha=12/12/1996

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, del 31 de marzo de 1953. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D45.pdf>

De las Heras Demotecnia (2020). Perfil ideal de un candidato. Disponible en <http://www.demotecnia.com.mx/perfil-ideal-de-un-candidato-2/>

Hernández, M. A. (2019). ¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales? México: Grañén Porrúa.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2017). Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2017/ANEXO%20LINEAMIENTOS.pdf>

Instituto Nacional Electoral (2018). Acuerdo INE/CG1307/2018. Disponible en https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/04/INE-CG1307-2018_Proyecto_DJ.pdf

_____ (2019). Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPL. Disponible en https://centraleeleitoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_Resultados_y_Paridad_de_Genero_ROSA_08072019.pdf

Inter-Parliamentary Union (2019). Women in national parliaments. Disponible en <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Jurisprudencia 16/2012 (2012). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=16/2012&tpoBusqueda=A&sWord=>

Jurisprudencia 6/2015 (2015). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=6/2015&tpoBusqueda=A&sWord=>

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2018). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf

Medina, A. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/documentos/Comite_CEAMEG/Libro_Part_Pol.pdf

Meixueiro, G. y Vázquez, M. (coords.) (2018). *Los derechos de las personas trans. El caso Oaxaca en las elecciones de 2018*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/art%C3%ADculos%20de%20inter%C3%A9s/Los%20derechos%20poli%C8%81ticos%20de%20las%20personas%20transexuales.pdf>

ONU (1994). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Disponible en https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf

ONU Mujeres (2011). El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia 2011-2012. Nueva York: ONU Mujeres.

Palmieri, S. (2011). *Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. Disponible en <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gsp11-s.pdf>

Rosillo, A. y Luévano, G. (2014). *Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local*. San Luis Potosí: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

Senado de la República (2018). Senadoras. Disponible en <https://www.senado.gob.mx/64/senadoras>

Sistema de Información Legislativa (s.f.). Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277>

Sistema de Información Legislativa (s.f.). Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=139>

Soto, M. (2019). *La auto adscripción de género en el registro de concejalías en el estado de Oaxaca*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5755/8.pdf>

ST-JDC-278/2015 (2015). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0278-2015.pdf>

SUP-JDC-12624/2011 (2011). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/coleccionessentencias/html/sup/2011/jdc/sup-jdc-12624-2011.htm>

SUP-JDC-304/2018 (2018). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/coleccionessentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00304-2018.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *et al.* (2017). *Protocolo para la Atención de la Violencia Política en Razón de Género*. Disponible en https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/Protocolo_Atencion_Violencia.pdf

Unión Interparlamentaria (2008). *Igualdad en la Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos*. Disponible en <http://archive.ipu.org/PDF/publications/equality08-s.pdf>

Vázquez, L. (2018). Paridad y agenda de género en el Congreso de la Unión LXIV Legislatura (2018-2021). *Mirada legislativa*, 151. México: Senado de la República.

Capítulo 7

El impacto de los sistemas de partidos subnacionales en las elecciones presidenciales de 2018 en México

Javier Arzuaga Magnoni*

Introducción

A partir de la transición política mexicana y de la pluralización de las ofertas electorales, los sistemas de partidos subnacionales adquirieron una dinámica que los diferenciaba tanto del sistema de partidos nacional como entre ellos. Los sistemas de partidos subnacionales se caracterizaron, durante el periodo 1994-2018, por presentar diversas disposiciones que, si bien incluían a los partidos políticos nacionales y rara vez a los partidos políticos locales, presentaban diferencias sustanciales tanto en el número efectivo de partidos en competencia, como en la dirección de la competencia política y en las coaliciones electorales que tendían a conformarse.

Las elecciones federales de 2018 significaron, cuando menos, una anomalía en la estructuración del sistema de partidos nacional forjado durante la

* Correo electrónico: jaarzuagam@uaemex.mx

transición. Si bien no podemos anticipar que la dirección de estos cambios sea duradera, se pretende observar si la configuración devenida de esas elecciones federales da cuenta del impacto diferencial de esa estructuración diversa de los sistemas de partidos subnacionales. El objetivo de este trabajo consiste en estimar si la diversidad de modelos de competencia que presentaron los sistemas de partidos subnacionales en las elecciones locales previas tuvo o no impacto en los resultados que se presentaron en las elecciones presidenciales de 2018 en las respectivas entidades federativas. La hipótesis que se formula consiste en que la variedad de los sistemas de partidos subnacionales y la diversidad de sus modelos de competencia provocaron un impacto diferencial a nivel local de las elecciones presidenciales de 2018, siguiendo con la propuesta de Suárez y Freidenberg (2014), quienes caracterizan a México como un sistema de partidos multinivel congruente.¹

El sistema de partidos nacional en las elecciones presidenciales 1994-2018

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron las últimas de su tipo en las que todos los candidatos y candidatas fueron postulados por partidos políticos, esto es, en las que no se presentaron candidaturas comunes, alianzas, coaliciones ni candidaturas independientes. La oferta electoral, en esa ocasión, incluyó nueve candidatas y candidatos postulados por igual número de partidos políticos.²

-
- 1 “En estos sistemas, la estructura y dinámica de la competencia partidaria entre los diferentes niveles donde se compite son similares para la elección de los distintos cargos de representación popular” (Suárez y Freidenberg, 2014, p. 17).
 - 2 Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Aun cuando algunos de estos partidos desaparecieron³ y otros nuevos se registraron,⁴ el número de partidos políticos nacionales se mantuvo relativamente estable entre 1994 y 2018.⁵ Por su parte, como consecuencia de la estrategia de alianzas entre partidos que se hizo frecuente a partir de la elección presidencial del 2000, el número de candidaturas se redujo sistemáticamente desde 1994.⁶ En pocas palabras, el sistema de partidos nacional está formado por un número de participantes estable (8.6 partidos en promedio en cada elección presidencial); en cambio, el número de candidaturas suele ser mucho menor que el número de partidos del sistema (5.6 candidaturas en promedio en cada elección presidencial).

El análisis de los sistemas de partidos es de singular importancia

ya que de su configuración y dinámicas de funcionamiento depende, en buena medida, la deriva de la vida política de una comunidad dada. [...] El estudio de las dimensiones del sistema de partidos constituirá [...] uno de los aspectos fundamentales para conocer la configuración y funcionamiento del sistema político en su conjunto. [...] Se ha discutido bastante acerca de cuál deba ser el catálogo preciso de las dimensiones que mejor definen a un sistema de partidos y de los indicadores más adecuados para conocerlas, sin que se haya alcanzado un consenso unánime al respecto. Sin embargo, se acepta de forma generalizada que tendremos una aproximación bastante completa al mismo si conocemos los datos relativos a la fragmentación, la competitividad, la polarización y la volatilidad que se registra en su seno (Ocaña y Oñate, 1990, pp. 224-225).

3 El PFCRN, el PDM y el PPS perdieron su registro en 1997 y el PARM en el 2000.

4 Entre 1994 y 2018 se registraron 13 partidos políticos, de los cuales 11 perdieron su registro (Democracia Social y del Centro Democrático en 2000; Alianza Social, México Posible, Fuerza Ciudadana, Liberal Mexicana, y de la Sociedad Nacionalista en 2003; Socialdemócrata en 2009; Humanista en 2015 y Nueva Alianza y Encuentro Social en 2018); uno, Convergencia, se transformó en Movimiento Ciudadano (MC) y otro aún conserva su registro: Morena.

5 Nueve partidos participaron en la elección presidencial de 1994, 10 lo hicieron en 2000, ocho en 2006, siete en 2012 y nueve en 2018.

6 Nueve candidatos compitieron en 1994, seis en 2000, cinco en 2006, y cuatro en 2012 y 2018 –en este último caso, una de las candidaturas fue postulada por la vía independiente–.

Para analizar los sistemas de partidos nacional y de las entidades federativas y compararlos, en este trabajo utilizaremos las tres primeras dimensiones. La fragmentación y la competitividad serán medidas a partir de tres indicadores. En primer lugar, para medir la fragmentación se utilizará el número efectivo de partidos, $N_v = 1 / \sum_{i=1}^n v_i^2(N)$,⁷ que mide el número de opciones entre las que se dispersa el voto de los ciudadanos. Si bien su lectura es bastante intuitiva, tiende a complicarse su interpretación por la sobrevaloración de los partidos de grandes (De la Peña, 2015). Para fortalecer la medición, se incluye, además, la medida de la concentración del voto, $CV = (\% \text{ voto A}) + (\% \text{ voto B})$, siendo A y B los dos partidos más votados (CV),⁸ que suma el porcentaje de votos de las dos opciones que obtienen el mayor número de votos. Este indicador permite hacer hincapié en los partidos grandes, con lo cual es posible afinar el N redimensionando el lugar que ocupa el segundo partido. No obstante, la CV es poco sensible para ponderar la relación entre el tamaño de los dos partidos más grandes, podría tratarse de uno muy grande y otro mediano o dos de tamaño relativamente similar. Una segunda dimensión, la competitividad, por medio de un tercer indicador, el margen de victoria, $MV = V^1 - V^2$ (MV) (De la Peña, 2015), permite complementar la concentración estimando la diferencia de tamaño entre las dos primeras fuerzas partidarias. Tomando en cuenta los tres indicadores, cuanto más pequeño es N, mayor CV y mayor MV, el sistema de partidos tiende a ser de partido predominante, y cuanto mayor sea N, menor CV y menor MV, el sistema tenderá a ser multipartidista con un alto número de partidos de similar tamaño. Teniendo en cuenta que, como se señaló, el número de candidaturas suele ser mucho más pequeño que el número de partidos que participan en cada elección, se utilizará el índice del N para contar el número efectivo de candidaturas (NEC).

7 N siempre asume valores mayores a uno y cercanos al número de partidos con un caudal de votos suficiente como para competir efectivamente (Taagepera y Soberg, 1989).

8 “Cuando los dos partidos más votados concentran todos los votos, el nivel de concentración alcanza el máximo (100%). Cuando el voto se distribuye entre muchos partidos (por ejemplo, 100) que consiguen todos aproximadamente el mismo apoyo (1%), el nivel de concentración alcanzaría el mínimo (2%)” (Anduiza y Bosch, 2012, p. 89).

Las elecciones presidenciales de 1994, con las particularidades mencionadas, instauraron un formato de sistema de partidos nacional que permaneció relativamente estable hasta 2012. En dicha elección, a pesar de los nueve contendientes, el NEC fue cercano a tres (2.8) y hacía referencia a las candidaturas postuladas por el PAN, el PRI y el PRD. La CV en esos procesos fue relativamente alta y los MV, después de la elección de 1994 en la que fue alto (22.8%), tendió a ser muy bajo.⁹ La combinación de los tres indicadores permite sugerir que se estaba frente a un sistema de partidos constituido por dos partidos grandes y uno mediano. Del hecho de que los partidos que son grandes o medianos varían de elección en elección puede deducirse que no se trata de un sistema plenamente tripartidista, fundamentalmente por efecto del sistema electoral mayoritario a una sola vuelta con el que se elige al presidente de la República en México (Duverger, 1990; Rae, 1971; Sartori, 1994).

Ese formato de tres competidores efectivos no se modificó sino hasta 2018, y en todos los casos las y los candidatos fueron postulados por alguno de esos tres partidos políticos, ya sea de manera individual o encabezando alianzas electorales. Puede decirse que el sistema contaba con tres partidos competitivos de tamaño similar y un grupo de entre cinco y seis partidos complementarios, circunstancialmente necesarios para ganar elecciones o formar alianzas parlamentarias exitosas.

Después de cuatro procesos electorales presidenciales en los que un NEC muy similar¹⁰ sugería un formato tripartidista, en 2018 dicho indicador se redujo a 2.6, el más bajo desde 1988. No fue esta la única particularidad de las elecciones de 2018. En efecto, en dicha elección, por un lado, el NEC se redujo no porque la competencia se haya centrado en solo dos opciones, sino porque el MV (31.8%) fue el más elevado desde 1982 (en tiempos del sistema de partido hegemónico) y la CV fue de 75.5%, la más alta desde 1988. Por tal motivo, el formato tripartidista vigente desde 1994 no fue sustituido por un

9 6.4% en 2000, 0.6% en 2006 y 6.6% en 2012.

10 2.8 en 1994 y 2000; 3.1 en 2006 y 2012.

sistema bipartidista –como sugiere a simple vista el NEC–, sino por el de un partido predominante con dos partidos medianos semicompetitivos.

Por otro lado, en 2018 el modelo de competencia electoral,¹¹ entre las diferentes opciones contendientes, por primera vez se organizaba de una manera diferente al del esquema izquierda-derecha vigente desde 1988. Si bien era frecuente en las elecciones subnacionales, como veremos, la participación de una alianza electoral “contranatura” compuesta, en las elecciones presidenciales de 2018, por un partido de derecha (PAN) y dos partidos de corte socialdemócrata (PRD y MC), organizó la competencia simultáneamente en múltiples dimensiones: izquierda-derecha, democracia-autoritarismo y liberal-iliberal.¹²

En tres elecciones consecutivas, 2000, 2006 y 2012, los tres competidores efectivos se organizaron en torno al PAN, al PRI y al PRD, regularmente reconocidos como partidos de derecha, centro (o híbrido) e izquierda, respectivamente.¹³ Los partidos políticos complementarios formaron alianzas con

11 Se distinguirá entre formato del sistema de partidos y modelo de competencia electoral para hacer referencia a la fragmentación y a la competitividad, por un lado, y a la polarización y diversidad de ejes de los contenidos del debate entre los partidos. Debido a la simultaneidad de la competencia en diversos ejes, registrada tanto en las elecciones presidenciales como en las estatales, no se utilizará el índice de polarización (Sani y Sartori, 1980) ni el índice de polarización ponderada (Ocaña y Oñate, 1990; Oñate y Ocaña, 1990).

12 Reynoso y Miño (2017) descalifican la etiqueta de alianzas “contranatura” para hacer referencia a las alianzas en las que participan el PAN y el PRD, en las que la distancia ideológica entre los partidos es amplia, afirmando que se trata en realidad de alianzas contrahegemónicas en las que la distancia entre los participantes se acorta debido a un contexto de hegemonía política sin alternancia, la percepción del declive electoral del partido hegemónico, las fracturas en su interior y la no simultaneidad de las elecciones en las que se presentaron con las elecciones presidenciales. Esta caracterización de las alianzas como contrahegemónicas, que resultó funcional para la explicación de las primeras alianzas entre el PAN y el PRD para competir en las elecciones para gobernador en diversas entidades federativas en las que no había habido alternancia, dejó de ser útil para caracterizar las alianzas que se formaron a partir de la aparición de Morena, sobre todo a partir de 2017. A falta de un término mejor, y debido a la amplia utilización del término, se seguirá utilizando el concepto alianzas “contranatura” para referirnos a este tipo de alianzas (Reynoso y Miño, 2017).

13 A partir de una encuesta realizada a 234 expertos, Reynoso muestra que “se han encontrado variaciones en los niveles de polarización entre los principales candidatos contendientes en las elecciones locales, que por lo general responden a la confrontación entre candidatos posicionados a la izquierda y candidatos a la derecha” (Reynoso, 2015, pp. 338-339) y “asume que la dimensión izquierda-derecha permite sintetizar o resumir un conjunto de posiciones políticas de partido en muchos temas para los cuales sería difícil adquirir información” (Reynoso, 2015, p. 338). Los resultados de la aplicación del cuestionario arrojan, según el autor, que “a la izquierda y centroizquierda del espacio básico se ubican [...] PT [...], PRD [...] y MC [...]”; en el centro se ubican NA [...] y PRI [...]; mientras que, a la centroderecha y derecha del espacio básico, las estimaciones ubican a [...] PV [...] PAN...” (Reynoso, 2015, p. 328).

alguno de esos tres a partir de sus supuestas proximidades ideológicas. La única excepción fue la del PVEM, que participó alternativamente con dos de los partidos principales competitivos en elecciones consecutivas, mostrándose como un partido mucho más pragmático que ideológico.

En 2000, la amplitud del espectro político se presentó más reducida en virtud de la presencia de la dimensión ideológica democracia/autoritarismo, misma que, ante el debilitamiento de un sistema de partidos inicialmente hegemónico y posteriormente predominante, tendía a priorizar la alternancia en el ejecutivo federal por sobre las diferencias ideológicas. El peso de esta dimensión fue tan considerable que se ensayó la posibilidad de una alianza electoral PAN-PRD que finalmente no prosperó, pero que se hizo evidente a través de la transferencia de votos conocida como “voto útil”.

Conseguida la alternancia, la dimensión izquierda/derecha se fortaleció como estructuradora de la competencia política, polarizándose la distancia ideológica entre PAN y PRD. En las elecciones presidenciales de 2006, el debilitamiento del PRI dio lugar a una competencia fuertemente polarizada, mientras que en 2012 la recuperación de dicho partido fortaleció al centro político y debilitó las tendencias centrífugas del sistema de partidos, sin desactivar la estructuración ideológica.

En 2018 el modelo de competencia se organizó en múltiples dimensiones. La alianza PAN, PRD y MC constituía una alianza negativa en dos sentidos: por un lado, se instalaba en la dimensión democracia-autoritarismo para competir contra el PRI, y, por otro, se ubicaba en la dimensión liberal-iliberal para competir con Morena, partido de reciente creación que participaba por primera vez en una elección presidencial.

La aparición de Morena constituyó un factor fundamental para alterar la dirección de la competencia entre los partidos políticos. Si bien la candidatura de Andrés Manuel López Obrador no era novedosa -de hecho había participado en las dos elecciones presidenciales previas como candidato de la alianza encabezada por el PRD- su salida de este partido y la creación de

Morena debilitó su posición como político asociado a la izquierda y fortaleció su perfil más cercano al de los movimientos nacional-populares de América Latina y al nacionalismo revolucionario mexicano, espacio abandonado por el PRI a partir de las reformas neoliberales impulsadas por este partido desde 1982. Como es sabido, la posición ideológica de los movimientos nacional-populares latinoamericanos y del nacionalismo revolucionario mexicano en el eje izquierda-derecha ha sido siempre controvertido y sus adversarios prefirieron competir contra ellos en el eje liberal-iliberal instalando el debate en el débil apego de los dirigentes de estos movimientos al constitucionalismo liberal.

La presencia del PRI -con su pasado autoritario (reverdecido durante el sexenio de Enrique Peña Nieto) y su hibridez ideológica provocada por su apego pragmático y circunstancial al neoliberalismo-, de Morena y de la alianza “contranatura” entre el PAN, el PRD y MC hicieron que los electores tuvieran severas dificultades para poder ubicar las diferentes opciones electorales en el tradicional espectro izquierda-derecha.

Los sistemas de partidos subnacionales 2013-2018

Entre 2013 y 2018 se llevó a cabo un ciclo completo de renovación de los gobiernos estatales en las 32 entidades federativas. En dicho periodo, no obstante, se realizaron tres procesos electorales adicionales para elegir gobernador. En dos casos, en los estados de Puebla y Veracruz, se llevaron a cabo procesos electorales extraordinarios como consecuencia del cambio en el calendario electoral que buscó la simultaneidad de la elección de esas gubernaturas con la de Presidente de la República. En el tercer caso, en el estado de Colima, se realizaron elecciones extraordinarias de gobernador debido a la anulación de las elecciones originales. Por tal motivo, en esta sección haremos un análisis de 35 procesos electorales para la elección de gubernaturas y de jefatura de gobierno, en el caso de la Ciudad de México.

En el promedio de los 35 procesos electorales celebrados entre 2013 y 2018, el ganador se impuso con 43.76% de los votos, el MV fue de 10.95%, la CV fue de 76.27%, el NEC de 3.04, el número de partidos participantes promedio 9.6 y el número de candidaturas totales promedio 6.1. En estos términos, el promedio de las elecciones para gobernador celebradas durante el periodo en cuestión presenta un sistema de partidos muy similar al que a nivel nacional se registró entre las elecciones presidenciales del 2000 y 2012. Esto es, un sistema casi tripartidista.

Tabla 1
Resultados de las elecciones de gubernatura, 2013-2018

Entidad federativa	Concentración de votos (porcentaje)	Voto del ganador (porcentaje)	Margen de victoria (porcentaje)	Número efectivo de candidatos
Aguascalientes	86.9	45.0	3.0	2.6
Baja California	94.3	48.5	2.8	2.2
Baja California Sur	82.4	46.1	9.8	2.8
Campeche	73.6	41.6	9.6	3.2
Coahuila	75.3	38.8	2.4	3.3
Colima 2015	81.2	40.7	0.2	2.9
Colima 2016	84.5	44.1	3.6	2.7
Chiapas	65.8	41.5	17.2	3.5
Chihuahua	72.9	41.1	9.3	3.2
Ciudad de México	80.0	48.2	16.5	2.8
Durango	80.0	47.1	3.7	2.4
Guanajuato	76.6	51.6	26.6	2.8
Guerrero	79.2	42.8	6.5	3.1
Hidalgo	74.2	45.3	16.3	3.1
Jalisco	65.8	40.3	14.8	3.7
Estado de México	66.5	34.7	2.9	3.7
Michoacán	66.5	37.6	8.7	3.5

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad federativa	Concentración de votos (porcentaje)	Voto del ganador (porcentaje)	Margen de victoria (porcentaje)	Número efectivo de candidatos
Morelos	69.0	54.4	39.9	2.9
Nayarit	66.9	39.8	12.6	3.8
Nuevo León	74.2	49.8	25.4	2.8
Oaxaca	59.1	33.3	7.5	4.0
Puebla 2016	81.7	47.0	12.2	2.8
Puebla 2018	75.5	39.8	4.2	3.1
Querétaro	89.5	48.5	7.5	2.5
Quintana Roo	83.6	46.4	9.2	2.7
San Luis Potosí	71.8	37.3	2.7	3.4
Sinaloa	69.6	42.9	16.1	3.4
Sonora	90.3	48.7	7.1	2.4
Tabasco	84.6	64.2	43.7	2.1
Tamaulipas	88.4	51.4	14.5	2.5
Tlaxcala	64.7	33.6	2.6	4.0
Veracruz 2016	66.6	35.4	4.2	3.4
Veracruz 2018	84.7	45.2	5.8	2.6
Yucatán	77.2	40.3	3.5	2.9
Zacatecas	66.6	38.5	10.4	3.7

Fuentes: Cálculos propios a partir de:

<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen> <https://www.ieebc.mx/resultados.html> <https://ieecolima.org.mx/oficial2015.html> <https://www.iepc-chiapas.org.mx/elecciones-2017-2018> <https://portal.icem.mx/estadisticas2018/consultas/resultados.php?mod=1> <https://ieeg.mx/computos-finales/> <http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2018/resultados> <http://impepac.mx/resultados-electorales/> https://www.ieepuebla.org.mx/2018/resultados/Finales_Gubernatura_anexo.pdf <https://computos2019-pue.ine.mx/#/gubernatura/nacional/1/1/1/1> <http://iepct.mx/estadistica/2018/eleccion/gubernatura/concentrado.html> <http://computos2018.oplever.org.mx/entidad-gubernatura> <http://www.iepac.mx/> (fecha de consulta de todos: 30 de junio de 2019).

De manera desagregada, los 35 procesos electorales estatales celebrados para la elección de gubernatura muestran un panorama diferente (tabla 1). En aproximadamente la mitad (51.4%) de esos procesos (18 de 35),¹⁴ el NEC alcanzó un valor inferior a 3.0, en 31.4% se ubicó entre 3 y 3.5 y en 17.2% en más de 3.5. Por su parte, respecto a la CV, 54.3% de los casos fue superior a 75% de los votos, en 42.85% se ubicó entre 60 y 75%, mientras que en solo 2.85% de los casos fue inferior a 60%. Por último, el MV asumió un valor menor a 10% de los votos en 62.9% de los casos, uno de entre 10 y 20% en 25.7% de los casos, mientras que en 11.4% de los casos fue mayor a 20%. En términos generales tienden a predominar los formatos de dos partidos.

De los 18 casos en que el NEC alcanzó un valor inferior a 3, en 16¹⁵ la CV es superior a 75% y en 11 el MV es menor a 10%. Esto permite afirmar que los votos tienden a concentrarse entre una y dos opciones electorales en los 18 casos señalados. En 11 casos los sistemas de partidos resultantes fueron claramente bipartidistas (NEC bajo, CV alta y MV bajo), en dos¹⁶ se trató de sistemas de partido predominante (NEC bajo, CV alta y MV alto), otros tres¹⁷ son casos intermedios entre el bipartidismo y el de partido predominante (NEC bajo, CV alta y MV medio) y los últimos dos¹⁸ son bipartidismos moderados (NEC bajo, CV media y MV alto).

En contraparte, solo en seis casos¹⁹ el NEC fue superior a 3.6. De estos, en cinco casos la CV se encuentra entre 60 y 75% y solo en uno²⁰ se encuentra por debajo de 60%. En tres²¹ de estos seis casos el MV es inferior a 10% y

14 Aguascalientes 2016, Baja California 2013, Baja California Sur 2015, Ciudad de México 2018, Colima 2015 y 2016, Durango 2016, Guanajuato 2018, Morelos 2018, Nuevo León 2015, Puebla 2016, Querétaro 2015, Quintana Roo 2016, Sonora 2015, Tabasco 2018, Tamaulipas 2016, Veracruz 2018 y Yucatán 2018.

15 De los mencionados, los casos que no cumplen este último requisito son Morelos 2018 y Nuevo León 2015.

16 Guanajuato 2018 y Tabasco 2018.

17 Puebla 2016, Tamaulipas 2016 y Ciudad de México 2018.

18 Morelos 2018 y Nuevo León 2015.

19 Jalisco 2018, Estado de México 2017, Nayarit 2017, Oaxaca 2016, Tlaxcala 2016 y Zacatecas 2016.

20 Oaxaca 2016.

21 Estado de México 2017, Oaxaca 2016 y Tlaxcala 2016.

otros tres²² entre 10 y 20%. Por tal motivo, se puede afirmar que en la mayoría de los casos de este rango los sistemas de partidos resultantes son entre tripartidistas y multipartidistas (NEC alto, CV media y MV entre medio y bajo) y solo un caso es claramente multipartidista (NEC alto, CV baja y MV bajo).

Once casos se encuentran en la franja intermedia,²³ mucho más semejante a las características del sistema de partidos registrado a nivel nacional entre 2000 y 2012. En estos el NEC se encuentra entre 3 y 3.5, y en tres casos²⁴ la CV es superior a 75% y el MV es inferior a 10%. Estos casos muestran sistemas de partidos entre bipartidistas y tripartidistas. En los restantes ocho casos, la CV se presenta entre 60 y 75% y el MV inferior a 20%. Estos casos son claramente tripartidistas.

En síntesis, de los 35 procesos electorales estatales celebrados para elegir gobernador, en 5.7% de los casos se presentó un sistema de partidos predominante, en 8.6% un sistema de partidos entre predominante y bipartidista, en 31.4% un sistema bipartidista, en 5.7% un sistema bipartidista moderado, en 8.6% un sistema entre bipartidista y tripartidista, en 22.9% un sistema tripartidista, en 14.2% un sistema entre tripartidista y multipartidista y en 2.9% multipartidista. Dicho de manera más simple, en 51.4% de los casos se presentan formados dos o menos partidos en competencia efectiva, mientras que en 48.6% lo hicieron más de dos, generalmente tres.

22 Jalisco 2018, Nayarit 2017 y Zacatecas 2016.

23 Campeche 2015, Chiapas 2018, Chihuahua 2016, Coahuila 2017, Guerrero 2015, Hidalgo 2016, Michoacán 2015, Puebla 2018, San Luis Potosí 2015, Sinaloa 2016 y Veracruz 2016.

24 Coahuila 2017, Guerrero 2015 y Puebla 2018.

Tabla 2
Margen de victoria, concentración del voto y número efectivo de partidos en las elecciones de gubernatura (2013-2018)

NEC/CV	Alto (más de 75%)			Medio (entre 60% y 75%)			Bajo (menos de 60%)			
NEC/ MV	Alto (más de 20%)	Medio (entre 10 y 20%)	Bajo (menos de 10%)	Alto (más de 20%)	Medio (entre 10 y 20%)	Bajo (menos de 10%)	Alto (más de 20%)	Medio (entre 10 y 20%)	Bajo (menos de 10%)	Total
Alto (más de 3.5)					Jalisco Nayarit Zacatecas	Tlaxcala Edo. de México			Oaxaca	6 17.2%
Medio (entre 3 y 3.5)			Coahuila Puebla 18 Guerrero		Chiapas Hidalgo Sinaloa	Campeche Chihuahua Michoacán S.L.P. Veracruz 16				11 31.4%
Bajo (menos de 3)	Guanajuato Tabasco	Puebla 16 Tamaulipas Cd. de Méx.	Aguasc. B.C B.C. Sur Colima 15 Colima 16 Durango Querétaro Q. Roo Sonora Veracruz 18 Yucatán	Morelos Nuevo León						18 51.4%
Total NEC/ CV	19 54.3%			15 42.85%			1 2.85%			35 100%
Total NEC/ MV	2 5.7%	3 8.6%	14 40%	2 5.7%	6 17.1%	7 20%			1 2.9%	35 100%

Fuente: Cálculos propios a partir de

<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen> <https://www.ieebc.mx/resultados.html> <https://ieecolima.org.mx/oficial2015.html> <https://www.iepc-chiapas.org.mx/elecciones-2017-2018> <https://portal.iecm.mx/estadisticas2018/consultas/resultados.php?mod=1> <https://ieeg.mx/computos-finales/> <http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2018/resultados> <http://impepac.mx/resultados-electorales/> https://www.ieepuebla.org.mx/2018/resultados/Finales_Gubernatura_anexo.pdf <https://computos2019-pue.ine.mx/#/gubernatura/nacional/1/1/1/1> <http://iepcct.mx/estadistica/2018/eleccion/gubernatura/concentrado.html> <http://computos2018.oplever.org.mx/entidad-gubernatura> <http://www.iepac.mx/> (fecha de consulta: 30 de junio de 2019).

En cuanto al modelo de competencia se pueden distinguir dos grandes tipos con sus respectivos subtipos (tabla 2). De manera amplia, la competencia por los gobiernos de las entidades federativas se organizó, por un lado, en términos de un modelo de competencia negativa, signado por la presencia de alianzas “contranatura”, y, por el otro, bajo el formato de la competencia ideológica.

Los modelos de competencia negativa pueden ser agrupados en tres subtipos: dos bipartidistas, uno con una alianza contranatura antiautoritaria y en el otro con una alianza de ese tipo antiiliberal; el tercer subtipo presenta una competencia multipartidista mixta en el que las alianzas contranatura asumen, simultáneamente, un discurso antiautoritario y antiiliberal.

Catorce de los procesos electorales analizados asumieron el formato de competencia negativa y 21 el de competencia ideológica. En nueve casos, se presentó un formato bipartidista con competencia negativa, tres con una modalidad antiautoritaria²⁵ y seis con una modalidad antiiliberal,²⁶ estos últimos todos en elecciones celebradas en 2018. En cinco casos se observó un formato multipartidista con competencia negativa y modalidad mixta.²⁷

En los 21 casos restantes se presentó un formato de competencia ideológica más tradicional. En nueve de estos casos se observó un modelo bipartidista con competencia ideológica moderada.²⁸ A diferencia de lo que sucedió en la elección presidencial de 2006, en ninguno de estos casos la competencia se produjo entre PAN y PRD sino entre alguno de estos partidos y el PRI, primordialmente (en ocho de nueve casos) entre el PRI y el PAN. En 11 casos se verificó un modelo de competencia multipartidista con competencia

25 Baja California 2013, Durango 2016 y Quintana Roo 2016.

26 Ciudad de México 2018, Durango 2018, Puebla 2018, Tabasco 2018, Veracruz 2018 y Yucatán 2018.

27 Oaxaca 2016, Veracruz 2016, Nayarit 2017 y Chiapas 2018.

28 Baja California Sur 2015, Colima 2015 y 2016, Guerrero 2015, Puebla 2016, Querétaro 2015, Sonora 2015 y Tamaulipas 2016.

ideológica,²⁹ con la presencia de un candidato independiente competitivo en dos de ellas³⁰ y de un partido local en un caso.³¹

La elección presidencial de 2018 en las entidades federativas

El panorama que arrojó la elección presidencial de 2018 en las entidades federativas es diferente al ofrecido por las elecciones de gubernatura en términos del formato del sistema de partidos. En primer lugar, se fortaleció la proporción de casos en los que el NEC fue inferior a tres. De poco más de cinco de cada 10 en las elecciones de gubernatura, a casi siete en las elecciones presidenciales. Desaparecieron los casos en los que el NEC fue superior a 3.5, que representaban casi dos de cada 10 en las elecciones de gubernatura. Los casos en los que el NEC asumió valores entre 3 y 3.5 se mantuvieron prácticamente estables, levemente superior a 3 de cada 10.

También en cuanto a la CV y al MV se presentaron movimientos en la misma dirección. La CV alta (mayor a 75%) pasó de 54.3 a 71.9% de los casos, la CV media (entre 60 y 75%) de 25.7 a 28.1% de los casos, mientras que desapareció la CV baja (inferior a 60%). El MV es el que sufrió el cambio más radical. El MV bajo (menor a 10%) pasó de representar 62.9 a 12.5% de los casos, en contrapartida el MV alto (superior a 75%) pasó de 11.4 a 71.9% de los casos, mientras que el MV medio se redujo de 25.7 a 15.6% de los casos. Como consecuencia de la aplicación de los tres indicadores, entre las elecciones de gubernatura y las presidenciales en las entidades, los sistemas de partido predominante pasaron de 5.7 a 62.5% de los casos.

El modelo de competencia en la elección presidencial en las entidades federativas, dada la presencia de una alianza contranatura, muestra dos tipos: una antiiliberal entre el PAN y Morena y otra más ideológica entre el PRI y

29 Campeche 2015, Chihuahua 2016, Coahuila 2017, Estado de México 2017, Hidalgo 2016, Jalisco 2018, Michoacán 2015, Morelos 2018, Nuevo León 2015, Sinaloa 2016 y Tlaxcala 2016.

30 Chihuahua 2016 y Nuevo León 2015.

31 Sinaloa 2016.

Morena. El primer tipo representa 59.4% de los casos, mientras que el segundo, 40.6%. A diferencia de las elecciones de gubernatura en las elecciones presidenciales en las entidades federativas predominó el modelo de competencia bipartidista negativa.

Conclusiones

En comparación con los resultados de la elección presidencial de 2018 en las entidades federativas, los sistemas de partidos resultantes de las elecciones de gubernatura (y, en su caso, de la jefatura de gobierno) del ciclo previo a dicha elección presidencial tienden a ser más competitivos y plurales. Estos sistemas de partidos estatales, producto de las elecciones de gubernatura, no han anticipado la configuración de los resultados de la elección presidencial de 2018 en las entidades federativas, contrario a la hipótesis postulada inicialmente por este trabajo.

Las correlaciones entre el NEC en ambas elecciones ($-.0716$), la CV en ambas elecciones ($.2391$) y el MV en ambas elecciones ($.00621$) resultaron inexistentes, lo cual muestra que los sistemas de partidos obtenidos son diferentes. En 25 de las 32 entidades federativas (78.1%) el NEC es mayor en las elecciones de gubernatura que en las presidenciales de 2018, mientras que en 29 (90.6%) el MV es menor en las primeras que en las segundas. Estas diferencias se manifiestan en el mismo sentido, incluso en seis de las nueve elecciones de gubernatura simultáneas con las elecciones presidenciales. Los indicadores mencionados muestran que se trata de sistemas de partidos diferentes y que no anticipan los resultados de unos sobre los otros.

Referencias

Anduiza, E. y Bosch, A. (2012). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

De la Peña, R. (2015). *El número de autonomías y la competitividad electoral. Alternativa para contar el número de componentes de un sistema político*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

Duverger, M. (1990). *Los partidos políticos* (duodécima reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.

Ocaña, F., O. y Oñate, P. (1990). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. Madrid: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86(99).

Oñate, P., y Ocaña, F. (1990). *Análisis de datos electorales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Rae, D. W. (1971). *The political consequences of electoral law*. New Haven: Yale University Press.

Reynoso, D. (2015). El espacio ideológico subnacional mexicano según juicios de expertos. México: *Política y gobierno*, XXII(2).

Reynoso, D. y Miño, J. A. (2017). La naturaleza de las alianzas contra natura. En Reynoso, D. y Espinosa, O. *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*. México: Tirant Lo Blanch.

Sani, G. y Sartori, G. (1980). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. Madrid: *Revista del Departamento de Derecho Público*, otoño, (7).

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Suárez, J. y Freidenberg, F. (2014). Sistemas de partidos multinivel en América Latina: Una tipología de partidos y sistemas de partidos. En Freidenberg, F. y Suárez, J. *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Taagepera, R. y Soberg, M. (1989). *Seats and votes*. New Haven: Yale University Press.

Capítulo 8

Ascenso, crisis y caída del Partido Acción Nacional, 1989-2019

Tania Hernández Vicencio*

En el marco del ascenso al poder de varios partidos de derecha en América Latina,¹ los resultados de las elecciones presidenciales de 2018 en México resultaron paradigmáticos. Entre otras cuestiones, dichos comicios mostraron el reacomodo que sufrió el sistema de partidos y fue muy interesante observar que el Partido Acción Nacional (PAN), el más exitoso de este sector del espectro político mexicano, en esa elección cayó al tercer lugar de las preferencias electorales y, un año después, en 2019, perdió la gubernatura de Baja California, después de 30 años de gobiernos panistas.²

* Correo electrónico: tania.hernandez24@gmail.com

- 1 Cuando en la primera década del presente siglo la izquierda avanzaba en América Latina, en México, en 2000 y 2006, los triunfos de los panistas Vicente Fox y Felipe Calderón fueron la excepción. En Latinoamérica fue hasta 2014 cuando inició el viraje a la derecha con la crisis que enfrentó el gobierno de izquierda de Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil.
- 2 Además de haber ganado las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, en distintos momentos el PAN gobernó Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur (solo y en coalición), Chihuahua, Chiapas (en coalición), Durango (solo y en coalición), Guanajuato (solo y en coalición), Jalisco, Morelos, Nayarit (solo y en coalición), Nuevo León, Oaxaca (en coalición), Puebla (solo y en coalición), Querétaro, Quintana Roo (en coalición) San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (solo y en coalición).

El entorno neoliberal y conservador que en Latinoamérica y en México se fue construyendo desde la década de los ochenta del siglo XX, produjo un efecto demostración en el sentido de que la coalición derechista que se tejó entre el gobierno, el ala tecnócrata en consolidación dentro del partido hegemónico (Sartori, 1980) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) e importantes actores de oposición, especialmente el PAN, a lo largo de los años agudizó las desigualdades sociales y el descontento ciudadano con los procesos e instituciones de la democracia representativa. En un escenario marcado cada vez más por la polarización social, económica y política, en 2018 estaban dadas las condiciones para que la mayoría de los electores emitiera un voto de castigo hacia los principales partidos políticos nacionales y, en cambio, apoyara a un amplio movimiento de izquierdas.³

Entre el final del siglo pasado y el presente, Acción Nacional transitó de la oposición al gobierno gracias a su capacidad para adaptarse a las necesidades de su entorno, imprimiendo grandes cambios en su vida interna, situación que a la larga terminó por debilitarlo e incidir en sus principales indicadores. A la elección de 2018 el PAN llegó reducido al mínimo en su militancia y con fuertes divisiones en su dinámica interna; sus niveles de votación, excepto los obtenidos en las elecciones de 2015 en varias entidades de la República, venían disminuyendo desde 2009. Sus resultados electorales en la elección presidencial de 2018 mostraron que el apoyo ciudadano hacia este partido se restringió a algunos de sus principales bastiones históricos, es decir, que el votante panista es un votante urbano, mayoritariamente pertenece a la clase media, generalmente ha sido socializado en una cultura conservadora, y se organiza alrededor de las históricas redes sociales y familiares que tienden a identificarse más con la ideología original del PAN, y no necesariamente con la idea de construir una propuesta política plural, como la que –por lo menos en el discurso– el panismo intentó consolidar en la elección presidencial pasada, con el izquierdista Partido de la Revolución Democrática.

3 En estas elecciones, el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por el Movimiento de Regeneración Nacional, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, Andrés Manuel López Obrador, resultó triunfador con 53.19% de la votación.

En este trabajo, de carácter preliminar, analizo el ascenso y declive político-electoral del PAN en un periodo de 30 años, retomando las premisas básicas del enfoque comparativo histórico-empírico (Nohlen, 1996, 2008, 2011, 2014), también llamado institucionalismo contextualizado (Nohlen, 1999). Para ello, observo el desempeño de Acción Nacional en Baja California, primera entidad de la República donde se dio la alternancia de partido en el gobierno y donde un candidato panista ganó la elección de gobernador en 1989, hasta el fracaso electoral del panismo en 2019, así como su desenvolvimiento a nivel nacional desde que ganó la elección presidencial en el 2000 y hasta 2018 cuando cayó al tercer lugar de las preferencias electorales.

Coordenadas para entender al PAN y su ascenso político-electoral

Acción Nacional ha sido ampliamente estudiado desde las perspectivas clásicas y dominantes sobre los partidos políticos, la institucional (Ostrogorski, 1902; Duverger, 1957) y la organizacional (Weber, 1984; Michels, 1979; Panebianco, 1990).⁴ No obstante, en este trabajo propongo volver a la idea primigenia de que los partidos políticos son, ante todo, entes históricos, son expresiones de las rupturas sociales producidas en un tiempo y un espacio, las cuales impactan al sistema político a través de la formación de los partidos (Lipset y Rokkan, 1992). El surgimiento y la evolución de los partidos políticos son resultado de los entrecruzamientos del tejido social y las persistencias de ciertos antagonismos que incluso pueden tener origen en etapas previas al nacimiento de la organización. Al interior de los partidos se expresan las culturas, los proyectos y también pueden manifestarse las historias regionales en tensión con la perspectiva nacional. En la vida de un partido se aprecian añejas demandas y nuevos reclamos de los grupos sociales ahí representados. Esta urdimbre de agentes sociales, si bien comparte una matriz de valores, principios y demandas que se traducen en un programa político específico, mantiene relación con estructuras que se extienden más allá del ámbito institucional. Es importante destacar que, si bien en

4 Para una clasificación de los estudios que se han realizado en México sobre Acción Nacional, desde su fundación y hasta 2006, véase Hernández (2007, pp. 111-152).

un primer momento el partido puede reproducir la identidad de una sola clase (Gramsci, 1984), en cuanto comienza a desarrollarse podría convertirse en un espacio de integración de varias clases sociales, situación que complejiza su dinámica interna y su desarrollo institucional; los cambios fundamentales de las organizaciones políticas habrán de producirse, particularmente, durante crisis históricas agudas que generan nuevas posibilidades con relación a su rumbo (Hall y Taylor, 1996).

Desde la ciencia política, el enfoque histórico-empírico abre la posibilidad de comprender e interpretar el origen y desarrollo de los partidos políticos precisamente en esta vía, toda vez que concibe a las instituciones políticas y, en este caso a los partidos, como expresión de la experiencia social, de procesos de largo alcance y de las tradiciones políticas internalizadas en una sociedad; es decir, reconoce una experiencia más vívida y realista sobre el complejo proceso de desarrollo de las instituciones políticas. La conformación del orden institucional se entiende como la expresión de las negociaciones, los compromisos y los intereses de los actores involucrados en un contexto específico.

Aunque el institucionalismo contextualizado analiza la interconexión entre el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos, en este trabajo me centro en el desempeño de una institución política como elemento axial del sistema de partidos; es decir, sin perder de vista que el funcionamiento de este depende de la dinámica de los otros dos sistemas, me enfoco en la idea de que el sistema de partidos también se alimenta, y de forma preponderante, de los factores socioestructurales e históricos que dan vida y explican la dinámica de los propios partidos (Nohlen, 1999, pp. 5-6). Como su nombre lo indica, el enfoque histórico-empírico metodológicamente prioriza la dimensión histórica de los fenómenos políticos, el carácter empírico del estudio y el método comparativo, a fin de aportar elementos para la construcción y comprobación de hipótesis (Nohlen, 1999, 2005), que contribuyan a una cierta interpretación. Esta perspectiva también parte de la idea de que las variables de contexto son, en general, similares y las afirmaciones formuladas

a su amparo se asientan en la premisa de que todo lo demás permanece igual (Nohlen, 1999, p. 14).

Con estas consideraciones, puede decirse que, en el contexto de la transición democrática en México, la transformación del PAN y su paso de la oposición al gobierno, fueron producto de la articulación de una amplia constelación de actores situados en la oposición, como parte de la derecha social, y de un conjunto de actores ubicados dentro del partido hegemónico y dentro del gobierno, integrando la derecha institucional, los cuales coincidieron al final del siglo pasado en el marco del cambio en la naturaleza del Estado mexicano. La amplia red de agentes de la derecha social había sido excluida del proyecto sobre el que se instauró el Estado posrevolucionario y sobre el que se fue construyendo el sistema de partidos, cuyo principal rasgo fue, durante décadas, la existencia de un partido de masas articulador de los intereses de los distintos grupos sociales y varios partidos de mucho menor relevancia, entre los que Acción Nacional pretendió representar una alternativa política, económica y social.

Acción Nacional se fundó con la idea de canalizar las demandas ciudadanas, producto de varias tensiones sociales latentes al final de la tercera década del siglo XX. Una de estas era la provocada por el choque entre el proceso de centralización del poder político por parte del PRI y de las burocracias centrales del Estado nacional, frente a la resistencia de los poderes y élites regionales, en especial los asentados en el norte, centro, Bajío y occidente del país. Otra tensión fue la que se generó con la confrontación entre el poder civil y el poder religioso, particularmente de la Iglesia católica; es decir, el conflicto derivado del intento del Estado mexicano por menguar la fuerza económica de la institución eclesiástica y la lucha de la élite católica por mantener la relevancia de su religión en la formación de la sociedad mexicana. El tercer conflicto importante fue el que se produjo con el choque entre los dueños del capital y los trabajadores, el cual, más allá de ser reflejo de la disputa de aquellos por la centralidad dentro del modelo económico, también fue resultado de su lucha por la preeminencia dentro del nuevo pacto social y político.

El PAN, fundado en 1939, nació como una institución pequeña, al estilo de los llamados partidos de cuadros, de notables (Duverger, 1957) o de élites (Katz y Mair, 2002) y de clases medias, con el objetivo de trabajar por la construcción de una cultura ciudadana, en oposición a la cultura corporativa, clientelar y al auge del partido de masas. Retomando principios importantes del liberalismo político y económico, pero también valores esenciales de la doctrina social de la Iglesia católica, Acción Nacional representó en ese momento, y a lo largo de las siguientes décadas, la principal alternativa partidista de la derecha mexicana. Durante gran parte del siglo XX, en un contexto en el que el Estado mexicano abrazó el programa y discurso del nacionalismo revolucionario, el PAN actuó como una pieza clave de una compleja red de actores en oposición a un Estado que era el principal promotor de la economía, que era centralista y laico. Después de una larga trayectoria en la lucha electoral, de haber actuado como una oposición leal dentro del sistema político (Loaeza, 1974) y haber consolidado su vida institucional (Reveles, 2002), desde mediados de los años ochenta Acción Nacional se fue insertando con éxito en el proceso de cambio que tuvo el Estado mexicano y el sistema de partidos (Loaeza, 1999). A partir de ese momento, las coincidencias de las históricas demandas del PAN y el proyecto de una nueva élite de gobierno y del grupo político en ascenso dentro del PRI, fueron cada vez más recurrentes en todos los aspectos.

En ese escenario, el caso del panismo bajacaliforniano fue emblemático para la trayectoria opositora de Acción Nacional y para la transición democrática mexicana. Desde su nacimiento en esa entidad, en 1947, el PAN gozaba del reconocimiento ciudadano por la tenacidad de su protesta contra el fraude electoral y contra el centralismo (Hernández, 2001).⁵ El panismo en esa entidad fue pionero en encabezar la alternancia de partido en los gobiernos estatales y también lo sería al registrar el primer caso de gobierno dividido. Acción Nacional había permanecido vigente en las preferencias electorales de la ciudadanía bajacaliforniana, pues esta reconocía su compromiso con

5 Los panistas denunciaron fraude en las elecciones de 1958, cuando afirmaron haber ganado la elección en la que contendió Luis H. Álvarez como candidato presidencial; en los comicios por la gubernatura en 1959; y en la elección para gobernador en 1968.

las demandas más sentidas de la sociedad local, las cuales podrían resumirse en la necesidad de decidir libremente sobre un proyecto de desarrollo regional acorde con la realidad cotidiana de la entidad y no en función de las políticas públicas dictadas desde el centro de la República.

Desde que se creó el estado de Baja California, en 1952, la mayor parte de la población ha vivido en zonas urbanas.⁶ Dicha entidad colinda con el pujante estado de California, en el sur de Estados Unidos, territorio con el que mantiene un alto nivel de integración en los sectores industrial, comercial, de servicios y de la construcción. En particular, la cercanía con esa entidad norteamericana también ha contribuido a construir, de este lado de la frontera, una sociedad con una cultura política liberal y receptiva a las diferencias de los grupos sociales que la componen. La economía bajacaliforniana, además, desde los años ochenta se mantiene altamente vinculada a la economía global, debido a la presencia de la importante industria maquiladora de exportación. La fuerte corriente migratoria que llega a la entidad se ha integrado durante décadas por población de otros estados del país y, más recientemente, por importantes grupos de migrantes internacionales. Si bien Baja California históricamente se ha caracterizado por tener una significativa franja de clase media, también ha existido un importante sector de trabajadores obreros de la industria, empleados de servicios y comerciantes cuyos niveles de ingreso están por encima del ingreso que este tipo de trabajadores obtienen en el centro y sur del país. Un rasgo importante de la vida política de dicha entidad, desde su nacimiento y hasta 2018, fue el bipartidismo entre el PRI y el PAN a nivel de la gubernatura, aunque la alternancia se volvió parte de la normalidad electoral prácticamente desde 1983.

Pero un elemento que en ese momento definitivamente permitió el tránsito hacia la alternancia de partido en el gobierno estatal fue la alianza tácita que mantenía el Presidente de la República con la dirigencia nacional del PAN (Loaeza, 1999; Reveles, 2002; Hernández, 2009), en un contexto en el que el proyecto neoliberal y el discurso de la globalización se fueron perfilando en

6 Desde 1952, cuando se crea el estado de Baja California, la entidad contaba con cuatro municipios: Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate; a partir de 1995 se agregó Playas de Rosarito.

el proyecto oficial como la panacea frente al desgaste del modelo económico –que había producido crecimiento pero con desigualdad– y frente a una sociedad cada vez más crítica de los vicios y las limitantes del sistema político. Cuando un sector importante de la élite gobernante adoptó la ideología y el programa neoliberal, el PAN encontró un espacio para participar en el proceso de consolidación de un proyecto de nación que, *grosso modo*, implicó apostar por la lógica del mercado y el incentivo a la propiedad privada frente a la colectiva, por el desmantelamiento del pacto social heredado de la posrevolución, para privilegiar la construcción de alianzas elitistas y cupulares, y por el retorno de la moral conservadora al espacio público (Hernández, 2009).

Desde el momento en que Acción Nacional comenzó a ganar elecciones en varios estados del país tuvo que enfrentar los desafíos de la competencia electoral, desarrolló varias estrategias para su transformación interna y tuvo que sortear las fuertes tensiones producto de la lucha por el poder entre sus principales fracciones. Sin dejar de ser un partido de cuadros, el PAN realizó cambios importantes en su dinámica interna y fue adoptando un modelo de funcionamiento al estilo *catch all* (Kirchheimer, 1966). Acción Nacional dejó de lado sus objetivos originales y trasladó su prioridad a la obtención de un mayor número de votos y de cargos públicos (Katz y Mair, 1992), al mismo tiempo que adoptó otras formas para relacionarse con la sociedad y movilizar al electorado (Lowi, 1963, p. 571). En un entorno en el que la ciudadanía en México, como en otros lugares, tendía a buscar espacios de representación y activismo político distintos a los partidos (Lawson y Merkel, 1988; Offe, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Arditi, 2005; Montero y Gunther, 2007), el panismo flexibilizó sus criterios de reclutamiento, disminuyó el peso ideológico y el contacto con una sola clase social, intentando captar el interés de otros grupos sociales, más allá de los históricamente vinculados a su estructura. Inmerso en esa estrategia, el panismo también fortaleció sus grupos de dirección, lo que significó la pérdida de relevancia del militante.

El PAN cosechó sus primeros triunfos apuntalado en su trayectoria como partido opositor, pero también en la utilidad de su nuevo perfil para la derecha institucional, que era un actor clave para el curso que habría de seguir la

transición política. Durante los años noventa, los triunfos locales de Acción Nacional fueron tan relevantes que se perfilaron siete regiones político-electorales afines al panismo. La región noroeste (Baja California y Sonora), región noreste (Nuevo León y Chihuahua), región Bajío (Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y San Luis Potosí), región occidente (Jalisco), región metropolitana (algunas zonas del Estado de México, Morelos y algunas delegaciones del entonces llamado Distrito Federal), región sureste (Yucatán) y la región centro-Golfo (Veracruz y Puebla). Para el final de esa década, Acción Nacional llegaría a gobernar a alrededor de 38% de la población nacional (Hernández, 2009).

La candidatura de Ernesto Ruffo Appel para gobernador de Baja California, en 1989, capitalizó electoralmente el trabajo de varias generaciones de panistas. Para buena parte de los bajacalifornianos, su postulación representó la posibilidad de que una persona conocedora de los problemas locales, sin compromisos políticos con la élite gobernante local y menos con la del centro del país, pudiera ocupar el principal cargo de toma de decisiones en la entidad. Además, su campaña se vio favorecida por la profunda división que entonces vivía el priismo local, así como por la pésima imagen que los ciudadanos tenían de los gobiernos locales y federales, a los que criticaban por la corrupción, el autoritarismo y el uso de las redes clientelares para su beneficio político.

Ruffo Appel obtuvo 52.3% de los votos y cinco años después, en 1995, Héctor Terán Terán logró obtener 49.9% de la votación, en un contexto en el que la participación ciudadana también se incrementó, al pasar de 47.8 a 63.7% (tabla 1). Tanto el gobierno de Ruffo como el de Terán introdujeron novedades a la administración pública que representaban un mejoramiento para la relación del gobierno con la ciudadanía y un manejo más eficiente de los recursos públicos (Hernández y Negrete, 2001), y ambos gobernadores gozaron del reconocimiento, incluso de sus adversarios políticos. No obstante, a lo largo de los siguientes 11 años, el PAN de Baja California experimentó fuertes presiones internas, debido a la disputa entre sus principales fracciones por el control del partido y por dos visiones distintas sobre el ejercicio de gobierno.

Una de estas promovía la activa participación del partido en las políticas públicas y en la conducción del gobierno, y la otra pretendía una sana distancia, argumentando que este representaba a todos los ciudadanos y no solo a los panistas. En ese periodo se realizaron cuatro elecciones de diputados locales en las que el panismo vio disminuir su nivel de votación. En 1989, sus diputados alcanzaron 52.3% de los votos, en buena medida por el efecto de arrastre de la candidatura de Ruffo; pero en 1992 y 1995 los candidatos a diputados alcanzaron 47% de la votación, lo que representó una pérdida de cinco puntos porcentuales, y en 1998 el nivel de votos obtenido por sus candidatos a diputados se redujo a 42.9% (tabla 2), lo que significó otra caída de casi cuatro puntos.

Tabla 1
Votación obtenida por el candidato del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California, 1989-2025

Años	Número de votos	Porcentaje de votación	Porcentaje de participación electoral
1989-1995	204,120	52.30	47.80
1995-2000	324,901	49.59	63.70
2001-2007*	266,175	48.70	36.60
2007-2013**	430,340	51.18	40.59
2013-2019***	442,868	47.00	39.15
2019-2025	192,201	22.87	29.95

*El candidato del PAN fue también candidato de la Alianza por Baja California, en esa ocasión integrada, además, por el Partido Verde Ecologista de México.

**El candidato del PAN fue también postulado por la Alianza por Baja California, en esa ocasión integrada por el Partido Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social.

*** El candidato del PAN también fue postulado por la Alianza por Baja California, en esa ocasión integrada por el Partido Nueva Alianza, el Partido de Baja California y el Partido de la Revolución Democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

Tabla 2
Votación obtenida por los candidatos del PAN en las elecciones para diputados locales en Baja California, 1989-2025

Años	Número de votos	Porcentaje de votación	Porcentaje de participación electoral
1989-1992	390,058	52.30	47.4
1992-1995	640,789	47.04	78.5
1995-1998	306,801	47.09	62.54
1998-2001	237,436	42.61	46.47
2001-2004*	286,645	45.64	36.52
2004-2007	254,593	46.13	34.11
2007-2010**	406,398	49.05	40.05
2010-2013***	309,206	40.68	33.90
2013-2016****	417,220	44.5	36.77
2016-2019	246,789	29.6	30.00
2019-2021	155,136	21.04	29.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California, del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Baja California, del Centro de Estudios Sociales de la Opinión Pública de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones-UAM Unidad Iztapalapa y del Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

*Los candidatos del PAN también fueron candidatos de la Alianza por Baja California, en esa ocasión integrada, además, por el Partido Verde Ecologista de México.

Los candidatos del PAN fueron también postulados por la Alianza por Baja California, en esa ocasión integrada por el Partido Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social. *En algunas casillas el candidato del PAN representó solo a este partido, y en otras también fue el candidato de la Alianza por Baja California, integrada además por el Partido Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social.

****Los candidatos del PAN también fueron abanderados de la Alianza Unidos por Baja California, integrada, además, por el Partido Nueva Alianza, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Estatal de Baja California.

El ascenso del PAN a la Presidencia de la República (2000-2012)

El siglo XX mexicano culminó con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales del año 2000, y para el panismo representó su consolidación como fuerza política nacional. En las décadas previas, el PAN se había mantenido vigente en la oposición, sobre la base de la imagen de un partido comprometido con la democracia, contra el fraude electoral y por elecciones limpias (Loeza, 1999), además, al ganar las elecciones de gobernador en varias entidades del país sus gobiernos se habían caracterizado, en general, por una administración eficiente. Rumbo a la elección presidencial del año 2000, Acción Nacional era un partido con una importante representación a lo largo del país y había probado que podía gobernar. De forma sucinta, y a riesgo de ser reduccionista, puede decirse que el PAN ganó esa elección presidencial por los siguientes factores: a) por el apoyo de buena parte del electorado que demandaba el cambio de partido en el gobierno y que le dio un voto de confianza al candidato panista; b) por el liderazgo que ejerció un candidato carismático; c) por la decisión del grupo hegemónico dentro del PRI y del gobierno de aceptar la alternancia de partido en el gobierno, encabezada por un personaje “opositor” que garantizara la ejecución del nuevo modelo de desarrollo envuelto en un halo democrático; y d) por la cohesión que alcanzó una histórica alianza de actores de derecha entre los que se encontraban la Iglesia católica y un sector minoritario de grupos evangélicos, pequeños y medianos empresarios confrontados con el gobierno y con las dirigencias de sus propias organizaciones gremiales, y una amplia gama de grupos de la sociedad civil de ideología conservadora (Hernández, 2009, p. 214).

En la elección del 2000, el candidato Vicente Fox, abanderado de la coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México, obtuvo 42.5% de los sufragios y ganó en 19 entidades de la República, 13 de estas bastiones panistas (tabla 3), y también resultó triunfador en otras entidades tradicionalmente vinculadas al priismo, tales como Baja California Sur, Coahuila, Tamaulipas, en el norte; Nayarit, Colima en el occidente del país; Hidalgo, Distrito Federal y Tlaxcala, en el centro; Veracruz

en el Golfo de México y Quintana Roo en el sureste. El nivel de votación obtenido por los candidatos a diputados de mayoría relativa que participaron por la Alianza por el Cambio fue menor en cuatro puntos respecto al del candidato presidencial (38.2%), pero se tradujo para el PAN en 136 diputados por ese principio que, junto con los 70 obtenidos por representación proporcional representó 41.2% de la composición de la Cámara baja del Poder Legislativo.

Tabla 3
Votación obtenida por el candidato del PAN en las elecciones para presidente de la República de 2000, 2006, 2012 y 2018

Años	Número de votos	Porcentaje de votación	Porcentaje de participación electoral	Entidades ganadas
2000 (PAN/ PVEM)	15,989,636	42.52	63.97	Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Estado de México, Morelos, Querétaro, Puebla, Yucatán, Quintana Roo.
2006 (PAN)	15,000,284	35.89	58.55	Baja California Norte, Sonora, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Durango, Querétaro, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, Colima, Aguascalientes.
2012 (PAN)	12,786,647	25.41	63.11	Nuevo León, Guanajuato, Tamaulipas, Veracruz.
2018 (PAN/MC/ PRD)	12,610,120	22.27	63.42	Guanajuato
PAN	9,966,514	17.65		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Disponible en <http://sitios.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/sbpresrn.htm>; Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006. Disponible en Elecciones 2006. Disponible en <http://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>; Recursos Electorales en la Internet: Elecciones Federales en México-Consulta de Resultados. Disponible en <http://recursos electorales.org/mx/presidente.php?election=2012&state=>; Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Vicente Fox decía tener como principal objetivo construir el “gobierno del cambio”, una promesa a la que el electorado dio distintos significados. Para un sector, aquella representaba la oportunidad de avanzar hacia un reparto más equilibrado del poder. Para la derecha católica, en cambio, el gobierno de Fox significaba la posibilidad de retomar su lucha por los espacios de poder perdidos en su histórica confrontación con el Estado. La vieja y la nueva derecha empresarial vieron en el gobierno encabezado por Fox la posibilidad de ampliar más su influencia en un proyecto de gobierno que, para entonces, ya era totalmente afín a sus intereses (Hernández, 2009, pp. 205-206).

El primer gobierno emanado de la oposición después de más de 70 años de priismo, y encabezado por un miembro de un partido leal a las reglas del sistema político, como era Acción Nacional, tendría la posibilidad de imprimir cambios significativos y de profundizar la transición democrática en México; no obstante, ambas cuestiones, en los hechos, permanecieron como asignaturas pendientes (Leal, 2002; Lajous, 2003 y 2007, Poot, 2005; Hevia, 2009). Salvo algunas excepciones, la élite de gobierno con Vicente Fox se integró por líderes que carecían de conocimiento sobre las tareas sustantivas del gobierno federal y su principal experiencia era en asuntos de política local, tenían un bajo perfil académico y carecían de oficio político (Hernández, 2006); vista en su conjunto, la élite panista en el ejercicio del gobierno era un grupo inconsistente e incapaz para atender la administración pública (Paoli, 2016, p. 81).

Los panistas lograron llegar “unidos” y ganar la elección, pero desde el inicio de la administración de Fox afloraron, dentro del PAN y dentro del gobierno, diferencias similares a las que había experimentado este partido en Baja California, pero ahora con impacto nacional. A grandes rasgos, puede decirse que se perfilaron dos grandes vertientes. Por un lado, una pronorteamericana, a favor de la liberalización del mercado, sustentada en buena parte del liderazgo empresarial del PAN, en especial del norteño, la cual, en general, consideraba que lo mejor era mantener distancia entre el partido y el gobierno. Por otro lado, emergió la vertiente adscrita al catolicismo conservador que, retomando los principios de la doctrina social de la Iglesia católica, hacía una

crítica a los excesos del modelo de desarrollo y que en su posición extrema se adhería a la llamada “nueva derecha cristiana” y aglutinaba a grupos sociales que demandaban la moralización de la vida pública conforme a los valores del catolicismo conservador; este grupo, en general, consideraba necesaria una relación más estrecha entre el partido y el gobierno. Entrampado en dos visiones, hacia el final del sexenio el llamado “gobierno del cambio” terminó por provocar un sentimiento de descontento generalizado, pues para algunos de los propios panistas el gobierno de Vicente Fox resultaba demasiado tímido para cumplir sus expectativas, en tanto que para la tecnocracia priista y el sector empresarial el presidente no parecía ser el eficiente administrador de un proyecto de gobierno que se encontraba en marcha (Hernández, 2009, p. 216). Las permanentes tensiones que se generaron en Acción Nacional, desde el momento del triunfo también dejaron a la vista la supremacía del partido en las instituciones públicas, pues inmediatamente se expresaron los fuertes conflictos entre sus principales grupos en disputa por las candidaturas y cargos, así como por los recursos económicos públicos (Katz y Mair, 2007, p. 121) derivados del incremento en su representación política en el Congreso y como producto de su repentino crecimiento como partido con influencia en varios estados y en muchas alcaldías (Hernández, 2013, p. 13).⁷ A lo largo de las siguientes décadas y como resultado de los constantes conflictos en la élite panista se produjo la renuncia de varios de sus más importantes líderes (Reynoso, 2016).

Los cambios en los objetivos y el funcionamiento del PAN trajeron consigo varios impactos sobre su representación, particularmente en dos de sus dimensiones: en la relativa a la identificación entre líderes y militantes, y en la faceta política y relativa a sus resultados electorales; ambos aspectos empezarían a incidir en el futuro desempeño del partido. Si el arreglo institucional de la democracia que garantiza la representación son las elecciones (Verge, 2007, p. 11), el caso de Acción Nacional empezó a ser un claro ejemplo de cómo, en unos cuantos años, un partido puede perder la credibilidad y la

7 Según datos del Instituto Nacional Electoral, entre 1997 y 2018 el PAN recibió por concepto de financiamiento público casi 18 billones de pesos, lo que representaba un promedio anual de \$806,594,234.95 pesos. Véase Gobierno fácil (2018).

legitimidad que alcanzó en su larga historia como oposición y en la que sus candidatos también fueron reconocidos como líderes con autoridad moral para representar a los militantes y al electorado. Aunque en 2006 una parte importante de los ciudadanos volvió a confiar en el PAN y votó por la continuidad, al apoyar la candidatura de Felipe Calderón, el panista logró ser el abanderado de su partido en medio de un proceso interno altamente ríspido, competido y complejo (Alarcón y Freidenberg, 2007), y ganó la elección presidencial en un ambiente marcado por los señalamientos de fraude electoral por parte del candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador. En lo que fue una elección controversial, a la que Acción Nacional acudió solo, Calderón obtuvo un cerrado triunfo de apenas 0.57%, al obtener 35.89% de la votación, frente a 35.29% de López Obrador.

La candidatura de Felipe Calderón básicamente convocó al panismo y a un muy reducido sector de ciudadanos. Calderón prometió “ganar el gobierno sin perder el partido”, pero el panista perdió la elección en cinco entidades de la República, cuatro de estas bastiones de Acción Nacional. La diferencia en la votación obtenida por él respecto a la de los candidatos a diputados de mayoría relativa fue de poco más de dos puntos porcentuales. Con la candidatura de Calderón, el PAN vio disminuir su votación en seis puntos en la elección presidencial respecto al año 2000, pero el partido mantuvo el mismo número de diputados, es decir 206 (41.2% de la composición de la Cámara), siendo 137 curules por el principio de mayoría relativa. En esa elección, Acción Nacional consolidó su presencia básicamente en el norte del país, las entidades históricamente vinculadas al PRI, que en esta ocasión dieron su apoyo al candidato panista, solo fueron cuatro: Coahuila, Tamaulipas, Colima y Durango. La nueva configuración político-electoral derivada de esa elección en los años siguientes terminó por abrir la posibilidad del regreso del PRI, además de profundizar la fragmentación del voto, lo que también se vio reflejado en las elecciones de 2018 (Alcocer, 2018, p. 10).

En un escenario adverso políticamente, el caos provocado por la fallida guerra contra el narcotráfico, asumida por Felipe Calderón como política de Estado y como un intento de legitimación de su mandato (Vázquez y Espino, 2015,

Astorga, 2015, p. 16), fue un elemento central del desplome del PAN en la siguiente elección presidencial. El principal saldo del sexenio fue el desastre provocado por la lucha contra los carteles de la droga, que dejó alrededor de 100 mil muertos producto de la acción de un gobierno que optó por “un combate improvisado frente a un enemigo inaprensible” (Anguiano, 2014, p. 286), mientras que la sociedad se sumía en la violencia cotidiana y generalizada. El gobierno de Calderón también abrió la puerta al protagonismo de importantes poderes económicos y sindicales, a grupos de poder local y a las oligarquías que controlaban a los principales partidos nacionales (Ornelas, 2008; Meyer, 2015, p. 18); esta situación se sumó a una valoración negativa del electorado que veía cómo, desde el gobierno federal, se profundizaron diversas prácticas de corrupción antes criticadas por el PAN.

Un elemento que definitivamente abonó al cuestionamiento ciudadano sobre los 12 años de gobiernos panistas fue el magro resultado en materia económica. Si bien Vicente Fox prometió un crecimiento de la economía de 7% anual, el nivel obtenido fue uno de los grandes fracasos de su sexenio, al llegar solo a 2.3% promedio anual, el cual incluso fue menor al registrado en los gobiernos de los priistas Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000), cuando el promedio sexenal del crecimiento del Producto Interno Bruto se ubicó en 2.9 y 3.5%, respectivamente (González, 2016, p. 55). Pero el gobierno de Felipe Calderón obtendría los peores resultados desde 1989; al concluir su mandato la economía crecía apenas en 1.9%, por lo que, según el Fondo Monetario Internacional, el PIB per cápita en México pasó del lugar 57 al 64 entre 183 economías (González, 2016, p. 56). Con esos resultados, el desempleo y el trabajo informal se incrementaron considerablemente y el eslogan de las campañas de Fox y de Calderón, “el gobierno del cambio” y “el presidente del empleo”, terminaron por ser las mayores promesas incumplidas.

Desde los comicios intermedios federales de 2009, el descontento ciudadano con el segundo gobierno quedó en evidencia. Esas elecciones trajeron una importante victoria para la alianza entre el PRI y el PVEM; particularmente el PRI experimentó la recuperación de un número significativo de distritos

electorales. Esta situación fue resultado, entre otros factores, del abstencionismo característico de ese tipo de elección que suele ser menos atractiva que la presidencial y que resaltó la importancia del voto duro del PRI, de la ponderación negativa que hizo la ciudadana sobre el ambiente de violencia habitual en que vivía el país y de un movimiento en favor de anular el voto, como una forma de protesta hacia los partidos políticos en general (Crespo, 2010, p. 1). El uso del poder del Estado que hizo la élite del PAN en 12 años de gobierno hizo clara su proclividad a establecer relaciones de cooperación con otros actores políticos, incluso aparentemente opositores, al estilo de los llamados *partidos cartel* (Mair, 1997), para los que la política es concebida como el espacio en el que se pueden obtener importantes beneficios, por lo que su esfuerzo principal es reducir el nivel de la competencia electoral. Como este tipo de partidos, Acción Nacional fue dejando de lado su función de intermediación entre la sociedad y el Estado y tendió a convertirse en un importante espacio para la gestión de intereses de grupos específicos desde las instancias del Estado.

Mientras tanto en Baja California, en 2001 y 2007, al renovarse la gubernatura el PAN mantuvo sus niveles de votación, pero en un contexto cada vez mayor de abstencionismo. En 2001, el candidato de la Alianza por el Cambio integrada por el PAN y el PVEM, Eugenio Elorduy, resultó triunfador con 48.7% de los votos, pero con una participación apenas de 26.6%; José Guadalupe Osuna, por su parte, captó 51.1% de los sufragios en la elección de gobernador de 2007, en un escenario de repunte de la participación ciudadana que en esa ocasión llegó a 40.5%. Estos resultados mostraban que los bajacalifornianos eran críticos frente a la actuación del panismo y que eran congruentes en sus preferencias de ser gobernados por políticos con representación más allá del PAN. Tal había sido el caso de Ernesto Ruffo y, en 2007, de José Guadalupe Osuna, panista de una nueva generación, reconocido académico, quien había tenido un buen desempeño como director de la Comisión Estatal del Agua, de Tijuana, un problema fundamental en la frontera norte y principalmente en esa ciudad, y quien se enfrentó –en lo que fue la contienda más reñida por la gubernatura de Baja California– al priista y empresario Jorge Hank Rhon, personaje controversial, dueño del Hipódromo

Caliente y de otros negocios poco transparentes, que en varias encuestas anteriores a la elección aparecía empatado con el panista. En esta ocasión el candidato del PAN nuevamente abanderó a la Alianza por Baja California, que ese año estuvo integrada por el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Encuentro Social (PES). Gracias a esta, José Guadalupe Osuna pudo ganar la elección a un priismo que, también en alianza, disputó con importantes recursos económicos la gubernatura de Baja California.

La principal ventaja de los gobernantes panistas en 2001 y 2007 fue haber coincidido con dos correligionarios como presidentes de la República, por lo que recibieron todo el apoyo para sus programas de gobierno. Más allá de los conflictos internos en el PAN bajacaliforniano, el panismo y sus gobiernos aún tenían un importante capital político. En las elecciones de diputados locales, realizadas entre 2001 y 2010, con excepción de esta última, el PAN logró mantener sus niveles de votación, a pesar de la caída en la participación ciudadana. En 2001, sus candidatos alcanzaron 45.6% de los votos; en 2004 obtuvieron 46.1% de la votación; en 2007 lograron 49% de los votos, pero en 2010 obtuvieron 40.6% de la votación, es decir, una caída de nueve puntos respecto a la elección inmediata anterior.

Entre otros factores, el descenso en las preferencias electorales por el PAN, puede explicarse, entre otras cuestiones, por el repunte de la violencia, producto de la lucha contra los cárteles de la droga a nivel nacional impulsada por el gobierno federal, situación que en 2008 produjo, solo en Tijuana, el aumento de casi 300% de las víctimas de homicidio y los altos niveles de violencia continuaron hasta 2010.⁸ Otro factor fue la influencia negativa que tuvo en la economía bajacaliforniana la situación mundial de fines de 2008, que empezó a mostrar los síntomas del desastre económico que se presentaría en 2009, producto del incremento en la cartera vencida asociada a la venta de casas en Estados Unidos. El fuerte vínculo con el exterior, especialmente con el estado de California en Estados Unidos, hizo que la

8 Sobre el resurgimiento del crimen violento en Baja California, véase el informe de Justice in Mexico, de mayo de 2018. Disponible en <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/05/ResurgimientoCrimenViolentoTijuana.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2019).

economía bajacaliforniana se viera afectada principalmente en los sectores manufacturero y de la construcción (Mungaray *et al.*, 2014). Ante los escenarios macroeconómicos adversos, mientras las empresas grandes enfrentaron dificultades para mantener el empleo, en el periodo 2008-2011 el gobierno bajacaliforniano intervino con una política que tuvo el objetivo de fortalecer el mercado interno mediante el gasto en infraestructura, compras de gobierno, incentivos fiscales y programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y a diversos emprendedores.

En un contexto de crisis económica internacional y de profundas repercusiones en el ámbito local, tanto en la producción como en el empleo, el gobierno adoptó una política pública que, particularmente en los primeros años de su gestión, resultó exitosa para contener la crisis en la entidad (Mungaray *et al.*, 2015); no obstante, para 2010 el gobierno tuvo que enfrentar las presiones de un importante proceso de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, que terminó por presionar el aprovisionamiento de servicios públicos, la situación laboral y la seguridad. Si bien las repatriaciones venían ocurriendo desde el 2000 a través de las principales ciudades de la frontera norte, en 2010 el proceso fue muy intenso en Baja California, particularmente en la ciudad de Tijuana (Alarcón y Becerra, 2012), un espacio vital para el desarrollo socioeconómico de la entidad. Este difícil escenario habría de reflejarse en el plano electoral en los años siguientes; los gobiernos locales y el gobierno federal, ambos de extracción panista, fueron severamente cuestionados por el electorado bajacaliforniano que desde las elecciones intermedias de 2009 había registrado el último lugar de participación nacional, cuando la abstención en la entidad se había situado en 69.2%.

Crisis y caída de Acción Nacional (2012-2018)

Con la crisis de credibilidad que experimentó el PAN como institución política y como gobierno, desde la elección intermedia de 2009 le fue difícil enfrentar con eficiencia la alta competitividad electoral. Los resultados de esos comicios fueron un descalabro mayúsculo no solo porque perdió muchos

espacios en la Cámara de Diputados, sino también porque perdió el gobierno de importantes estados y varios municipios (Hernández, 2011; Paoli, 2016, p. 20). El fracaso electoral del PAN y el regreso del PRI a la Presidencia de la República, en 2012, fueron resultado de un ambiente de desilusión respecto a los gobiernos de la alternancia,⁹ periodo de magros resultados en materia de combate a la pobreza y a la desigualdad social (Coneval, 2012). La opinión ciudadana coincidía en el sentido de que la violencia y la inseguridad se habían generalizado en el país, debido al combate militar del gobierno a los grupos de narcotráfico (Chabat, 2010), y, en cambio, se observaba un crecimiento de las preferencias electorales en favor del PRI, partido del que se valoraba su papel como mediador en el Congreso de la Unión y su liderazgo en algunos gobiernos estatales (Campos, 2009).

Acción Nacional volvió a presentarse solo a la elección presidencial de 2012 y, por primera vez, con la candidatura de una mujer, Josefina Vázquez Mota, quien perdió la elección presidencial al obtener apenas 25% de la votación, lo que representó más de 10 puntos porcentuales menos respecto a 2006 y más de 17 puntos con relación al 2000. La candidata solo pudo ganar en cuatro entidades del país, dos de estas eran históricos bastiones panistas (Guanajuato y Nuevo León), y en Veracruz, un territorio que había cobrado relevancia en los años noventa, en buena medida gracias a las redes clientelares que exmilitantes priistas, convertidos al panismo, pusieron a operar a favor del PAN (Hernández, 2018). Esto significó perder 10 de los estados que Acción Nacional había ganado en 2006 y, de las entidades vinculadas al PRI que apoyaban el panismo, la candidata perdió Coahuila y Colima. El PAN obtuvo 114 curules en la Cámara de Diputados, lo que representó una

9 Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2012, 31% de los encuestados opinaba que México no vivía en democracia, apenas 11% confiaba en los partidos políticos, 49% estaba de acuerdo con la frase “A los funcionarios públicos no les preocupa lo que piensa la gente como yo”, 52% manifestó que solo algunas veces confiaba en que el gobierno hacía lo correcto, 62% afirmó que existían altos niveles de corrupción en su estado, 70% opinó que las decisiones que tomaba el gobierno federal eran poco transparentes, 42% consideró mala la situación del país, 31% afirmó que su propia situación económica también lo era, 64% dijo que el rumbo que llevaba el país no era el adecuado, 45% afirmó que en los últimos 10 años los mexicanos habían tenido menos oportunidades para salir adelante en su vida, 85% consideró que solicitar apoyo a un partido para resolver sus problemas no era una opción; 91% no consideró viable pedir apoyo a diputados o senadores y 91% estaba convencido de que tampoco era una opción para resolver sus problemas pedir ayuda al presidente o a alguna autoridad.

pérdida de 92 espacios, y la diferencia entre el porcentaje de votación obtenido por Vázquez Mota respecto al alcanzado por los candidatos a diputados de mayoría relativa fue apenas de medio punto porcentual y a favor de estos. Es decir, la candidata apenas logró convocar al voto duro de Acción Nacional y el tradicional efecto de arrastre fue prácticamente nulo; los ciudadanos se sintieron más identificados y representados con los candidatos a diputados que con la candidata presidencial.

Al volver a la oposición, el PAN tuvo que enfrentar la reconstrucción de su vida interna en un contexto de fuerte conflicto entre sus fracciones, las cuales, además de seguir disputando los recursos económicos y el control del partido, en el nuevo contexto también competían por la interlocución con el gobierno del priista Enrique Peña Nieto. Un factor importante que agudizó la confrontación en Acción Nacional fue la decisión tácita de su dirigencia de acercarse al gobierno priista, por lo que en los hechos parecía existir un gobierno de coalición (Reveles, 2011, p. 46; Paoli, 2016, p. 119). Los resultados electorales obligaron al panismo a iniciar una evaluación interna, por lo que su dirigente nacional, Gustavo Madero, presentó el documento "Reflexiones para la reforma del PAN" y reconoció el "desdibujamiento de la identidad partidaria". Madero aceptó que su partido dejó de representar a organizaciones y grupos sociales y se perdió en el pragmatismo y los intereses que se expresaban en sus gobiernos en distintos niveles. También reconoció las dificultades que el incremento acelerado y ficticio de la militancia produjo en la formación de la militancia y cómo esta se había sustituido por el votante controlado por los gobiernos y los grupos (Hernández, 2013, p. 25).

El Comité Ejecutivo Nacional (CEN), además, realizó una consulta vía internet a la militancia, con el fin de conocer su opinión sobre los resultados de la elección de 2012 y sobre lo que debía ser la próxima estrategia electoral del partido. De un padrón de un millón de militantes que había llegado a tener el PAN para ese momento, el CEN informó que apenas 50 mil panistas habían participado en la consulta. Se afirmó que, de estos, 39% opinaba que el PAN había perdido la elección por tener una mala candidata; 36% creía que el fracaso se debía a la errada política del gobierno federal para combatir el

narcotráfico; 7% pensaba que el problema había sido la difícil situación económica; 5% creía que la derrota era producto de la mala gestión de los gobiernos panistas; y 3% afirmaba que el PAN había perdido porque no era un buen partido.¹⁰ Cuando se les preguntó si Acción Nacional debía aliarse con otros partidos en los distintos procesos electorales y, de ser así, con cuál, 51% estuvo a favor de las alianzas electorales y 49% en contra. De los primeros, 55% avalaba las alianzas con el PRD, 12% con el PANAL, 7% con el PVEM, 5% con el PRI, 2% con el PT y 20% con otros partidos, incluyendo partidos estatales (Hernández, 2013, p. 24). Ya que la consulta también tenía una sección para conocer la opinión sobre los procedimientos para la afiliación, el CEN informó que 57% de sus militantes pedía facilitar los requisitos de entrada, 24% demandó la depuración del padrón de militantes y 19% opinó que el método de afiliación era correcto.

Con estos elementos, la dirigencia panista optó por iniciar un proceso de refrendo de la militancia y de depuración del padrón nacional de militantes. Históricamente, Acción Nacional había tenido dos tipos de militantes, los activos y los adherentes, pero en el momento en que este partido comenzó a ganar elecciones e internamente se desató la disputa por los cargos de elección popular, el sector de adherentes tuvo un crecimiento desmedido, ya que su participación en los procesos de selección interna de candidatos se volvió clave. En ese renglón aparecían familiares y amigos de funcionarios, becarios de programas sociales, miembros de sindicatos adheridos al PRI y militantes de otros partidos políticos. A pesar de que el CEN convocó a la unidad y, para ello, inició el refrendo de la militancia, su llamado no fue exitoso, comenzando porque algunos connotados panistas no realizaron este proceso, entre ellos dos ex candidatos presidenciales, Diego Fernández de Cevallos y Vicente Fox. Con la depuración del padrón nacional, la militancia panista se redujo alrededor de 80% y el sector de militantes adherentes se vio muy afectado (Hernández, 2013, p. 26); esta figura finalmente desapareció del PAN en 2013.

10 Los resultados se publicaron en la página del PAN el 14 de julio de 2012. Disponible en <http://www.consultapan.mx/#31>

El PAN llegó a las elecciones intermedias de 2015 enfrascado en un pacto de no agresión entre sus fracciones y en el marco de la renovación de su dirigencia nacional, realizada a mitad de ese año. Ricardo Anaya ganó la elección interna con un amplio margen, 82% de la votación frente a 16% de los votos obtenido por Javier Corral. Anaya, quien era parte de los cuadros más jóvenes y profesionales del panismo, tenía un perfil altamente pragmático que lo llevó a establecer una estrategia de control de los comités directivos estatales y de importantes grupos de apoyo dentro del PAN. Durante la gestión de Anaya, Acción Nacional recuperó terreno en varias entidades del país. En 2015 pasó de gobernar cinco estados a ser gobierno en 12 entidades de la República, y de ejercer el gobierno en 356 municipios a gobernar en 579; para entonces, el PAN era el partido político con mayor número de capitales en su poder.

Pero a pesar de sus triunfos electorales, la depuración del padrón de militantes había generado nuevas tensiones internas. En agosto de 2017, según el Instituto Nacional Electoral (INE), el número de registros válidos del padrón nacional de militantes panista en realidad era de 378,838 miembros. Este número era resultado de la diferencia entre el registro que el PAN había presentado al INE, por 704,145 miembros, y los registros no válidos que eran 325,307. La cifra de militantes reconocida por el INE excedía apenas en 152,001 miembros respecto a los 226,837 que representaban el límite inferior establecido por la Ley General de Partidos Políticos y que correspondía a 0.26% del Padrón Electoral federal, que hubiese sido utilizado en una elección federal inmediata anterior. Debilitado en su membresía, con divisiones internas y un dirigente nacional que, si bien tenía importantes apoyos, también había creado una fuerte oposición dentro de su partido, Acción Nacional terminaría acudiendo a la elección presidencial de 2018 en coalición con el PRD y MC, lo que mostró que su dirigencia reconocía la pérdida de respaldo ciudadano y el gran reto que implicaba ganar la elección al candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador, quien aparecería en la boleta electoral por tercera ocasión, ahora como abanderado del Movimiento de Regeneración Nacional, en alianza con el PT y el PES.

Un sector del panismo depositó sus expectativas en la candidatura de Ricardo Anaya y, con ello, privilegió lo que consideraba una estrategia electoral agresiva por encima de la reconciliación interna, del reforzamiento de la identidad partidaria y la recuperación, por lo menos, del voto duro de su partido. Cuando en 2017 Anaya anunció la creación de un Frente Amplio Opositor, en el que participaba el PRD, la situación interna se complicó aún más, pues varios de los principales líderes panistas y un amplio sector de la base y de sus simpatizantes no veían con buenos ojos una alianza que consideraban antinatural. Anaya afirmó que la coalición pretendía “conformar un gobierno de coalición” que habría de traducirse en una “mayoría estable”, que podría gobernar el país con una agenda plural en la que no se abordarían temas controversiales que diferenciaban a las derechas y a las izquierdas, pues el objetivo central era cambiar el régimen político. Si bien la alianza PAN-PRD en elecciones presidenciales era inédita, estos partidos habían realizado coaliciones exitosas en varias entidades de la República desde 1991, en las que se había mostrado su efectividad.¹¹

Para que Ricardo Anaya llegara a ser el candidato presidencial del PAN, en la XVIII Asamblea Nacional del partido, en noviembre de 2015, se aprobó una iniciativa que le dejó el camino abierto. Aprovechando la propuesta de que, en caso de que los funcionarios panistas municipales quisieran competir por algún cargo de elección popular, se les permitiría permanecer en sus puestos hasta un día antes de registrarse como precandidatos, un grupo de panistas cercano a Anaya incorporó este procedimiento en el acta de la Asamblea, pero también en relación con los miembros del CEN y de los órganos directivos estatales. Según el exdiputado federal Miguel Ángel Toscano, el documento con los resolutivos fue alterado para favorecer a Ricardo Anaya, ya que el espíritu original refería solo a los funcionarios panistas del nivel municipal, pero al publicarse la reforma de estatutos en el *Diario Oficial*, el 1º de abril de 2016, al documento se le había agregado el alcance para los integrantes del

11 En los últimos 26 años, el PAN y el PRD se habían coaligado en 28 ocasiones en 16 estados. Las entidades que gobernaron juntos fueron Baja California, Chiapas, Durango, Nayarit en dos ocasiones, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Oaxaca. El año con mejores resultados para esa alianza fue 2016, cuando obtuvieron tres victorias en Durango, Quintana Roo y Veracruz.

CEN y las dirigencias estatales (Jiménez, 2015).¹² Posteriormente, en octubre de 2017, la dirigencia nacional aprobó que su candidato presidencial fuera electo únicamente con la votación de los militantes activos, proceso al que los panistas acudieron en febrero de 2018 con una boleta electoral en la que solo aparecía el nombre de Ricardo Anaya. Esta situación fue justificada por el presidente de la Comisión Organizadora Electoral del PAN, Gildardo López, con el argumento de que las circunstancias y negociaciones políticas dentro de Acción Nacional habían llevado, de forma natural, a que solo Anaya registrara su precandidatura. Aunque esta situación profundizó las tensiones internas, Ricardo Anaya terminó por imponerse como candidato del PAN y de la Coalición por México al Frente.

Tal como sentenció Panebianco (1990), cuando los intereses individuales están por encima de los intereses colectivos, y alcanzar los objetivos de los líderes se vuelve prioridad sobre el cumplimiento de las reglas organizativas, los partidos políticos se ven seriamente vulnerados en su vida interna y en su desempeño institucional. Y esto sucedió en Acción Nacional, la elección de su candidato presidencial quedó definida por sus intereses personales y por las necesidades de la alianza, violentándose las normas y la tradición panistas.¹³ Esta situación fue justificada dentro y fuera del PAN, con el argumento de que al ser este el partido con mayor fuerza electoral dentro de la alianza, el método para definir el candidato era totalmente su responsabilidad. Con este tipo de procesos viciados de origen, el PAN, como sucede con otros partidos en América Latina donde estos son cuestionados por sus prácticas internas (Alcántara y Freidenberg, 2001, p. 18), no abonó a su credibilidad ni a su legitimidad, por lo que sus militantes y simpatizantes cuestionaron la violación de los procedimientos y vicios internos como el favoritismo, el verticalismo y

12 Incluso se pasó por alto el artículo 91, del Capítulo Primero, del Título Noveno del Reglamento para la Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular, en el que se establece que un año antes del inicio legal de los procesos electorales constitucionales, los respectivos Comités deberán realizar consultas a efecto de diseñar la estrategia global para acompañar los procesos de selección de candidatos. Véase *Estatutos del Partido Acción Nacional aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria*.

13 Comité Ejecutivo Nacional del PAN (s.f.). Reglamento para la Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular, México. Disponible en <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/KegxPPHT7DxZwzmsagFH2gves5iGas.pdf> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018).

la opacidad en la toma de decisiones. La apuesta de Ricardo Anaya por la que promovió una alianza basada en un proceso lleno de obstáculos para los posibles competidores internos y con fuertes críticas de sus opositores, añadió un elemento más de desconfianza entre la militancia panista y el electorado en general, que no percibieron una alianza genuina, transparente y viable.

La elección de 2018 se resolvió entre tres coaliciones, un rasgo inédito en la lucha presidencial, y en un escenario de crisis económica y desencanto respecto a las instituciones democráticas. Fue un año en el que cayeron todos los indicadores económicos, sociales y políticos en América Latina y algunos, incluso, alcanzaron las cifras más negativas desde mediados de la década de los noventa del siglo XX. Por ejemplo, según el Informe 2018 de Latinobarómetro, ese año en México solo 14% de los encuestados percibía progreso en el país; 54% de los mexicanos afirmó que la situación económica nacional era mala, 88% creía que en México se gobierna para unos pocos; apenas 18% de los encuestados aprobó la acción del gobierno y solo 12% consideraba que la distribución del ingreso era justa. Al cuestionarlos sobre las instituciones políticas, apenas 11% de los mexicanos confiaba en los partidos políticos, 22% en el Congreso de la Unión, 23% en el Poder Judicial y solo 16% daba crédito al gobierno. Además, 57% de los mexicanos declaró que su ingreso no era suficiente, 24% dijo que algunas veces no tenía comida suficiente y 32% tenía temor de quedar desempleado. En 2018, 51% de los mexicanos encuestados se adscribía a la clase baja y 40% a la clase media.¹⁴

Los saldos electorales de 2018 serían los peores que Acción Nacional había tenido en su historia y sobre todo desde que ganó la elección del 2000. El PAN regresó a los niveles de votación que tenía en la década de los noventa del siglo XX y cayó al tercer lugar de las preferencias electorales. Ricardo Anaya había desarrollado su campaña en el marco de una profunda división que ocasionó que algunos de los más importantes militantes de Acción Nacional empezaran a considerar la necesidad de disputar a las bases panistas inconformes y terminaran por abandonar al PAN para formar otro

14 Véase <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (fecha de consulta: 13 de junio de 2019).

partido. Ese fue el caso de Margarita Zavala y el expresidente de la República Felipe Calderón, quienes después del proceso electoral de 2018 renunciaron a su militancia y crearon la Asociación Política Libertad y Responsabilidad Democrática, con la intención de llegar a conseguir su registro como partido político, lo cual no fue posible.

En 2018, la coalición triunfadora, Juntos Haremos Historia, integrada por la gran revelación electoral que fue Morena, el PT y el PES, se quedó con 53% de la votación nacional. La coalición por México al Frente, integrada por el PAN, PRD y MC obtuvo 22% de los sufragios y el panista y candidato de la coalición resultó triunfador solo en Guanajuato (tabla 4). Por su parte, la coalición Todos por México, integrada por el PRI, el PVEM y PNA, alcanzó apenas 17% de la votación. Ricardo Anaya perdió casi 8 puntos porcentuales si se considera la votación obtenida solo por Acción Nacional en aquella elección, al alcanzar apenas 17.65% de los votos. Por otro lado, la diferencia en el porcentaje de la votación obtenida por Anaya respecto a la de los candidatos a diputados de mayoría fue de tres puntos porcentuales a favor de estos.

Tabla 4

Votación obtenida por los candidatos del PAN en la elección de diputados de mayoría relativa en 2000, 2006, 2012 y 2018

Años	Número de votos	Porcentaje de votación	Entidades ganadas
2000 (PAN/PVEM)	14,212,032	38.24	Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Quintana Roo.
2006 (PAN)	13,753,633	33.39	Baja California Norte, Sonora, Tamaulipas, Coahuila, Querétaro, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Veracruz, San Luis Potosí, Puebla, Morelos, Tlaxcala, Yucatán.

Continúa...

Años	Número de votos	Porcentaje de votación	Entidades ganadas
2012 (PAN)	12,960,875	25.95	Baja California Sur, Sonora, Tamaulipas, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes.
2018 (PAN/MC/PRD)	14,381,872	25.69	San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco.
PAN	697,595	1.24	

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Estadísticas Electorales en <http://portalinterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2000/diputadosmr/na.html>; <http://portalinterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/diputadosmr/na.html>; <http://computos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacionales/1/3/1/1>

Es decir, a pesar del pírrico resultado obtenido por Anaya, este resultó más atractivo para los electores que los candidatos a cargos de representación popular. Otro dato preocupante para el PAN fue que en 2018 su candidato solo resultó triunfador en Guanajuato, lo que significa que entre 2000 y 2018 este partido perdió apoyos en 18 entidades del país; mientras que en las elecciones para diputados los candidatos panistas apenas ganaron en cinco de sus históricos bastiones: San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y Jalisco. La candidatura de Ricardo Anaya no logró capitalizar la ola de descontento ciudadano sobre el gobierno y el PRI. La ambiciosa aventura en la que se embarcó el panista puso a prueba a las militancias de los dos principales partidos que integraron el frente, vulneró la institucionalidad de ambas instituciones en aras de sus intereses y de los de grupos específicos en ambos partidos. Al concluir la contienda, la dirigencia nacional del PAN, además, tuvo que reconocer que su partido se encontraba en su mínima expresión, al contar apenas con 280,339 miembros, una cifra que excedía apenas en 53,502 miembros del mínimo permitido por la ley para que un partido mantenga su registro nacional.

Entretanto, en Baja California en el periodo 2013-2019 hubo dos elecciones de gobernador en las que el PAN vio caer su porcentaje de votación, y la última de estas además la perdió después de gobernar 30 años esa entidad. En 2013,

Francisco Vega de la Madrid, candidato de la Alianza por el Cambio integrada por el PAN, el PANAL, el Partido de Baja California y el PRD, obtuvo 47% de los votos, en un contexto que registró apenas 39.1% de la participación electoral. Si bien la campaña se caracterizó por una serie de acusaciones entre los candidatos del PAN y el PRI, escasez de propuestas y fuerte polarización, los candidatos a diputados y Vega de la Madrid –quien había sido funcionario de gobierno del estado, diputado federal y alcalde de Tijuana, cargo sobre el que fue cuestionado con acusaciones de enriquecimiento patrimonial– pudieron capitalizar la última ola de apoyo ciudadano, a pesar de que su candidatura y la alianza con el PRD en el nivel nacional profundizaron las divisiones dentro del PAN. En esa elección también se cuestionó la operación del gobernador Osuna Millán a favor de la campaña de Vega de la Madrid, a través de varios programas de gobierno (Martínez, 2005, p. 78). Además de que las denuncias por corrupción que permanecieron a lo largo del periodo de gobierno de Vega de la Madrid, un factor que definitivamente habría de contribuir a la posterior pérdida de la gubernatura fue que la crisis de violencia entre 2015 y 2017 era significativamente distinta de la violencia de alto impacto social entre 2008 y 2010. A partir de 2015 la violencia se focalizó en las zonas más marginadas del estado y de ciudades como Tijuana, lo que tuvo un impacto menor en las clases media y alta. Así pues, la forma como llegó al gobierno Francisco Vega de la Madrid y la crisis de su gobierno contribuyeron a que, en los comicios de 2016 para renovar el congreso local, los candidatos del PAN apenas lograran captar 29.6% de los votos, con un nivel de abstención de 70%.

Tres años después, en 2019, el ambiente electoral no podía ser más adverso para Acción Nacional. El triunfo del candidato presidencial de la Alianza Juntos Haremos Historia, un año antes, y el antecedente de un gobierno estatal que se había visto envuelto en varias denuncias de corrupción, el candidato de Acción Nacional, Óscar Vega Marín, perdió la gubernatura de Baja California frente al candidato de la alianza de izquierda, Jaime Bonilla Valdez. Vega Marín obtuvo apenas 22.8% de la votación, en una elección que registró 70% de abstención, y el nivel de votación obtenido por los candidatos panistas a diputados fue solo de 21%. En esa elección el PAN contendió solo,

después de 18 años de haberlo hecho en coalición. Su candidato había sido regidor de Tijuana y había desempeñado varios cargos en la administración pública municipal, estatal y federal, pero tenía en su contra el vínculo de cercanía que mantenía con los exgobernadores Guadalupe Osuna y Francisco Vega de la Madrid. El candidato de Morena, por su parte, tiene una importante trayectoria empresarial en la localidad en los ramos industrial, inmobiliario y de medios de comunicación, y, en cambio, una trayectoria política corta. Inició su actividad política en 2012, al ser diputado plurinominal por el PT y desempeñarse como presidente de la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte. Por haber tenido la nacionalidad estadounidense, además de la mexicana, desde el año 2000 perteneció al Partido Republicano en Estados Unidos y de 2001 a 2012 fungió como funcionario público en el estado norteamericano de California. En 2018 llegó al Senado de la República, por Morena. Tras años de desgaste de los gobiernos panistas y de desencanto ciudadano, así como de la falta de liderazgos atractivos y con autoridad moral por parte de la oposición priista, en 2019 los bajacalifornianos cerraron el ciclo de 30 años de gobiernos de Acción Nacional, denunciando los mismos vicios que este partido había criticado durante toda su historia opositora.

Conclusiones

En 2018, en México los electores se decidieron por un cambio que, por primera vez en la historia política, llevó al líder de un amplio movimiento social de izquierdas a ganar la presidencia de la segunda economía de América Latina. Mientras tanto, ante sus magros resultados en el ejercicio de gobierno, en lo que fue la primera etapa de la alternancia política en el nivel federal, el PAN se debate en una profunda crisis institucional, aunque sus resultados electorales le hayan permitido ubicarse como la principal fuerza opositora en el Congreso de la Unión. En 2019 Acción Nacional, además, perdió su principal bastión político-electoral, el estado de Baja California, en un contexto básicamente marcado por el desencanto del electorado local y tras el impulso avasallante de la ola de triunfos morenistas en el país.

La principal diferencia entre el desempeño del PAN en los niveles nacional y local es que el país se encuentra hoy en una aguda crisis económica que tiende a acentuar más la desigualdad social y que no abona a la identificación con un partido que no ha podido ampliar realmente sus vínculos ciudadanos, más allá de los grupos sociales que le han sido afines desde su fundación. Mientras que la sociedad bajacaliforniana, en general, sigue manteniendo mejores niveles en los principales indicadores económicos y sociales con relación al resto del país; además de que en el imaginario político local aún existe un vínculo importante con la lucha histórica de un partido como Acción Nacional y con los resultados de algunos de sus gobiernos.

Si bien el PAN es una organización con una importante trayectoria como partido nacional, esto no necesariamente ha significado la ampliación y el fortalecimiento de vínculos con otros grupos sociales más allá de los que tradicionalmente le han brindado su apoyo en sus históricos bastiones político-electorales. A pesar de ese escenario, el contexto bajacaliforniano sigue siendo un espacio abierto para el liderazgo panista. Dos son los temas de la agenda pública local que podrían generar nuevas posibilidades para una futura reconciliación entre el panismo y el electorado: la lucha por el proyecto regional en contraposición a los designios del centro, y el apoyo a la iniciativa privada local y sus vínculos con las redes económicas internacionales. En ese sentido, mientras el panorama nacional se presenta muy complejo para el panismo, el escenario local bien podría brindarle otra oportunidad.

Referencias

Alarcón, R. y Becerra, W. (2012). ¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California. *Norteamérica*, 7(1).

Alarcón, V. y Freidenberg, F. (2007). El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional. *Revista Mexicana de Sociología*, 69(4).

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27.

Alcocer, J. (2018). Las ruinas que vemos. *Voz y Voto*, 1(307), 8-10.

Anguiano, A. (2014). Calderón, aprendiz de brujo o la guerra como escape. *Región y sociedad*, 26(4).

Arditi, B. (2005). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos Editorial, UNAM.

Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo.

Campos, R. (2009). ¿Quién resucitó al PRI? *Nexos*, 726. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=726> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2009).

Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En A. Alvarado y M. Serrano. *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México.

Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Coneval (2012). Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion_de_las_dim_ensiones_pobreza_1990_2010.es.do; jsessionid=69339e325b9e2605eab24d81098e5e0e66c506249b18eb7e8f4018b0edc325d4.e34QaN4LaxeOa40Qaxf0 (fecha de consulta: 7 de octubre de 2011).

Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Santiago. Disponible en http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Crespo, J. A. (2010). *México 2009: abstención, voto nulo y triunfo del PRI, Documentos de Trabajo CIDE*. México: CIDE.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*, México: FCE (versión original 1951).

Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006. Disponible en Elecciones 2006 <http://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>

Elecciones Federales en México-Consulta de Resultados. Disponible en <http://recursosselectorales.org/mx/presidente.php?election=2012&state=>

ENCUP (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Principales resultados*. México. Disponible en http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Principales_resultados_2012 (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019).

_____ (2012). *Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012*. México. Disponible en <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2019).

Estatutos del Partido Acción Nacional aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria.

Gobierno fácil (2018). *Financiamiento público de los partidos políticos en México*. México. Disponible en <http://gobiernofacil.com/proyectos/financiamiento-publico-partidos-politicos> (fecha de consulta: 18 de abril de 2019).

González, M. A. (2016). Crecimiento socioeconómico, estabilidad macro-económica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón. *El Cotidiano*, 1(195).

Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión (versión original 1975).

Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44(5).

Harmel, R. y Janda, K. (1994). Party Goals and Party Change. *Journal of Theoretical Politics*, 6(3).

Hernández, T. (2001). *De la oposición al poder. El Partido Acción Nacional en Baja California, 1986-2000*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

_____ (2006). La élite de la alternancia. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(4).

_____ (2007). Los estudios sobre el PAN. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (6).

_____ (2009). *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional 1939-2000*. México: Editorial Ítaca.

_____ (2011). Elecciones 2010. El Partido Acción Nacional y sus bastiones electorales. En R. M. Mirón y F. Reveles (coords.). *Elecciones 2010. El mapa electoral*. México: UNAM, IFE, IEDF.

_____ (2013). El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 1(12).

_____ (2018). El Partido Acción Nacional en Veracruz. El triunfo de un partido pequeño en las elecciones de 2016 y 2017. *Polis*, 14(1).

_____ y Negrete, J. (coords) (2001). *Diez años de experiencia de gobierno. El Partido Acción Nacional en Baja California*. México: Plaza y Valdez.

Hevia, F. (2009). De Progresista a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 24(70).

Informe de Justice in Mexico, de mayo de 2018. Disponible en <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/05/ResurgimientoCrimenViolentoTijuana.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2019).

Jiménez, H. (2015). Acusan a Ricardo Anaya de fraude en el PAN. *El Universal*. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/anaya-altero-estatutos-del-pan-piden-inhabilitarlo> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2017).

Katz, R. S. y Mair, P. (1992). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londres: Sage.

_____ (1995). El partido cartel. La transformación de los modelos de partido y de la democracia de partidos. *Party Politics*, 1(1).

_____ (2002). The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies. En R. Gunther, J. R. Montero y J. Linz (eds.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenge*. Oxford: University Press.

_____ (2007). La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas. En J. R. Montero et al. (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Kirchheimer, O. (1966). The transformation of the Western European Party System. En J. LaPalombara y W. Myron. (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: University Press.

Lajous, A. (2003). *¿Dónde se perdió el cambio?: tres episodios emblemáticos del gobierno de Fox*. México: Planeta.

_____ (2007). *Vicente Fox, el presidente que no supo gobernar*. México: Océano.

Lawson, K. y Merkel, P. (eds.) (1988). *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Princeton: University Press.

Leal, F. G. (enero-febrero 2002). Pasaporte al fracaso. El foxismo como tardopriísmo social. 16 apuntes sumarios sobre un gobierno del cambio que se traicionó en sólo cuatro meses. *El Cotidiano*, 18(111).

Lippset, S. y Rokkan, S. (1992). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle. *Diez textos básicos de ciencias políticas*. Barcelona: Ariel.

Loeza, S. (enero-marzo 1974). El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México. *Foro Internacional*, (74).

_____ (1999). *El Partido Acción Nacional, la larga marcha, 1939-1994*. México: FCE.

Lowi, T. (1963). Towards Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems. *American Political Science Review*, 57(3).

Mainwaring, S. P. y Shugart, M. S. (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.

Martínez, G. (2015). Elecciones en Baja California, 2013. La coordinación electoral del Pacto por México. *Estudios Políticos*, 36.

Meyer, L. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro Internacional*, 55(1).

Michels, R. (1979). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu (versión original 1911).

Montero, J. R. y Gunther, R. (2007). Los estudios sobre los partidos políticos. En J. R. Montero et al. *Partidos políticos. Viejos y nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero, Trotta Madrid.

Mungaray, A. et al. (2014). Crisis, migración y estructura de empleo en Baja California. *Estudios fronterizos*, 15(29).

_____ et al. (2015). Emprendimientos de micro y pequeñas empresas mexicanas en un escenario local de crisis económica: El caso de Baja California, 2008-2011. *Frontera Norte*, 27(53).

Nohlen, N. (1996). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. México: IFE.

_____ (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico empírico*. México: TEPJF, IFE, Fundación Friedrich Naumann.

_____ (2005). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM, TEPJF (Serie Estudios Jurídicos). 53.

_____ (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

_____ (2011). El contexto en el análisis politológico. *Intersticios Sociales*, (2).

_____ (2014). *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*. Bogotá: BUAP, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Universidad del Rosario Bogotá.

Offe, C. (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 445-469.

Ostrogorski, M. (1902). *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. París: Calmann-Lévy.

Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.

Paoli, F. J. (2016). *El PAN. Análisis histórico y testimonial*. México: Editorial Porrúa, UNAM.

Partido Acción Nacional-Comité Ejecutivo Nacional (2016). *Estatutos Generales aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria*. México. Disponible en <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2016/08/ESTATUTOS-GENERALES-XVIII-ASAMBLEA-NACIONAL-EXTRAORDINARIA.pdf> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018).

_____ (s.f.). *Reglamento para la Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*. México. Disponible en <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/KegxPPHT7DxZwzmsagFH2gves5iGas.pdf> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018).

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press.

Poot, E. E. (2005). Las dificultades del primer gobierno de la era de la alternancia en México: el PAN en el gobierno federal. *El Cotidiano*, (133).

Reveles, F. (coord.) (2002). *El Partido Acción Nacional. Los signos de la institucionalización*. México: Editorial Gernika, UNAM.

_____ (2011). El PAN y sus alianzas en 2010. *El Cotidiano*, (165).

Reynoso, V. (2016). *Rupturas en el vértice. Análisis del Partido Acción Nacional a partir de sus principales escisiones o salidas desde su fundación hasta 2015*. México: UDLAP.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial (versión original 1976).

Vázquez, A. y Espino, G. (2015). La producción discursiva en la guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Calderón: en busca de la legitimidad perdida. *Discurso & Sociedad*, 9(4).

Verge, T. (2007). *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México: FCE (versión original 1922).

Wing, I. S. y Walker, J. L. (2010). The geographic dimensions of electoral polarization in the 2004 U.S. Presidential Vote. En A. Páez, J. Gallo, R. N. Builiung, S. Dall'erba (eds.). *Progress in Spatial Analysis, Methods and Applications*. Berlín: Springer. Disponible en http://peOPL.bu.edu/isw/papers/the_2004_election.pdf (fecha de consulta: 24 de abril de 2019).

Capítulo 9

¿El fin del PRI? Derrota electoral, colapso de partidos y oportunidades estratégicas en el sistema de partidos mexicano

Flavia Freidenberg*

Sebastián Garrido de Sierra**

Introducción

Las elecciones están íntimamente vinculadas a la supervivencia de los partidos. Estos grupos políticos que hacen que sus miembros compitan en las elecciones para acceder a cargos de representación popular (Sartori, 1992) son actores centrales para el ejercicio del pluralismo y la producción de representación política en un sistema político democrático. Esto es así porque la democracia supone la competencia por algunas cosas: cargos, recursos, definición de políticas, legislación y, especialmente, el apoyo de la ciudadanía, por ello, suele sostenerse que sin partidos resulta imposible la democracia representativa (Schattschneider, 1964).

Los partidos políticos pueden tener múltiples metas. Cuando su principal objetivo es ganar elecciones, la victoria electoral, el desempeño en la búsqueda de

* Correo electrónico: ffreidenberg@gmail.com

** Correo electrónico: segasi@datacrunchers.mx

escaños y/o cargos de representación popular y la conquista del gobierno son su razón de ser (Weber, 1944; Harmel y Janda, 1994).¹ Si ganar elecciones es su objetivo, la derrota electoral o el fracaso en maximizar sus cuotas de poder (votos, escaños, recursos) es el *shock* principal que puede enfrentar una organización partidista (Harmel y Janda, 1994), con consecuencias potencialmente catastróficas sobre sus estrategias, sus miembros, sus expectativas organizativas y el vínculo con el electorado.

Las derrotas electorales suponen momentos críticos a los que se enfrenta cualquier partido político (Harmel y Janda, 1994) y son producto de la influencia del entorno (el contexto de la competencia) sobre la organización partidista (Sferza, 1994). En algunas ocasiones, estas derrotas pueden ser una oportunidad de cambio partidista: reciclar a las élites, reorientar sus propuestas programáticas, introducir nuevos temas o transformar el modo en que el partido se organiza en el territorio e incorporar nuevas redes y liderazgos. Otras veces las derrotas son fuertes golpes que destruyen incluso la permanencia de la “marca partidista” (*brand*) en el sistema (Lupu, 2014). Las derrotas pueden ser una excelente oportunidad *-a posteriori-* para medir la “capacidad de adaptación” (Sferza, 1994) de la organización a su ambiente o, por el contrario, sus dificultades para regenerarse o reinventarse.

Este capítulo tiene como objetivo conocer el tamaño de la derrota electoral que experimentó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tras la elección del 1º de julio de 2018, comparando este proceso de manera diacrónica para tres tipos de elecciones y periodos: presidenciales (1994-2018), diputaciones federales (1991-2018) y gubernaturas (2007-2018). La idea es describir la magnitud del cambio electoral del entonces partido en el gobierno –y anteriormente partido hegemónico por más de 70 años– y generar claves interpretativas respecto a la importancia de este resultado, sus causas, el impacto de esa derrota electoral sobre su implantación en el territorio y sobre su capacidad de

1 “Hoy en día su finalidad es siempre la de conseguir votos en las elecciones para cubrir cargos políticos, o en las votaciones en los colegios de electores” [Weber, 1944]. Por el contrario, Panebianco (1992, p. 33) niega que los partidos solo quieran ganar elecciones. De ser así, no se entendería el desempeño de las funciones de oposición o de las tareas ideológicas que muchos realizan con relación al electorado.

adaptación a los cambios del entorno. A partir de un estudio de caso como el del PRI en las elecciones de 2018, se permitirá discutir teórica y empíricamente sobre la manera en que se da el colapso de un partido político.

El texto se estructura en tres partes. Primero, se presenta la discusión teórica y el problema de investigación con la intención de establecer los alcances de la derrota electoral para un partido y para el sistema de partidos. Segundo, se describe la extensión y magnitud del retroceso electoral del PRI en los tres tipos de elección donde compitió. Finalmente, se analizan las consecuencias de la derrota electoral sobre otras dimensiones del funcionamiento de la organización partidista y del sistema de partidos mexicano.

Derrota electoral y cambio partidista: una discusión teórica y algunos conceptos básicos

Los partidos son complejas coaliciones de élites, institucionalizadas (Aldrich, 1995), que se comportan en ámbitos diversos y con una variopinta gama de intereses, por lo que dentro de estos compiten demandas particulares en función de motivaciones individuales. Los partidos actúan en la sociedad y en las instituciones del sistema político. Esto no significa que sean los únicos vehículos dispuestos a acceder o presionar sobre las instituciones del sistema, sino que, tradicionalmente, han sido los canales que funcionan como una correa de transmisión de demandas y apoyos hacia estas. Ciertamente, existen múltiples grupos que pueden estar interesados en acceder o en influir en el proceso de toma de decisiones, sobre las respuestas gubernamentales y sobre las instituciones del sistema.

Estos grupos políticos funcionan como canales de expresión de demandas (Sartori, 1992), como puentes entre la sociedad y el Estado (Offe, 1994) y como instrumentos que hacen operativo al sistema político (Alcántara, 1997). Son organizaciones complejas que tienen metas, actores y reglas que interactúan de manera diversa según coyunturas y momentos históricos. En sí, los partidos son sistemas políticos integrados por actores internos que

compiten por ganar el control de sus cuerpos de gobierno e influencia sobre la vida partidista (Freidenberg, 2017). Si los partidos son sistemas de tomas de decisiones, esto significa que son “(mini) sistemas políticos en sí mismos” (Katz y Mair, 1995): cuentan con su propio conjunto de valores y prácticas, así como con reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen el tipo de interacción que debe darse internamente y con relación al entorno.

El ambiente que rodea a este minisistema político (el partido) imprime su influencia sobre él y, a la vez, el partido toma recursos de ese ambiente (apoyos, votos, ideas, personas) y puede modificar de diferentes maneras a su ambiente (Cyr y Liendo, 2020; Sferza, 1994). En ese sentido, el comportamiento partidista se explica por las transformaciones que experimenta el ambiente donde se desarrolla la organización política, los cambios históricos que ha enfrentado la organización y la capacidad de adaptación que tiene respecto a los cambios del ambiente. Desde esta visión, los partidos se estructuran según las condiciones del entorno, dado que son “organizaciones isofórmicas” (Harmel y Janda, 1994) que actúan como un sistema de respuestas al medio y que reaccionan a las exigencias de cada momento y circunstancia a fin de optimizar su lucha por los votos (Freidenberg, 2017).

La derrota electoral es una de las experiencias más traumáticas que enfrentan los partidos (Harmel y Janda, 1994). El hecho de perder una elección supone que han fracasado en sus metas principales. En ese sentido, los “partidos establecidos”, es decir, aquellas organizaciones que se han mantenido competitivas por décadas, han demostrado su habilidad para adaptarse al entorno imperante (Lupu, 2014), por lo que el hecho de que hayan sido derrotados electoralmente supone que –al menos temporalmente– también ha habido una crisis de adaptación al ambiente. Cuando esas derrotas ocurren, los partidos se enfrentan a dilemas estratégicos vinculados a su supervivencia.²

2 Si bien no todas las derrotas electorales suponen el colapso de un partido, es decir, la situación en la que una organización política es rechazada de manera dramática por el electorado haciéndole perder de una elección a otra su fuerza política al menos en 50% de los votos (Dietz y Myers, 2002), una derrota electoral siempre tiene efectos sobre la organización partidista (Mair, 1998).

Diversas teorías han buscado explicar el éxito y, a la inversa, la derrota de los partidos pero, como sostiene Lupu (2014), las teorías clásicas no han tenido éxito aún en encontrar claves explicativas que permitan entender el colapso de un partido. Un primer enfoque se centra en explicaciones sociológicas que dan cuenta de la formación de sistemas de partidos a partir de clivajes o líneas de división estructurales (Lipset y Rokkan, 1992). El fracaso de un partido debería estar vinculado a la pérdida de relevancia de esas líneas de división o a la resolución de los conflictos que les dieron origen (Lupu, 2014). Un segundo enfoque tiene que ver con los modelos espaciales que se refieren al surgimiento de los partidos a partir de la coincidencia con las preferencias de los electores (Downs, 1992). Para que haya un colapso partidista, deben cambiar las preferencias de los votantes, surgir nuevos *issues* o, al menos, que estas preferencias se orienten masivamente hacia otro partido.

Un tercer enfoque se centra en explicaciones orientadas a cuestiones organizativas (Duverger, 1951). Esta perspectiva sostiene que los problemas internos de las organizaciones (sus dificultades de comunicación, movilización, recursos, conflictos entre dirigentes o con la militancia) pueden ser las causas de la derrota electoral. Finalmente, otras investigaciones (Linz, 2002; Ware, 2004) han sugerido cambios generados por un conjunto heterogéneo de factores (crisis de representación política, reformas electorales, crisis económicas, procesos de descentralización, desencanto, corrupción y violencia o cambios migratorios) como la fuente del debilitamiento de los partidos y como agentes que desafían a los partidos a adaptarse para sobrevivir (Cyr y Liendo, 2020).

Ninguna de estas explicaciones ha podido aclarar de manera unidimensional el colapso de los partidos. Es más, varias de esas explicaciones sistémicas deberían haber impactado de manera similar a todos los partidos y no a unos partidos más que a otros (o solo a unos partidos y no a otros) (Lupu, 2014), salvo las cuestiones organizativas que efectivamente están vinculadas a cada unidad partidista. La literatura comparada, por tanto, aún debe trabajar más en las explicaciones que dan origen a las derrotas que generan el colapso partidista y, para ello, se requiere desarrollar más análisis descriptivos sobre

procesos específicos (como este estudio de caso pretende hacer), con el fin de elaborar teorías de alcance medio y construir explicaciones más ambiciosas sobre las razones de esas derrotas electorales que afectan algunas de ellas de manera clave al sistema de partidos.

Datos y análisis³

El contexto

México vivió una de las elecciones más grandes de su historia el pasado 1º de julio de 2018. Más de 89 millones de mexicanos y mexicanas eligieron a través de su voto a quien ejercería el cargo de presidente de la República, 8 gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 500 diputaciones federales y 128 senadurías, las y los 972 integrantes de 27 congresos locales, así como 1,612 ayuntamientos y alcaldías (INE, 2018c). Además, esta fue la elección con el mayor universo potencial de votantes de la historia del país, con una lista nominal de poco más de 89 millones. Esto supuso un reto sin precedentes en términos de gobernanza para la autoridad electoral (el Instituto Nacional Electoral) y los Organismos Públicos Locales electorales (OPL).

Del mismo modo que en las elecciones de 2015, este proceso se dio en un contexto de alta conflictividad social, inseguridad, violencia política y escándalos de corrupción (Freidenberg y Aparicio, 2016). Las condiciones sociales en las que se dieron las elecciones evidencian una significativa desigualdad social. Más de 53 millones de mexicanos y mexicanas se encuentran en la pobreza, lo que dificulta el acceso a los recursos, dando mayores oportunidades para el desarrollo de malas prácticas, instituciones informales y comportamientos irregulares de los actores políticos. Los comicios se celebraron además en plena crisis de representación política y de desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos y la política tradicional (Latinobarómetro, 2018).

3 Los datos, el código y las gráficas utilizadas para el análisis que se presenta en esta sección están disponibles en https://github.com/segasi/elecciones_pri_1991_2018.

El sistema de partidos había evolucionado en las últimas décadas de un sistema de partido hegemónico a otro más plural. Como ya se ha descrito en otros trabajos (Garrido, 2019; Langston, 2017; Palma, 2010), durante décadas el PRI, además de controlar directa o indirectamente la organización electoral y gubernamental, tuvo la posibilidad de poner trabas y dificultades a las organizaciones opositoras. La dinámica de partido hegemónico tuvo consecuencias importantes en la organización partidista, en las relaciones con otros actores sociales y políticos y también en la cultura política de los mexicanos y mexicanas (Langston, 2017).

La paulatina transformación del sistema de partidos lo condujo hacia uno de pluralismo moderado (Sartori, 1992), con tendencia hacia la concentración efectiva en torno a tres partidos, ya que incluso los partidos minoritarios regularmente optan por participar en coaliciones parciales o totales (o bien empleando la figura de candidatura común) con los partidos más grandes (Alarcón y Reyes, 2016). Para 2018, la dinámica de la competencia se asimilaba a ese sistema de tres partidos, apoyado en partidos pequeños que actuaban como satélites, incluyendo en esa elección como una cuestión novedosa candidaturas independientes que se estrenaron en este proceso.

Los partidos compitieron en tres grandes coaliciones: Por México al Frente, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC); Juntos Haremos Historia, que incluyó a Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). El PRI –en tanto– integró una coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza que llamó Todos por México. Esta última coalición fue total para la candidatura presidencial, parcial para 32 fórmulas de candidaturas a senadores de mayoría relativa en 16 de los 32 estados y flexible para las y los candidatos a una diputación federal de mayoría relativa en 133 distritos (INE, 2018a).⁴

4 Además de estas tres grandes coaliciones, en 2018 hubo dos candidaturas independientes a la Presidencia de la República: la de Margarita Zavala y la de Jaime Rodríguez Calderón, alias el *Bronco*. Esta es la primera vez en la historia moderna de México que candidaturas independientes compiten por este cargo.

El retroceso en las elecciones presidenciales

El PRI llegó a las elecciones de 2018 controlando el Ejecutivo federal, 40.6 y 42.2% de los escaños en las Cámaras Alta y Baja del Congreso, respectivamente (INE, 2020), y 14 de las 32 gubernaturas.⁵ Sin embargo, el balance después de las diversas elecciones celebradas este año arrojó un panorama mucho menos favorable para el PRI. El aplastante triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de 2018, cuyo referente histórico más cercano es la elección de Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994 (Garrido y Freidenberg, 2020), opacó otro resultado igualmente relevante para el sistema de partidos mexicano. En 2018 José Antonio Meade Kuribreña, candidato presidencial de la coalición encabezada por el PRI, obtuvo el peor resultado en la historia de este partido.

Además de quedar en tercer lugar, Meade atrajo el voto de apenas 9,289,853 votantes, equivalentes a 16.4% de las y los mexicanos que participaron en esta contienda (INE, 2018). Este resultado es incluso peor que el obtenido por Roberto Madrazo Pintado en 2006, cuando la coalición PRI-PVEM consiguió 22.3% de los votos y quedó en tercer lugar por primera vez en su historia (IFE, 2006). El desempeño de Meade y del PRI fue tan pobre que, aun cuando la lista nominal de ese año era 25% más grande que la de 12 años antes (89.3 millones contra 71.4 millones de votantes), Meade obtuvo aproximadamente 12 mil votos menos que Madrazo (9,301,441).

La gráfica 1 ofrece un ángulo complementario a estos datos. Muestra la distribución del porcentaje de votos obtenido por cada uno de los últimos cinco candidatos presidenciales priistas –Ernesto Zedillo (1994), Francisco Labastida (2000), Roberto Madrazo (2006), Enrique Peña Nieto (2012) y Meade (2018)– a nivel casilla en las últimas décadas. La altura de cada curva es proporcional al porcentaje de votos obtenido por cada candidato presidencial del PRI a nivel casilla. Mientras más alta la curva, mayor es la proporción de casillas en las que obtuvieron ese porcentaje de votos (por ejemplo, en

5 Que incluso podría llegar a 15, si se considera su alianza con el PVEM en Chiapas.

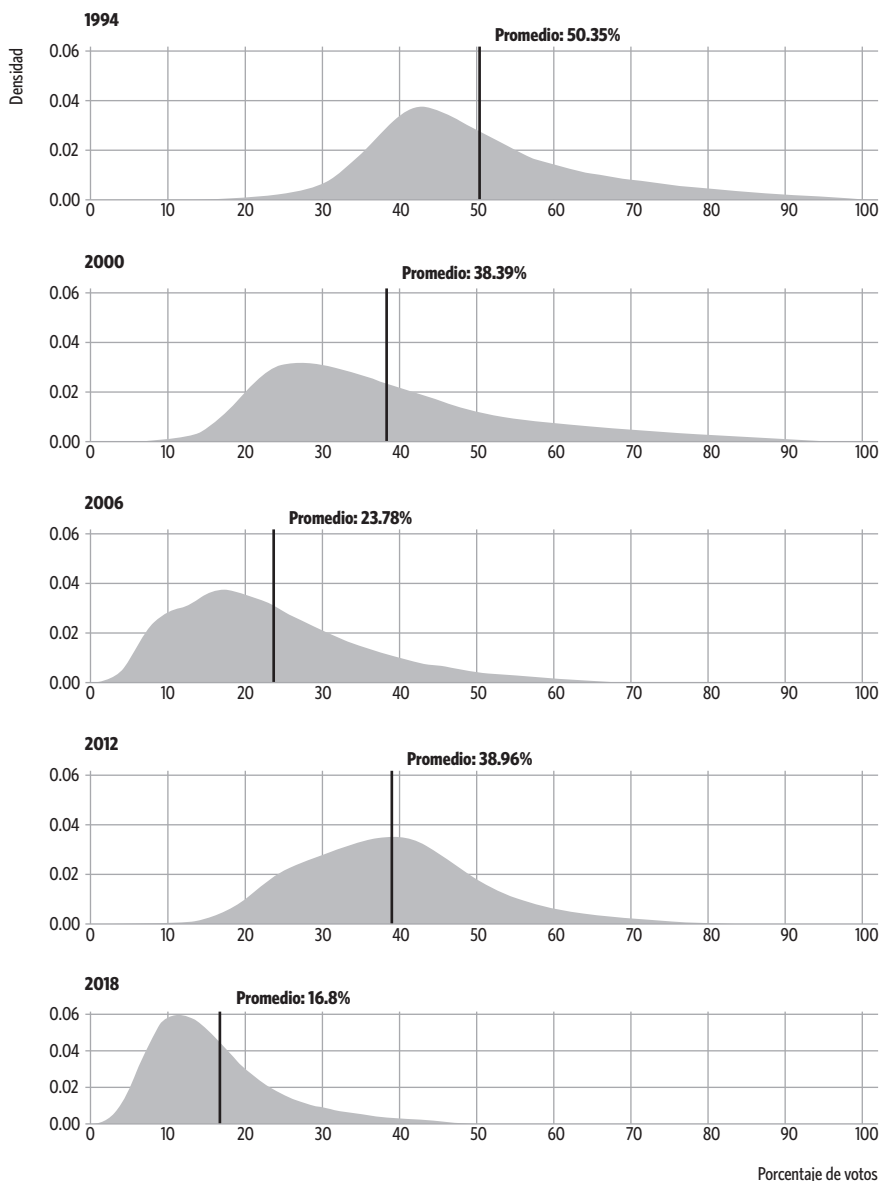
1994, Zedillo obtuvo entre 40 y 45% de los votos en la mayor proporción de casillas). La línea negra vertical de cada gráfica representa el porcentaje promedio de votos obtenidos por el respectivo candidato presidencial en esa elección particular. El ancho de la curva indica qué tan parecidos o diferentes son los resultados obtenidos por cada candidato respecto al porcentaje promedio. Mientras más estrecha es la curva, más se parece el porcentaje de voto obtenido en cada casilla al promedio (véase, por ejemplo, 2018) y viceversa (gráfica 1).

La gráfica ilustra que, en promedio, Meade ganó 16.8% de los votos en cada casilla, lo que representa una cifra 56.9% menor que el promedio de Peña Nieto seis años antes (38.96%), y 29.4% menor que el promedio de Madrazo en 2006 (23.78%). La relativa baja dispersión de la curva de Meade indica, además, que su mal desempeño electoral fue muy homogéneo a lo largo y ancho del país.

Este último dato es confirmado por la gráfica 2. Esta incluye cuatro paneles, cada uno de los cuales muestra el porcentaje de casillas, secciones, distritos y estados (CSDE) ganados por los últimos cinco candidatos presidenciales del PRI. La gráfica ilustra que, en 2018, Meade solo ganó 4.7% de las casillas y 6% de las secciones del país, y no logró ser la primera fuerza electoral en ningún distrito ni estado. Estos resultados representan el peor desempeño en todos los niveles de desagregación geográfica para los cinco candidatos presidenciales priistas considerados (Meade solo empató con Madrazo en el porcentaje de estados ganados: 0%) y, por lo tanto, para cualquier candidato presidencial en la historia de este instituto político.

La gráfica 3 ofrece una perspectiva más detallada de los datos incluidos en el panel inferior derecho de la gráfica anterior: muestra la evolución del porcentaje de votos obtenido en cada estado por el candidato presidencial del PRI –o la coalición encabezada por este partido– entre 1994 y 2018. Además

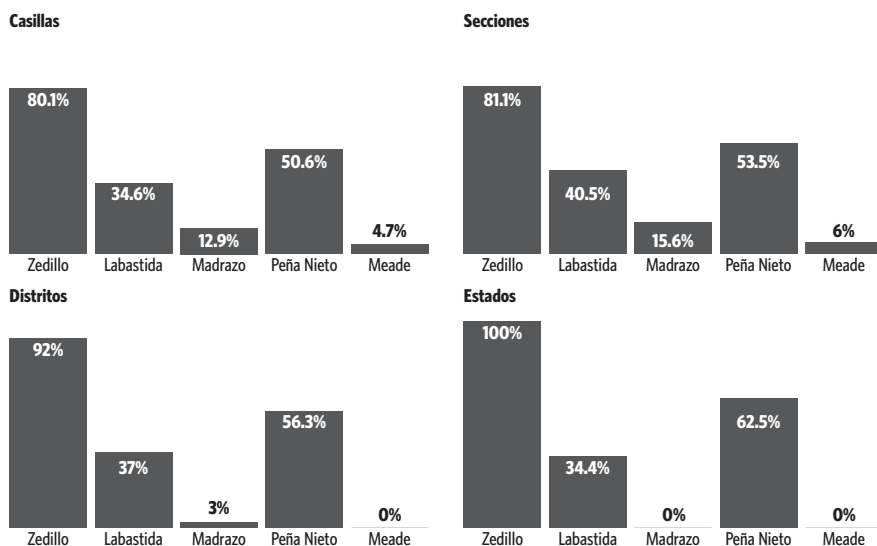
Gráfica 1
Porcentaje de votos obtenidos por el candidato presidencial del PRI en casillas, 1994-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos obtenidas del INE (2018, 2020).

de confirmar el patrón visto en gráficos anteriores,⁶ la gráfica 3 ofrece dos datos más para terminar de dimensionar la gravedad del retroceso sufrido por el PRI en la elección presidencial de 2018.

Gráfica 2
Porcentaje de CSDE en donde el candidato presidencial del PRI obtuvo el mayor número de votos, 1994-2018



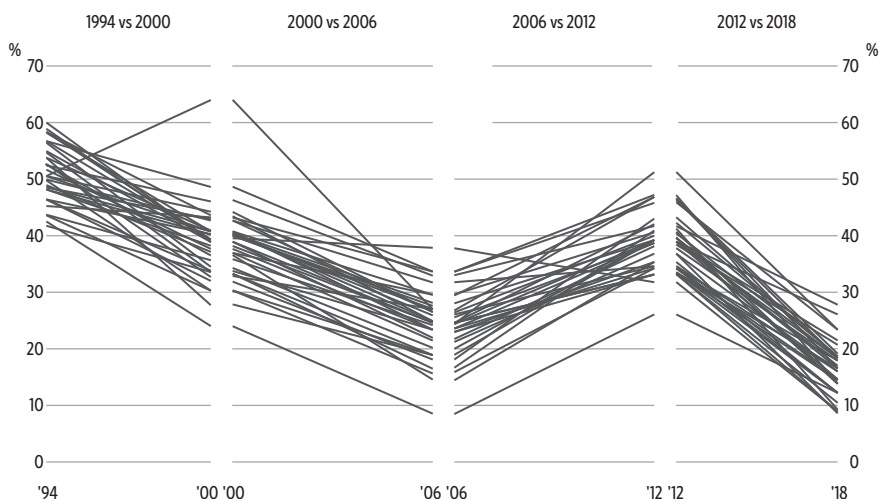
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos obtenidas del INE (2018, 2020).

El primero es que Meade obtuvo el porcentaje de votos más bajo para cualquier candidato presidencial priista analizado –y, por añadidura, para cualquier candidato de este partido en los últimos 90 años– en 30 de los 32 estados del país. Las dos excepciones son la Ciudad de México y el Estado de México, entidades en las que Madrazo obtuvo un porcentaje de votos más bajo que Meade en 2006 (12.1 vs. 8.6% y 19.3 vs. 18.1%, respectivamente). El segundo

6 El desempeño electoral del PRI cayó progresivamente entre las elecciones de 1994 y 2006, mejoró sustantivamente en 2012 y volvió a caer –y de forma más drástica– en 2018. Esto evidenció la naturaleza isofórmica del partido y, naturalmente, su capacidad de adaptación. La mejora de 2012 dio cuenta de su habilidad para adaptarse (y regenerarse) al entorno imperante, aunque luego esa capacidad pueda debilitarse en elecciones posteriores, como da cuenta este estudio de caso.

es que Meade es el primer candidato presidencial en la historia del PRI que obtuvo menos de 30% de los votos en *todos* los estados del país. Esto contrasta con el desempeño de Peña Nieto seis años antes, quien registró menos de 30% de los votos solo en una entidad (Ciudad de México).

Gráfica 3
Cambio en el porcentaje de votos obtenidos por el candidato presidencial del PRI entre 1994 y 2018, por estado



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos obtenidas del INE (2018, 2020).

El retroceso en las elecciones de diputados federales

Desde hace décadas la literatura comparada ha consensuado que el desempeño electoral del candidato presidencial de un partido político o coalición muy probablemente afectará los resultados de las y los candidatos que compiten por puestos legislativos representando el mismo emblema (véase, por ejemplo, Calvert y Ferejohn, 1983). La elección de 2018 no fue la excepción para las y los candidatos del PRI a una diputación federal.⁷

⁷ Por motivos de espacio, en esta investigación se usaron los datos de las elecciones de diputaciones federales, pues ofrecen mediciones más frecuentes (10) que las de senadores (seis) para el mismo periodo.

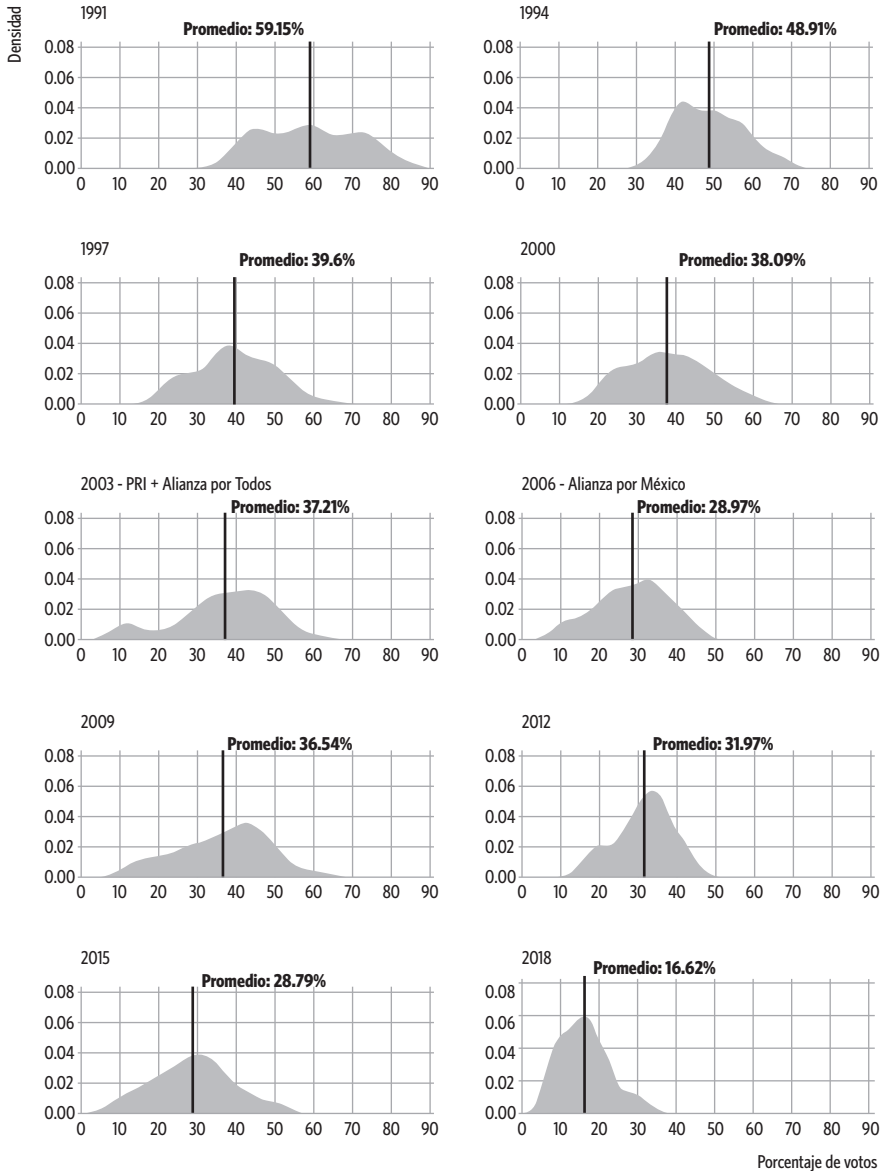
La gráfica 4 está compuesta por 10 diagramas de densidad, cada uno de los cuales describe la distribución del porcentaje de votos obtenidos a nivel distrital por las y los candidatas del PRI a una diputación federal entre las elecciones de 1991 y 2018.⁸ La interpretación de estos diagramas es similar a los de la gráfica 1. La gráfica de densidad correspondiente a 2018 (panel inferior derecho) revela dos datos relevantes. Primero, el desempeño electoral de las y los candidatas a una diputación federal del PRI registró un enorme retroceso en esta elección. Así lo ilustran tanto la ubicación del diagrama de densidad de 2018 como su promedio en el eje horizontal. De las 10 elecciones analizadas, la de 2018 es en la que la mayor parte de las observaciones se ubican o caen en el lado izquierdo del rango que va de 0 a 90%. De hecho, en esta elección 95% de las y los candidatas priistas a una diputación federal uninominal (286 de 300) obtuvieron entre 4 y 30% de los votos. De manera consecuente con estos datos, el promedio de votos a nivel distrital de este año fue de 16.6%, la media más baja del periodo analizado (y, por lo tanto, de la historia de este instituto político).⁹

Segundo, el diagrama de densidad de 2018 muestra otro dato importante: el deterioro electoral de las y los candidatas priistas fue muy homogéneo en buena parte de los 300 distritos del país. Esto es confirmado visualmente por la baja dispersión de los datos en la gráfica de ese año, así como por la desviación estándar de 2018, la cual es la más baja de las 10 analizadas. Frente a estos datos, podría argumentarse que el desempeño electoral de

8 Entre 1991 y 2006 la ley electoral mexicana establecía que los votos emitidos a favor de una coalición solo podían emitirse en su conjunto. Posteriormente, durante los cómputos, los votos obtenidos por la coalición se dividían entre los partidos políticos que la integraban con base en los porcentajes predefinidos en su convenio de coalición. Después de la reforma electoral de 2007-2008, los votos solo pueden ser emitidos y contabilizados a favor de partidos políticos. En caso de que haya una coalición, los votos obtenidos por los partidos que la integran se suman en una siguiente etapa. Durante el periodo 1991-2006, el PRI compitió en coalición en dos ocasiones. En 2003 construyó una coalición parcial con el PVEM para postular conjuntamente candidatas a una diputación federal en los distritos de 11 entidades (compitió de forma independiente en los distritos de 21 estados restantes). Posteriormente, en 2006 el PRI formó una coalición total con el mismo partido y postularon candidatas en los 300 distritos del país (IFE, 2006a). Por todos estos motivos, las gráficas 4 y 5 muestran los resultados que el PRI obtuvo de forma independiente (incluso si participó en una coalición) en las elecciones de 1991, 1994, 1997, 2000, 2009, 2012, 2015 y 2018. Para 2003, las gráficas consideran tanto los datos de los distritos en los que el PRI compitió de forma independiente como en donde lo hizo coaligado con el PVEM, y para 2006 consideran los datos de la coalición que el PRI hizo con el PVEM.

9 Este promedio es muy similar al porcentaje de votos que obtuvo Meade a nivel nacional (16.4%), así como al promedio de votos por casilla de este candidato presidencial (16.8%).

Gráfica 4
Porcentaje de votos obtenido por el PRI a nivel distrital
en las elecciones de diputados federales, 1991-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos obtenidas del INE (2018e, 2020).

las y los candidatos del PRI a una diputación federal ya había experimentado retrocesos en el pasado (véase, por ejemplo, las caídas en el promedio entre las elecciones de 1994 y 1997 o 2003 y 2006), además de que el resultado de 2018 representó la continuación de un proceso iniciado en 2012 (a partir de esta elección el promedio del PRI ha caído de manera continua).

Si bien estos dos puntos son ciertos, la magnitud del descalabro de 2018 no tiene precedente. El promedio del porcentaje de votos obtenido en 2018 por las y los candidatos del PRI disminuyó 42% respecto al de 2015 (de 28.79 a 16.62%) y casi 50% respecto al de 2012 (de 31.97 a 16.62%). El retroceso fue tan generalizado a nivel nacional que, mientras que en 2018 el 76% de las y los candidatos priistas a una diputación federal obtuvo menos de 21% de los votos de sus distritos, en cada elección entre 1991 y 2015 al menos 75% de las y los candidatos ganaron más de 21% de los votos.

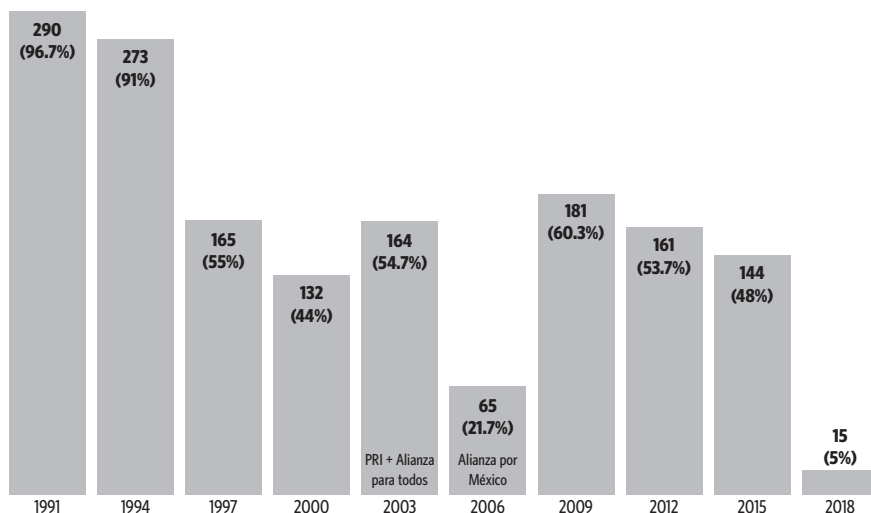
Como es previsible, la baja votación recibida por las y los candidatos del PRI a una diputación federal se tradujo en que este partido recibiera el mayor número de votos de manera individual –es decir, sin considerar coaliciones– en tan solo 15 distritos (gráfica 5); cifra que, además de ser la más baja del periodo analizado, representa aproximadamente 10% de la de 2015.

Una vez considerando los votos de todos los partidos que conformaron cada coalición, el PRI únicamente ganó 7 de las 300 diputaciones federales de mayoría relativa (2.3% del total).¹⁰ Si a esto se suman las 38 curules que le fueron asignadas por el principio de representación proporcional, la bancada del PRI para el periodo legislativo 2018-2021 es la más pequeña de la historia de este partido, con apenas 45 diputaciones (INE, 2018b). También es la primera vez en la historia de este partido que la proporción de escaños de

10 La cifra mostrada en la gráfica 5 para 2018 se refiere al número de distritos en los que el PRI registró –de manera individual– el mayor número de votos en cada elección. Esto ofrece una métrica de la fuerza electoral de este partido sin considerar a los otros miembros de su coalición, pero no nos permite concluir que necesariamente ganó ese número de distritos y, por ende, diputaciones de mayoría relativa. Para ello hay que calcular el total de votos obtenidos por los partidos de cada coalición en cada distrito. Al hacerlo, el PRI únicamente ganó en siete distritos uninominales.

Gráfica 5

Número de distritos en los que el PRI obtuvo el mayor número de votos en la elección de diputaciones federales, 1991-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos obtenidas del INE (2018e, 2020).

representación proporcional es más grande (mucho más grande) que la de mayoría relativa: 84.4 y 15.6%, respectivamente.

El retroceso en las elecciones a las gubernaturas

Los datos presentados hasta ahora muestran que el PRI tuvo un claro retroceso en las elecciones presidenciales y de diputaciones federales de 2018. En esta sección se analiza si este patrón se limitó únicamente al plano federal, o bien fue similar en el ámbito estatal. Esto es importante porque podría dar cuenta de cierto efecto de arrastre de un nivel sobre el otro (congruencia) o, por el contrario, de que las elecciones a nivel federal y estatal podrían tener dinámicas diferenciadas (incongruencia) en el sistema de partidos.

Las gráficas 6 y 7 ofrecen dos ángulos complementarios para este fin. Ambas fueron elaboradas considerando el porcentaje de votos que obtuvo el PRI

(o su coalición) en las dos elecciones¹¹ a la gubernatura que se registraron en cada entidad entre 2007 y 2018.¹² La gráfica 6 muestra tanto el porcentaje de votos obtenido por el PRI o su coalición en las elecciones de la primera y segunda ronda (puntos del lado izquierdo y derecho, respectivamente) como el cambio en dichos porcentajes entre una y otra elección (pendiente de cada línea).

En 29 de las 32 entidades el PRI obtuvo un menor porcentaje de votos en la segunda ronda de elecciones.¹³ En promedio, la disminución fue de 14.2 puntos porcentuales y en 10 estados la caída superó los 20 puntos porcentuales. El retroceso electoral del PRI fue particularmente grande en Chiapas, Morelos, Estado de México, Guanajuato, Tamaulipas y Nuevo León, entidades en donde este partido y sus aliados perdieron entre 25 y 47 puntos porcentuales entre ambas elecciones a la gubernatura. Como resultado, mientras que en la primera ronda de elecciones el PRI y sus coaliciones ganaron en 20 de las 32 entidades (62.5%), en la segunda ronda solo triunfaron en 12 (27.5%).

La gráfica 7 ofrece otra perspectiva del mismo proceso. Incluye una barra para cada una de las 65 elecciones (véase nota al pie 16) celebradas entre 2007 y 2018 (no hubo elecciones en 2008). Las barras están ordenadas por dos criterios: primero, el año en que se celebró la elección de la gubernatura correspondiente, y, segundo, el porcentaje de votos obtenidos por el PRI o su coalición, de menos a más. El color de las barras indica si el PRI o su coalición ganó la elección (gris oscuro) o lo hizo otro partido (gris claro).

11 El caso de Puebla es una excepción, pues en esta entidad se registraron tres elecciones en el período considerado: 2010, 2016 y 2018. Mientras que en la gráfica 6 solo se incluyen los datos de 2016 y 2018, en la gráfica 7 se incorporan los resultados de las tres elecciones.

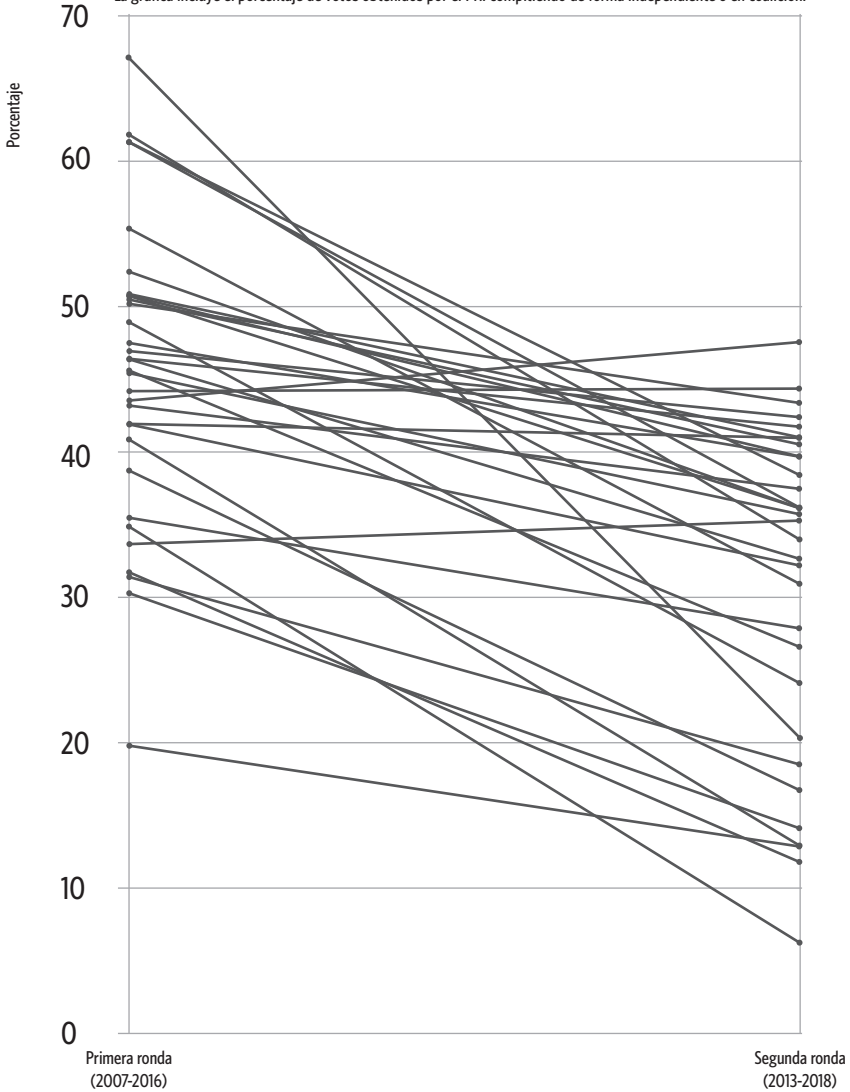
12 La base de datos utilizada para hacer ambas gráficas está disponible en https://github.com/segasi/elecciones_pri_1991_2018. En ella incluimos la liga de la página de internet de la cual obtuvimos los resultados de cada elección.

13 Las únicas tres entidades donde el desempeño electoral del PRI mejoró de una elección de gobernador a otra fueron Baja California (2007 vs. 2013), Baja California Sur (2011 vs. 2015) y Sonora (2009 vs. 2015).

Gráfica 6

Porcentaje de votos ganados por el PRI en las elecciones a la gubernatura celebradas en las dos rondas entre 2007 y 2018

La gráfica incluye el porcentaje de votos obtenidos por el PRI compitiendo de forma independiente o en coalición.



Fuente: Elaboración a partir de la información publicada por las respectivas autoridades locales. La referencia exacta para cada elección puede ser consultada en la base de datos utilizada para hacer esta gráfica, disponible en https://github.com/segasi/elecciones_pri_1991_2018

Consistente con los datos de las elecciones legislativas federales, la gráfica 7 confirma la paulatina y progresiva caída del desempeño electoral del PRI y sus aliados en los últimos años, hasta llegar a su punto más bajo en 2018. Ese año el Revolucionario Institucional perdió en las nueve elecciones en disputa –dos de las cuales gobernaba– y obtuvo 25% de los votos o menos en ocho de estas. A lo largo de las 56 elecciones celebradas entre 2007 y 2017 el PRI solo había obtenido estos bajos porcentajes de votación en dos de ellas: Ciudad de México en 2012 y Nuevo León en 2015.

El dilema estratégico: ¿refundarse o refundirse para sobrevivir?¹⁴

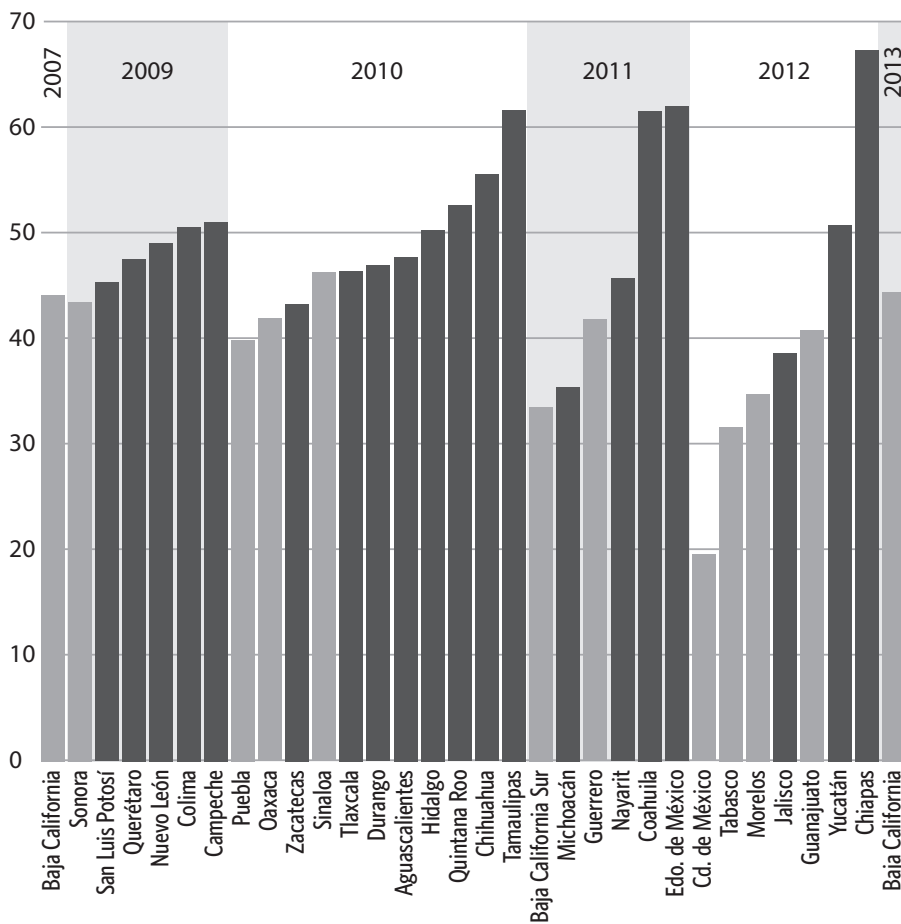
En el año 2000 el PRI vivió una histórica derrota que lo sacó durante 12 años de la Presidencia de la República después de haber gobernado México de manera ininterrumpida por siete décadas. Dada la magnitud del resultado, muchas y muchos analistas dudaban de la capacidad del Revolucionario Institucional para recuperarse. Sin embargo, la experiencia de los siguientes 12 años evidenció la capacidad adaptativa de las dirigencias y de la estructura organizativa del partido para trasladar su esfuerzo de control nacional a las entidades federativas. Esta habilidad para reinventarse a nivel subnacional le permitió al PRI sobrevivir y mantener una importante presencia en los congresos federal y locales, controlar más de la mitad de los ejecutivos estatales durante varios años y, más importante aún, reconquistar el Ejecutivo federal en 2012.¹⁵

Las elecciones de 2018 representan una nueva crisis para el PRI. Como se ha documentado en las secciones anteriores, los resultados obtenidos ese

14 Inspirado en el título de una entrevista realizada a Claudia Ruiz Massieu para la revista *Voz y Voto*.

15 Las razones del éxito electoral de 2012 estuvieron, según Olmeda y Armesto (2013, p. 251), en “a) la sostenida pérdida de popularidad del presidente Felipe Calderón a lo largo de su presidencia, que decididamente afectó las chances de su partido y candidata; b) a la capacidad de Peña Nieto para evitar divisiones en su partido –en contraste con lo acontecido en 2006– y lograr el apoyo de todas las facciones y de los gobernadores priistas a su candidatura y, finalmente, por la aún existente animadversión de diferentes sectores de la sociedad a la figura de López Obrador, a pesar de los esfuerzos del candidato por moderar sus posturas. En ese momento, diversos liderazgos fueron claves en la regeneración del PRI como el de Beatriz Paredes, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional; Jesús Murillo Karam, secretario general y Arnoldo Ochoa, secretario de Organización”.

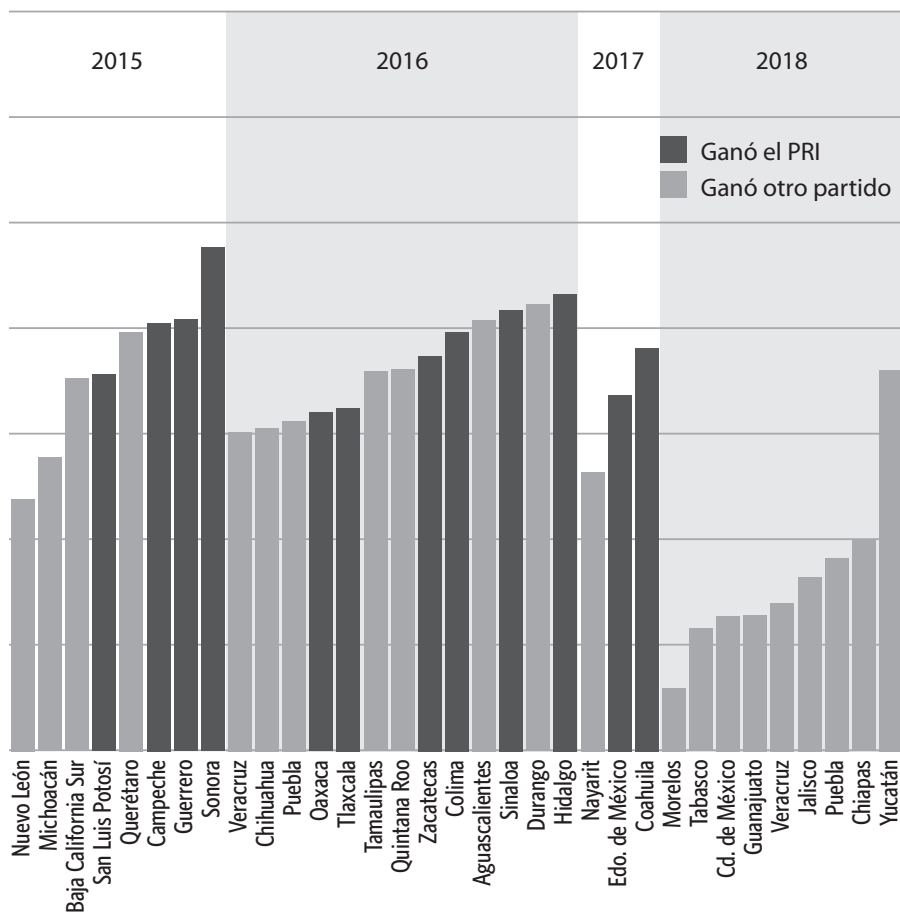
Gráfica 7
Porcentaje de votos obtenidos por el PRI en las elecciones a la gubernatura celebradas entre 2007 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por las respectivas autoridades locales.

¿El fin del PRI? Derrota electoral, colapso de partidos y oportunidades estratégicas en el sistema de partidos mexicano

La gráfica incluye el porcentaje de votos obtenidos por el PRI compitiendo de forma independiente o en coalición. Las barras están ordenadas de forma creciente de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por el PRI o su coalición en cada año.



La referencia exacta para cada elección puede ser consultada en la base de datos utilizada para hacer esta gráfica, disponible en https://github.com/segasi/elecciones_pri_1991_2018

año evidencian el punto más bajo en los 91 años de historia del PRI. Frente a este escenario es pertinente preguntarse: ¿En qué medida las derrotas del 2018 pueden generar un fenómeno similar al que ya vivió el partido respecto a su regeneración o, por el contrario, puede ser la antesala de su desaparición? ¿El partido será capaz de cambiar su ambiente, transformar esas condiciones externas y adaptar los valores y a la organización para reacomodarse a los nuevos desafíos estratégicos que el entorno le exige? ¿Podrá el partido nuevamente regenerarse? Este es el dilema estratégico. Si bien el PRI lo ha logrado en otras ocasiones (Langston, 2017), demostrando su condición isofórmica (Harmel y Janda, 1994), generando respuestas al medio y reaccionando a las exigencias de cada momento, la gran duda tiene que ver con si esa capacidad de transformación camaleónica que ha tenido se evidenciará una vez más con nuevos liderazgos, ideas y capacidad de conexión con el electorado.

Algunas claves para entender las posibilidades de adaptación del partido pueden estar en las causas de su crisis electoral. ¿Cuáles son las razones que condujeron a esta nueva derrota? La evaluación del contexto y de los hechos descarta la generación de un nuevo conflicto social o la redefinición de un clivaje existente (factores sociológicos) como posible factor explicativo de la derrota. Tampoco puede aludirse a cambios en las condiciones de la competencia (factores espaciales). La principal explicación del fracaso priista parecería estar en la combinación de tres tipos de causas: 1) la crisis de representación política (que afectó a todos los partidos tradicionales); 2) la evaluación de la mala gestión del partido en el gobierno (*incumbent*), asociada a las denuncias de corrupción y a una errática gestión mediática, y 3) a los problemas organizativos internos que no pudieron ser ajustados de cara a las elecciones.

La crisis de representación política de los partidos tradicionales, evidenciada en el hartazgo de la gente, los casos de corrupción, la desigualdad y la desconfianza de las y los mexicanos hacia la clase política *de siempre* y hacia

los partidos políticos generó un contexto poco amigable para el PRI.¹⁶ Estos elementos afectaron la percepción de la ciudadanía hacia los partidos en general y, en particular, respecto a la mala gestión del gobierno saliente,¹⁷ lo que se evidenció en los bajos niveles de aceptación de la gestión del presidente en los últimos años y en la crítica hacia los gobernadores priistas, de los cuales la mayoría fue denunciada por casos de corrupción, y esto a su vez se trasladó al candidato *incumbent*.¹⁸

La derrota del PRI podría deberse entonces a lo que Torcal, Gunther y Montero (2003) denominaron “antipartidismo reactivo”, es decir, la posición crítica que adopta la ciudadanía como respuesta a su descontento o frustración con las actuaciones de las élites de un partido. Un conjunto de decisiones y comportamientos del PRI condujeron a que la ciudadanía tuviera más votos retrospectivos (con los que realizaron algún tipo de evaluación de la gestión anterior) y castigara al partido en el poder. En estos términos, el ambiente que rodeaba al partido influyó sobre su capacidad de movilización electoral, tal como sostenía Sferza (1994) para dar cuenta de la influencia del entorno sobre el partido.

En esa línea, hay quienes sostienen que ese descalabro comenzó en las elecciones del 5 de junio de 2016, cuando el partido perdió 7 de las 12

16 En los últimos años se dieron diversos casos de corrupción y acusaciones contra políticos priistas. Una decena de gobernadores fueron investigados por el uso de recursos públicos; la presidencia de Peña Nieto estuvo bajo la sospecha permanente de corrupción: los sobornos de Odebrecht y la casa comprada a un proveedor del gobierno –el escándalo de la Casa Blanca–. Además, se dieron diversos episodios de violencia (90 homicidios en promedio al día) y una campaña electoral con 48 candidatos y candidatas asesinados.

17 Woldenberg (2018, p. 8) señaló los diversos “nutrientes del hartazgo”, entre los que destaca “los actos de corrupción documentados, el crecimiento de la inseguridad y la violencia, la falta de perspectivas productivas para millones de jóvenes y una desigualdad ancestral inmovible [...]”.

18 Claudia Ruiz Massieu, a diferencia de lo que mayoritariamente señalaba la militancia, también se refirió a los problemas del contexto (como la crisis de los partidos tradicionales, la búsqueda de respuestas antisistémicas y las nuevas formas de la ciudadanía para expresar sus demandas) e, incluso, al desgaste del ejercicio del gobierno del PRI: “[...] llevamos varias elecciones teniendo menor votación, con una militancia que ha expresado el descontento y que no supimos encauzar para fortalecer al partido y responder a sus expectativas, pero tampoco estuvimos en sintonía con un descontento o expectativa de los ciudadanos, por eso es que no vieron en nuestro proyecto algo que quisieran respaldar. Nos ha faltado autocrítica [...]” (Ruiz, 2018, p. 22).

gubernaturas.¹⁹ A consecuencia de esa derrota, Manlio Fabio Beltrones presentó su renuncia como presidente del PRI el 20 de junio de ese año, asumiendo los costos del descrédito en el que habían caído los gobernadores que habían sido responsables (en parte) de la recuperación electoral de 2012.²⁰ Este cambio llevó a la corriente interna de los tecnócratas a “colonizar” al PRI.²¹ Este control se evidenció cuando lograron que se reformaran los Estatutos (artículo 181) (12 de agosto de 2017) para permitir la postulación de un ciudadano sin trayectoria partidista a la Presidencia de la República. Esa reforma también eliminó el requisito de tener, por lo menos, 10 años de militancia para los aspirantes a la candidatura presidencial, y este elemento llevó a la postulación de José Antonio Meade como candidato, a pesar de la crítica de la militancia y de los sectores políticos del partido.

Las razones organizativas también fueron claves en la dificultad del partido para movilizarse a favor de sus candidaturas. Los intentos de presentar un candidato más ciudadano que priista a la Presidencia de la República no fue bien visto por algunos sectores. Muchos militantes y dirigentes hicieron lo que Fernández Santillán ha denominado como “huelga de brazos caídos”,²² e incluso se tomaron decisiones que cualquier persona experta en comunicación política señalaría como un error garrafal: la renuncia de quien dirigía al partido (y su campaña) en pleno proceso. Enrique Ochoa Reza dejó su cargo de líder nacional en plena campaña presidencial.²³

19 Cuatro de esas gubernaturas jamás habían estado en otras manos que no fuesen priistas: Durango, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas. El PAN recuperó Chihuahua y ganó Aguascalientes, Veracruz, Durango, Tamaulipas, Puebla y Quintana Roo.

20 Como Javier Duarte en Veracruz, Roberto Borge en Quintana Roo o César Duarte en Chihuahua.

21 Por ejemplo, bajo la conducción de Enrique Ochoa Reza. En Fernández, J. (2018). ¿Por qué perdió el PRI? En *La Crónica*. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1094615.html> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

22 “Muchos priistas hicieron ‘huelga de brazos caídos’: no admitieron a alguien que les fue impuesto y quien, además, nunca había estado en campaña ni sabía cómo comportarse delante de auditorios populares”. En Fernández, J. (2018). ¿Por qué perdió el PRI? En *La Crónica*. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1094615.html> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

23 Después de las elecciones, Carolina Viggiano dejó su cargo como secretaria Jurídica y de Transparencia, lo mismo hizo su esposo, el exgobernador Rubén Moreira, quien había durado en su momento solo un mes en el cargo de secretario general del partido. En Nación321 (2018). 5 cosas que perdió el PRI además de la elección presidencial. Disponible en <https://www.nacion321.com/partidos/5-cosas-que-perdio-el-pri-ademas-de-la-eleccion-presidencial> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

Desde la dirigencia y la militancia se señaló que los problemas organizativos fueron los que explicaban la derrota, minimizando las razones vinculadas a la crisis de representación política, a sus propias responsabilidades en la gestión gubernamental o frente a los casos de corrupción.²⁴ Diversos miembros de la campaña indicaron que “ya sabían que iban a perder la presidencial –antes de que se hiciera la elección– y que debido a ello no pusieron todo lo que podían en la campaña”.²⁵ Si bien esta investigación no presenta datos suficientes respecto al efecto multinivel de las estrategias de campaña, resulta necesario llamar la atención para futuras investigaciones respecto al modo de hacer campaña (y de no hacerla) para la elección presidencial parece haber afectado las oportunidades electorales de las y los candidatos locales y estatales.

Las elecciones de 2018 también evidenciaron la pérdida de las alianzas con sus históricos partidos satélites con los que había participado en diferentes procesos y con los cuales había gobernado y generado coaliciones legislativas mayoritarias. Una de las rupturas fue con el Partido Verde, organismo que tras la derrota electoral de su candidato en común, José Antonio Meade, anunció que no continuaría su alianza legislativa con el tricolor en el congreso federal. La otra ruptura fue con Nueva Alianza, ya que el partido no consiguió retener su registro por su baja votación.²⁶

Tras la pérdida de las elecciones, la discusión entre los dirigentes y militantes fue tan intensa que hasta se planteó poner a discusión la continuidad del

24 “Una de las principales causas que se señalaron es que el PRI no se sintió representado en su totalidad y ejemplo de ello es que sólo un 5% de los distritos electorales federales el PRI obtuvo un triunfo; de 9 mil secciones que siempre habían votado a favor del PRI, solamente se obtuvo sufragio en mil. La estructura se fue desmantelando, comités municipales y estatales sin vigencia e incluso sin representación, ausencia de delegados del CEN, nombramientos apropiados y a destiempo”. En García, A. (2018). El PRI postuló a los que agraviaron a los suyos. En *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/el-pri-postulo-los-que-agraviaron-los-suyos-revela-informe>

25 Entrevista informal a informante clave, en Ciudad de México, el 15 de enero de 2020.

26 Para la elección, un sector de Nueva Alianza, encabezado por René Fujiwara, nieto de Elba Esther Gordillo, apoyó el proyecto de Andrés Manuel López Obrador.

nombre del partido.²⁷ En una evaluación interna priista para entender las razones de su fracaso se señalaron dificultades en la comunicación interna, candidaturas de dudosa procedencia, militancia sustituida, baja representación de la militancia en la campaña, discurso disperso e ideología diluida.²⁸

Conclusiones

La derrota del PRI en la elección de 2018 ha sido la más grande de su historia. Esta fue la elección donde el partido tuvo los peores resultados desde su fundación en 1929. Los datos de la elección presidencial, de las legislativas y a nivel de gubernaturas son tan significativos que dan cuenta de lo que podría ser su colapso, e incluso de lo que Lupu (2014) ha denominado como “pérdida de marca” (*brand dilution*) de un partido político.

Nunca antes en la vida del partido su candidato presidencial había obtenido menos del 30% de los votos en todos los estados del país ni ganado en apenas 4.7% de las casillas y 6% de las secciones. Nunca antes el PRI había ganado tan pocas diputaciones (apenas 45) ni ganado en tan solo siete de los 300 distritos del país. El descalabro fue de tal magnitud que el promedio del porcentaje de votos a nivel del Legislativo federal obtenido en 2018 fue la mitad de lo recibido en 2012. A nivel estatal el porcentaje de votos obtenidos por el PRI cayó en 29 de las 32 entidades cuando se calculan al menos dos elecciones de gubernatura. El retroceso electoral fue particularmente grande en algunos de los bastiones electorales del PRI como Coahuila, Chiapas y el Estado de México.

27 Según Claudia Ruiz Massieu, presidenta nacional del PRI, “debe estar en debate todo lo que la militancia quiera, cuando digo que hasta el nombre, es que no hay ni un tema que esté fuera de la mesa. Hay que poner todo lo que los priistas quieran [...]” (Ruiz, 2018, p. 22). Esta posición fue también la del expresidente Peña Nieto, “el PRI (debe) cambiar de nombre... tiene un estigma muy señalado”. En Nación321 (2018). 5 cosas que perdió el PRI además de la elección presidencial. Disponible en <https://www.nacion321.com/partidos/5-cosas-que-perdio-el-pri-ademas-de-la-eleccion-presidencial> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

28 García, A. (2018). El PRI postuló a los que agravian a los suyos. En El Universal. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/el-pri-postulo-los-que-agravian-los-suyos-revela-informe>

Esta derrota electoral tuvo impacto sobre la capacidad organizativa del partido. El control de los recursos de poder (económicos, humanos, comunicacionales, entre otros) son claves para la capacidad de supervivencia de las organizaciones partidistas (Panebianco, 1992). Sin recursos resulta muy difícil garantizar las lealtades internas y la movilización electoral. La derrota electoral redujo significativamente los recursos del partido, lo cual dificultará en principio cualquier esfuerzo de regeneración organizativa. El PRI pasó de recibir 1,094 millones de pesos en 2018 a 811.4 millones de pesos en 2019 para sus actividades ordinarias permanentes (INE 2017; INE 2018d).²⁹ No solo fue abandonado por dirigentes y militantes, también se quedó sin dinero. Esta sensible reducción en sus prerrogativas puede ser un elemento que dificulte su futura regeneración.³⁰

Este tsunami electoral ha supuesto cambios sustantivos en el sistema de partidos. Aun cuando una sola elección es solo un punto inestable en el proceso de cambio político y hay que esperar al menos cuatro procesos electorales para establecer la fuerza de esas transformaciones, los datos dan cuenta de que la elección de 2018 ha sido una “elección de realineamiento o crítica” (Garrido y Freidenberg, 2020).³¹ Los resultados han generado una serie de cambios en el sistema de partidos mexicano que hacen pensar en a) la transformación de la estructura o formato de la competencia, b) los cambios en las dinámicas competitivas y c) los cambios en la capacidad de influencia de los actores políticos.

29 Cifras en pesos corrientes.

30 El partido perdió dirigentes y militantes incluso antes de la campaña electoral, como el entonces senador Miguel Ángel Chico Herrera, el entonces diputado Otniel García Navarro o Fernando Mercado, exdelegado de Magdalena Contreras. Se dio lo que algunos han denominado como “el éxodo hormiga”. También recibió (aproximadamente) unos 726 millones de pesos, lo que significa una pérdida de 963 millones respecto a lo que había recibido previamente. En Nación321 (2018). 5 cosas que perdió el PRI además de la elección presidencial. Disponible en <https://www.nacion321.com/partidos/5-cosas-que-perdio-el-pri-ademas-de-la-eleccion-presidencial> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

31 Una elección de realineamiento o crítica es un conjunto de cambios bruscos en la ideología del partido, los problemas, los líderes del partido, las bases regionales y demográficas de los apoyos hacia los partidos políticos, y la estructura o las reglas del sistema político. Los cambios dan como resultado una nueva estructura de poder político que dura décadas, reemplazando una coalición dominante previa y generando nuevas dinámicas competitivas.

Primero, la transformación de la estructura de la competencia da cuenta del paso de un sistema de partidos de multipartidismo limitado a otro de partido predominante. Si bien una sola elección no permite establecer si esos cambios son permanentes, lo cierto es que las condiciones de gobernabilidad democrática y capacidad para impulsar políticas han cambiado. La evidencia muestra cómo el sistema político ha regresado a una dinámica de “carro completo” (Morena), con poco espacio para la oposición de partidos como el PRI que ha quedado en minoría en la Cámara de Diputados, en el Senado y controlando menos de un tercio de las gubernaturas. La capacidad de ser una oposición exigente también se ve mermada por estos resultados electorales.

Segundo, los cambios en la estructura de la competencia también suponen modificaciones en la dinámica competitiva, con su correlato en la interacción, en la capacidad de colaboración entre las instituciones ejecutivas y legislativas, desde un gobierno dividido a uno monocolor, que además cuenta con una alta disciplina partidista entre sus miembros y apoyo de organizaciones satélites que integraron la coalición Juntos Haremos Historia.

Finalmente, la elección también ha cambiado la capacidad de influencia de los actores y su posibilidad de ejercer el veto sobre las decisiones centrales del sistema político. El modo en que se toman decisiones recuerda al pasado (por la hegemonía de un partido en ambas instituciones y la configuración de un gobierno monocolor), pero también se reinventa la hegemonía bajo el discurso de la nueva política (Morena), aun cuando hay políticos del viejo régimen que la integran (como el propio presidente Andrés Manuel López Obrador) y reproducen las mismas prácticas que discursivamente se rechazan.

Referencias

Alarcón, V. y Reyes. (2016). El sistema de partidos mexicano: ¿Una historia sin fin? En Freidenberg, F. (ed.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)* (pp. 29-80). México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Alcántara Sáez, M. (1997). Las tipologías y funciones de los partidos políticos. En Varios Autores. *Curso de partidos políticos* (pp. 37-57). Madrid: Akal Ediciones.

Aldrich, J. (1995). *Why Parties? The origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

Calvert, R. y Ferejohn, J. (1983). Coattail Voting in Recent Presidential Elections. *American Political Science Review*, 77(2), 407-419. Disponible en <https://doi.org/10.2307/1958925>

Caramani, D. (2008). Party Systems. En Caramani, D. (Ed.). *Comparative Politics*. (pp. 319-347). Oxford: Oxford University Press.

Cyr, J. y Liendo, N. (2020). Party Change and Adaptation in Latin America. En Prevost, G. y Vaden, H. (eds.). *The Encyclopedia of Latin American Politics*. Londres: Oxford University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1687>

Cyr, J. (2017). *From Collapse to Comeback? The Fates of Political Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dietz, H. y Myers, D. (2002). El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela. *Cuadernos del Cendes*, 19(50), 1-33.

Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política. En Battle, A. (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 93-111). Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Duverger, M. (1951). *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

Fernández, J. (2018). ¿Por qué perdió el PRI? En *La Crónica*. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1094615.html> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

Freidenberg, F. (2017). Los partidos políticos y sistemas de partidos. En Martí, S., Solís, J. M. y Sánchez, F. (eds.). *Curso de Ciencia Política* (pp. 245-277). México: Senado de la República, Universidad de Salamanca, Universidad de Girona y Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

_____. (2016). Los sistemas de partidos de América Latina: dimensiones de análisis, desafíos teóricos y aproximaciones empírico-comparadas. En Freidenberg, F. (ed.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)* (pp. 3-26). México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Freidenberg, F. y Aparicio, J. (2016). México 2015: Entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 219-238.

García, A. (2018). El PRI postuló a los que agraviaron a los suyos. En *El Universal*. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/el-pri-postulo-los-que-agraviaron-los-suyos-revela-informe>

Garrido de Sierra, S. y Freidenberg, F. (2020). El poder del voto: cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018. Documento en dictaminación.

Garrido de Sierra, S. (2019). *La reforma definitiva. Un análisis de por qué y cómo la reforma electoral de 1996 desencadenó la caída del régimen priista*. México: CIDE.

Gibson, E. (2012). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harmel, R. y Janda, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), 259-287.

Instituto Federal Electoral. (2006). Cómputos Distritales 2006. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/computos2006/centrales/ReportePresidenteEUM.html

_____. (2006a). Convenio de coalición total que celebran el PRI y el PVEM. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/docs_pdf/Alianza_por_Mexico.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2017). Acuerdo del Consejo General INE/CG339/2017. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93433/CGex201708-18-ap-2.pdf>

_____. (2018). Cómputos Distritales 2018. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/>

_____. (2018a). Convenio de coalición que celebran el PRI, PVEM y Nueva Alianza. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a1.pdf>

_____. (2018b). Acuerdo del Consejo General INE/CG1181/2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98206/CGor201808-23-ap-5.pdf>

_____. (2018c). Calendario electoral 2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/mapa-electoral-2018.pdf>

_____. (2018d). Acuerdo del Consejo General INE/CG1480/2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/100116/CGex201812-19-ap-9.pdf>

_____. (2018e). Tabla de resultados nivel distrital por partido político de la votación de diputados de mayoría relativa. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Tabla-DIPUTADOS-para-entregar-a-DEPPP-2018-08-20.xlsx>

_____. (2020). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015*. Disponible en <http://siceef.ine.mx/>

Katz, R. y Mair, P. 1995. Changing models of party organization and party democracy. *Party Politics*, 1(1). 5-28.

Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1> (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

Langston, J. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, J. J. (2002). Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes. En Gunther, R. Montero, J. R. y Linz, J. J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges* (pp. 291-317). Oxford: Oxford University Press.

Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1992). Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En Battle, A. (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 231-273). Barcelona: Ariel.

Lupu, N. (2014). Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America. *World Politics*, 66(4), 561-602.

Mainwaring, S., Bejarano, A. M. y Pizarro, E. (eds.). (2006). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Mair, P. (1998). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Nueva York: Oxford University Press.

Nación321. (2018). 5 cosas que perdió el PRI además de la elección presidencial. Disponible en <https://www.nacion321.com/partidos/5-cosas-que-perdio-el-pri-ademas-de-la-eleccion-presidencial> (fecha de consulta: 16 de enero de 2020).

Olmeda, J. y Armesto, A. (2013). México: el regreso del PRI a la presidencia. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 247-267.

Offe, C. (1994). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

Palma, E. (2010). México: Entre la violencia y la consolidación del sistema de partido. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 379-396.

Ruiz, C. (2018). Refundarse o refundirse. *Revista Voz y Voto*, 307, 20-26.

Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Schattschneider, E. E. (1941). *Party Government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston (Trad. consultada: 1964).

Sferza, S. (1994). Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party. *Working Papers* (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales), (64). Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Torcal, M., Gunther, R. y Montero, J. R. (2003). Ciudadanos y partidos en el Sur de Europa: los sentimientos antipartidistas. *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 101: 9-48.

Ware, A. (2004). ¿Por qué se diferencian entre sí los sistemas de partidos? En Ware, A. *Partidos y Sistemas de partidos* (pp. 287-309). Madrid: Istmo.

Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J. (2018). ¿El futuro es como antes? *Revista Voz y Voto*, 306, 8-10.

Capítulo 10

Irrupción y rendimiento electoral de Morena: 2015-2019

Juan Pablo Navarrete Vela*

Introducción

El propósito de este trabajo es mostrar una visión panorámica del rendimiento electoral del partido político Morena, fundado por Andrés Manuel López Obrador en 2014. Su llegada al sistema de partidos representó una gran oportunidad para un sector de electores identificados con la izquierda y dispuestos a cambiar las preferencias que tenían en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), una vez que el político tabasqueño renunció al partido del que fue dos veces candidato presidencial en 2006 y 2012.

El supuesto de este capítulo es que Morena no irrumpió competitivo en las primeras elecciones en las que participó, las federales y locales de 2015, sino que fue creciendo gradualmente en los siguientes años. En el periodo 2016-2017, a pesar de alcanzar un buen rendimiento fue insuficiente para

* Correo electrónico: jpnvela@hotmail.com

ganar alguna gubernatura. El partido llegó a un punto de clímax en las elecciones de 2018 y mantuvo su paso en 2019. De lo anterior, considero que se convirtió en el partido nuevo más exitoso en el sistema de partidos, ya que presenció un crecimiento constante en su captación de votos desde su primera participación en 2015 hasta 2019, periodo que delimita este trabajo.

A través de la comparación se revisan los principales indicadores en los últimos cinco años, los cuales combinan elecciones subnacionales y federales. Esta herramienta es de bastante utilidad porque nos permite identificar similitudes, diferencias, incluso concordancias cuando las variables presentan algunas dificultades (Bartolini, 1994, pp. 109-110). En ese sentido, King, Kohane y Verba (2012) señalan que es pertinente “comparar las mismas medidas con otras unidades” (p. 232), es decir, utilizar diferentes indicadores para explicar un mismo resultado. Del mismo modo, Manheim (1988) señala que la clasificación y el análisis de los resultados a través de dimensiones, categorías y cuadros se justifican porque permiten establecer inferencias y establecer generalizaciones (p. 68), las cuales permiten relacionar la teoría con las evidencias empíricas. Se revisaron los trabajos académicos más recientes sobre el tema.

Los datos del capítulo provienen de fuentes oficiales como el Instituto Nacional Electoral (INE), así como de los Organismos Públicos Locales electorales (OPL), los cuales organicé por medio de tablas. En cada ámbito de competencia se presentan algunos datos de coyuntura que nos permiten contextualizar los avances y retrocesos del partido.

En un sistema democrático los partidos encuentran como único canal de competencia institucional el sistema de partidos, por ello, como señalan Hutter, Kriesi y Vidal (2018), “los partidos participan vía elecciones y éstas permiten a los ciudadanos premiar o castigar a los partidos” (p. 10). Si bien pueden existir canales alternativos para que los ciudadanos canalicen sus demandas, los partidos políticos siguen siendo el principal mecanismo de representación política. Ahora bien, lo anterior no exime o descarta que en el proceso de competencia surjan problemas de confrontación, impugnación

de resultados, pero aun en ese escenario, como señala Vázquez (2016), esto ocurre en medio de procesos electorales pacíficos, los cuales permiten la rotación de los gobernantes (p. 244).

Desde la literatura se menciona la importancia del carisma en la dirección de los partidos, lo cual como señala Panebianco (2009) genera procesos de débil institucionalización (p. 116). En específico, cuando un partido depende de líderes con esas características, las rutinas y valores del partido no lograrán consolidarse en el mediano y largo plazo. Aquí lo importante es saber si el carisma es un ingrediente esencial para garantizar victorias en los procesos electorales. Por ejemplo, Garner, Ferdinand y Lawson (2009) opinan que la existencia de una relación líder con carisma-seguidor no garantiza que eso se traduzca necesariamente en ganar elecciones (p. 263).

La victoria o derrota de un candidato en una elección también depende del momento contextual (coyuntural), si hay expectativa de cambio, si el gobierno está mal evaluado, entre otros, es decir, la coyuntura importa para saber cuánto impactan las políticas y programas del partido en el gobierno. Sobre lo anterior, Ryan (2017) señala que los ciudadanos basan su decisión con la información disponible (p. 892), aunque en la mayoría de los casos sea información insuficiente. Al respecto, Sartori (2016) afirma que, en una competencia electoral dominada por la *video política*, influyen “la subinformación, que es una información totalmente insuficiente [y] desinformación, dar noticias falseadas” (p. 88). Así que la evaluación de apoyo o desaprobación resulta ser relativa cuando partimos del supuesto que la información que posee el elector es imperfecta como lo señala Downs (2007, p. 98).

Las estrategias en los partidos están definidas por los objetivos que persiguen, en ese caso, una de las primeras tareas es establecer cuál es la prioridad, si son los votos, cargos o incidir en la formulación de políticas, de acuerdo a lo que propone Wolinetz (2017, p. 145). Esto nos lleva a reflexionar sobre qué tan rígido o pragmático puede ser un partido en la arena política. Entre mayor dureza, los partidos estarán menos dispuestos a adaptar sus propuestas o demandas y, en sentido contrario, entre mayor flexibilidad,

tendrán más posibilidad de modificar su ideología, incluso de participar en coaliciones que integren a partidos no tan afines ideológicamente. Este tema fue abordado por Kirchheimer (1966), quien opina que los partidos que buscan ganar elecciones se acomodan en una línea de mayor rentabilidad, es decir, si sus oponentes son exitosos, entonces se acomodarán en esa línea de salida (p. 185).

El caso mexicano

Con el paso del tiempo los procesos electorales en México adquirieron características más competitivas por medio de la transición a la democracia y se apuntalaron con las oportunidades de alternancia política a partir de la década de 1990, aunque Infante (2005) señala que los procesos de alternancia y competencia no están exentos de conflictos y enfrentamientos (p. 65).

Lo anterior fue parte del proceso de democratización del sistema político mexicano, entendido como el proceso de apertura y reconocimiento de mayores libertades políticas, reformas electorales y procesos de alternancia en espacios ejecutivos como los ayuntamientos y gobiernos estatales. Nuestro país se insertó en lo que Samuel Huntington (1994) describió como una ola democrática (pp. 41-106), que permitió el paso de un régimen autoritario (hegemónico) a uno democrático, aunque recientemente las olas democráticas también presentan cambios ideológicos en el gobierno, los cuales van desde la derecha a la izquierda o viceversa, pero ahora en el ámbito de elecciones competitivas y abiertas.

En el periodo de democratización se generaron condiciones que permitieron la creación de más partidos políticos, siempre y cuando cumplieran con las reglas formales de captación de votos, es decir, superaran el umbral mínimo para mantener el registro como partido. El umbral electoral “se inscribe en los indicadores de prescripción de políticas que buscan normar o modelar una concepción de gobernanza democrática, asumiendo de antemano estándares institucionales de gobernabilidad” (Hernández y Gimete, 2018,

p. 19); de lo anterior, un sistema de partidos puede experimentar tanto su expansión como su reducción.

En el caso de México, estos límites se fueron modificando a través del tiempo, por lo que dicho umbral fue relativamente bajo (1.5%), luego aumentó (2%) y en la reforma más reciente, de 2013, se incrementó al 3% de la votación. Díaz y León (2019, p. 78) ofrecen un panorama en perspectiva sobre el número efectivo de partidos (NEP) en las elecciones presidenciales desde 1982, el cual fue de 1.82, en donde esencialmente sobresalía el partido oficial, el PRI y, en menor medida, el PAN. Este indicador aumentó a 3.29 en 2006, y en 2012 se ubicó en 3.06, lo cual explica el imperante tripartidismo (PRI, PAN y PRD) en ese periodo. Los resultados de 2018, según los autores, descendió a 1.84, debido a que Morena concentró casi la mitad de la votación con 44.49% de los votos en la elección presidencial (INE, 2018).

Asimismo, mantenerse en la competencia no es algo sencillo, se requiere de una estructura, militantes y recursos, pero sobre todo de votos de los electores. En ese escenario, si los partidos logran mantenerse en la lista electoral, entonces se les puede clasificar por su tamaño. Un partido puede considerarse grande porque logra captar votaciones superiores al 20%; un partido intermedio desde 5 hasta el 19%, y minoritarios con votaciones desde 3 hasta 4.99% (Navarrete y Espinoza, 2017, p. 73). Esa clasificación nos permite identificar cómo se reparten los votos entre todos los partidos políticos en una elección y el NEP ayuda a establecer cuáles partidos realmente importan.

Giovanni Sartori (2005) nos da algunos criterios para contar a los partidos relevantes: "potencial de gobierno, posibilidad de coaliciones viables y posibilidades de chantaje" (p. 163). En ese sentido, además del criterio que ofrece el NEP, las opciones de los partidos con potencial se enfocan en el proceso de apoyo legislativo en el Congreso. Ese tema también fue discutido por Lijphart (2004), quien señala que incluso los partidos minoritarios o también llamados pequeños tienen potencial para negociar cuando se colocan en una posición de coalición mínima ganadora, en donde "sólo participen aquellos

partidos que sean mínimamente necesarios para [obtener] mayoría" (p. 97). En ese sentido, el partido gobernante intentará buscar a los partidos opositores que quieran sumarse a la agenda del presidente, lo cual implicará generar incentivos o enfrentar resistencia legislativa.

En el sistema de partidos en México es posible que las nuevas organizaciones puedan ser de cualquier polo ideológico, es decir, no se restringe que sean de derecha, de centro o de izquierda (o bien orientadas hacia el centro-derecha o centro-izquierda), sino que permite la pluralidad y la divergencia política. Por ejemplo, en los últimos 30 años se integraron a la competencia partidos diversos, quienes en su primera elección obtuvieron los siguientes porcentajes de votos. Cabe señalar que algunos ya habían participado en otros momentos, pero perdieron su registro y lo obtuvieron nuevamente.

A continuación se muestra un breve recuento de los partidos nuevos y su porcentaje de votación en cada elección. En la elección intermedia de 1991: Partido Popular Socialista (PPS) (1.71%); Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) (4.12%); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) (2.03%); Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (1.03%); Partido Ecologista de México (PEM) (1.37%), y Partido del Trabajo (PT) (1.07%). De ese grupo, solo el PFCRN superó el umbral de votación.

En las elecciones de 1994: Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (0.92%); Unión Nacional Opositora (UNO), Partido Demócrata Mexicano (PDM) (0.64%); PT (2.51%). Solo el PT mantuvo el registro. En el 2000: Partido Democracia Social (PDS) (0.54%); Democracia Social (DS) (1.57%); en 2003: Convergencia por la Democracia (2.26%); Partido de la Sociedad Nacionalista (0.27%); México Posible (0.90%); Partido Liberal Mexicano (0.40%); Fuerza Ciudadana (0.46%). De ese grupo, solo Convergencia mantuvo su registro.

En 2006: el Partido Nueva Alianza (4.54%) logró mantenerse en la competencia. En la elección intermedia de 2009: Partido Socialdemócrata (1.03%);

Primero México (0.36%); Salvemos México (0.17%). De este grupo de partidos, ninguno se mantuvo. En 2012 el único partido nuevo cambió de nombre de Convergencia a Movimiento Ciudadano (2.58%), quien logró seguir en el sistema de partidos. En 2015 Morena (8.39%) y el Partido Encuentro Social (PES) (3.3%) mantuvieron su registro, mientras que el Partido Humanista (2.14%) lo perdió. Datos recuperados de Navarrete (2019a, pp. 353-355).

Del recuento anterior destacan algunos partidos que se mantuvieron vigentes como el PRD, el PT, MC y PVEM, mientras que el PANAL y el PES perdieron su registro en el 2018. De todos los partidos nuevos, Morena y su 8.37% representó el mayor logro en una primera cita electoral.

Es pertinente señalar que el panorama general de los partidos ha sido abordado por especialistas como Francisco Reveles (2008), quien propone cómo analizarlos y nos da pistas teóricas y ejemplos empíricos sobre el sistema de partidos en nuestro país. También aporta definiciones, el funcionamiento de su estructura y sus fines. Por su parte, Loredó (2019) examina la importancia de la transparencia en los partidos políticos mexicanos, y menciona las ventajas y los retos de este controversial tema. El autor recupera conceptos básicos sobre qué impacto tienen los partidos políticos en la competencia democrática.

Para comprender a los partidos mexicanos también encontramos en la literatura especializada algunos trabajos que analizan cuál es la función y el estatus de estos. Espinoza y Mirón (2004) coordinaron un trabajo muy relevante en el que examinan cómo se encontraban los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) y enfatizan en las relaciones internas de autoridad: el PRI como un partido que debía aprender a ser oposición; el PAN posicionado como un partido gobernante; mientras que el PRD avanzaba más allá de su fraccionalismo interno.

Gabriel Corona (2014) coordinó un estudio acerca de la democracia interna en el PVEM, PT, MC y PANAL, y examina las tendencias oligárquicas en la dirección partidista, al tiempo de identificar cómo ocurre la concentración del

poder en sus dirigentes nacionales. La obra es altamente relevante porque discute las posibilidades que tienen los líderes para influir en el rumbo del partido. De esa reflexión se desprende la posibilidad de que un líder con carisma o un líder dominante ayude, o no, al avance de una organización política.

Sobre la línea de los partidos políticos mexicanos, Béjar (2018) señala que “al día de hoy, todos los partidos parecen enfrentar dificultades de orden social, electoral y organizacional bastante graves” (p. 41). En ese sentido, algunos problemas son comunes, como la falta de confianza y credibilidad, mientras que otros se enfocan en la construcción de una agenda, y otros enfrentan dificultades propias de los partidos en el poder.

Después de realizar este recuento, me enfocaré en estudiar el impacto y rendimiento de Morena en el sistema de partidos. En ese sentido, y como delimitación, revisaré el saldo electoral de Morena desde 2015 hasta 2019; analizaré el contexto político y los resultados oficiales, de los cuales ubico el margen de victoria (MV), la competitividad y el coeficiente de desempeño electoral (CDE) en distintos ámbitos. En los siguientes tres apartados muestro las elecciones federales: diputados, senadores y presidente de la República y, en el último, me enfoco en los resultados de las elecciones de gobernadores.

La competencia de Morena por los diputados federales

El partido alcanzó su registro como partido en julio de 2014 (INE, 2018). Desde su fundación, tal como ocurrió con el PRD, se han desarrollado dos tipos de liderazgo: uno de carácter ejecutivo formal (el presidente nacional) y otro de índole informal (basado en la influencia del líder carismático) (Navarrete, 2019b, p. 209). En esa dualidad, sobresale Andrés Manuel López Obrador como la principal figura político-social.

El partido de López Obrador participaría en las elecciones para la renovación de diputados un año más tarde. A pesar de la gran expectativa del líder del

movimiento, su incursión no modificó el acomodo de los tres principales partidos grandes, que se mantuvieron como los principales receptores de votos: el PRI consiguió el 29.10%, el PAN, 20.89% y el PRD, 10.83%, datos que dejaron de manifiesto y que confirmaban nuevamente un tripartidismo. A pesar de lo anterior, lo que sí logró Morena fue desplazar a todos los partidos minoritarios, ya que se colocó en el cuarto lugar en captación de estos, al sumar 8.39% de votos, equivalente a 3,068,086 votos (INE, 2015). Esto de entrada fue una primera novedad, ya que ningún partido había logrado llegar con esa fuerza (moderada) al acomodo del sistema de partidos.

En las elecciones de 2018, en ese mismo ámbito el partido obradorista dio un salto significativo y se ubicó al frente de todos los partidos al conseguir 37.24%, equivalente a 16,279,807 votos (INE, 2018b). En términos llanos, tuvo un aumento de 28.27%, lo cual resulta sorprendente para un partido con apenas cuatro años en la competencia electoral. El tamaño de la victoria fue sin precedentes, Anguiano (2019) lo describe de la siguiente forma: “huracán, tormenta, avalancha, *tsunami*, tales son algunos de los términos que más se han escrito y escuchado para definir la auténtica rebelión ciudadana que el domingo 1º de julio de 2018 cimbró a México a lo largo y ancho de su territorio, votando arrasadoramente por Andrés Manuel López Obrador” (p. 136). Cualquiera que sea la palabra, no se puede dejar de lado lo dominante de los resultados.

Con los datos anteriores se generó un reacomodo en los tres primeros lugares, quedando de la siguiente manera: Morena (37.24%), PAN (18.06%), PRI (16.38%), mientras que el PRD, por primera vez en 29 años, fue relegado al cuarto lugar (5.35%) (INE, 2018). Es importante destacar que no se generó un nuevo sistema de partidos, sino un diferente acomodo de los principales contendientes. Sobre los partidos de izquierda, Morena desplazó categóricamente al perredismo, quien había imperado como el principal receptor de votos de ese espectro ideológico. Javier Esteinou (2019) señala que “se construyó una nueva hegemonía que transformó el *statu quo* político con grandes márgenes de legitimidad” (p. 14). Prácticamente uno de cada dos electores votó por la coalición Juntos Haremos Historia.

Respecto del número efectivo de partidos (NEP) en el ámbito legislativo, en 2015 este fue de 6.44, con tres partidos fuertes (PRI, PAN y PRD) y tres intermedios (Morena, PVEM y MC), mientras que en 2018 el NEP quedó en 4.34, ya que hubo una reducción de dos partidos efectivos en la que solo quedaron Morena, PAN, PRI y PRD. Es decir, se mantuvo el pluralismo moderado, aunque con un acomodo distinto.¹

En términos de la composición de la Cámara de Diputados también se presentaron cambios importantes entre estos dos partidos de izquierda, por ejemplo, el partido del sol azteca comenzó la LXIII Legislatura (2015-2018) con 54 legisladores, mientras que a la LXIV Legislatura (2018-2021) solamente le fueron asignados 20 diputados, lo que es una pérdida considerable. Esto se agudizó unos meses después de instalada la legislatura, debido a que renunciaron legisladores perredistas y se sumaron a la bancada de Morena. De la fecha citada, al mes de enero de 2020, su fracción había disminuido a 11 diputados (Cámara de Diputados, 2020). Es decir, Morena agregó a su forma de hacer política una estrategia pragmática-rentable, con la cual incentivó a los diputados perredistas a sumarse a la agenda del presidente.

En contraste, Morena inició la legislatura en 2015 con 36 legisladores, mientras que en septiembre de 2018 el partido comenzó con 188 escaños, un aumento más que considerable. Además de lo anterior, el grupo parlamentario obradorista fue agregando por medio de una estrategia de integración a diputados de otros partidos, lo que generó una *mayoría camuflada* de 258 escaños. Navarrete y Rosiles (2019) la definen así:

El apoyo con el que cuenta va más allá del que estrictamente obtuvo en las urnas. Esto es por dos razones: primero porque muchos morenistas compitieron bajo las siglas de otros partidos y, segundo, por la inercia basada en el triunfo abrumador y el control de las cámaras que facilita

1 Los datos del NEP en el ámbito legislativo son distintos a los que Díaz y León (2019) midieron en las elecciones presidenciales.

la suma de algunos votos a favor de Morena a partir de una estrategia de integración-pragmática (p. 188).

Si bien en el Congreso federal se presentaron renunciaciones o hubo diputados que se declararon independientes, no había ocurrido un proceso de tal magnitud, ya que hablamos de que 70 legisladores cambiaron de partido y se agregaron al partido marrón. En ese caso, el Presidente de la República cuenta con amplio apoyo para reformas legales y con capacidad para alentar la cooperación de reformas de mayoría calificada.

Veamos ahora de manera comparada y desagregada la evolución e impacto de Morena en las elecciones de diputados federales 2015-2018. Por ejemplo, en 2018, Morena obtuvo más votos en 13 estados, en los que además ganó todos los distritos de mayoría en disputa: Tabasco (seis), Quintana Roo (cuatro), Baja California (ocho), Tlaxcala (tres), Oaxaca (10), Hidalgo (siete), Nayarit (tres), Sinaloa (siete), Baja California Sur (dos), Sonora (siete), Campeche (dos), Colima (dos) y Morelos (cinco) (Navarrete, 2019c, p. 237). Este hecho mostró un cambio radical comparado con 2015, año en donde apenas ganó 15 distritos de mayoría en todo el país, y casi todos en el entonces Distrito Federal.

En los 13 estados mencionados se disputaron 66 distritos en total, de los cuales el PRI perdió 32; el PAN, 16; el PRD, 9; el PVEM cedió tres distritos, y el PANAL, uno. Estos datos mostraron un duro golpe para los tres partidos que concentraban las victorias en los distritos de mayoría. Por ejemplo, en retrospectiva, en 1994 el PRI, PAN y PRD concentraban 490 de los 500 diputados (98% del total); en 2015 bajó a 371 de los 500 escaños (74.2% del total), en tanto que, en 2018, solamente pudieron sumar 145 de 500 legisladores (29% del total) (Navarrete, 2019a, p. 356). Así que el tamaño de la derrota en las elecciones de 2018 fue más que holgado.

Para seguir contextualizando el crecimiento de Morena compararé la captación de votos de Morena en 2015 y 2018 en las 32 entidades federativas. Para explicar los principales hallazgos presento los datos por medio de una

tabla, en donde muestro el porcentaje de votos y el coeficiente de desempeño electoral (CDE) propuesto por Leonardo Valdés (2017, p. 229),² el cual adapté para medir proporciones y no precisamente porcentajes de votos; en otras palabras, un alto porcentaje no representa necesariamente un desempeño exitoso, y viceversa. En algunos casos es coincidente, pero en otros no. Adecuamos la propuesta de Valdés para orientarla a diferentes ámbitos de competencia. Los datos de las elecciones de 2015 y 2018 se muestran a continuación.

Tabla 1
Comparativo entre porcentaje de votos y CDE: 2015-2018

Entidad federativa	Porcentaje de votación en 2015	CDE	Desempeño	Porcentaje de votación en 2018	CDE	Desempeño
Colima	2.05	0.25	Malo	38.38	0.64	Aceptable
Nuevo León	2.55	0.61	Aceptable	17.90	1.10	Bueno
Jalisco	2.91	0.39	Malo	24.13	1.01	Bueno
Guanajuato	3.30	0.46	Malo	20.34	1.15	Bueno
Yucatán	3.50	0.45	Malo	24.54	0.81	Aceptable
Tamaulipas	3.55	0.45	Malo	31.76	1.01	Bueno
Sonora	3.74	0.41	Malo	40.86	1.25	Bueno
Guerrero	3.83	0.35	Malo	39.36	0.65	Aceptable
San Luis Potosí	4.10	0.57	Aceptable	22.96	1.31	Bueno
Sinaloa	4.27	0.35	Malo	44.38	0.66	Aceptable
Nayarit	4.41	0.27	Malo	44.88	0.46	Malo
Michoacán	4.74	0.31	Malo	29.02	1.05	Bueno
Coahuila	5.06	0.65	Aceptable	30.24	1.28	Bueno
Durango	5.14	0.38	Malo	27.67	0.60	Aceptable
Aguascalientes	5.22	0.48	Malo	25.75	1.20	Bueno
Querétaro	5.43	0.36	Malo	28.00	0.71	Aceptable
Chiapas	6.09	0.24	Malo	42.94	1.01	Bueno

Continúa...

2 La fórmula para calcular se puede observar en el anexo.

Entidad federativa	Porcentaje de votación en 2015	CDE	Desempeño	Porcentaje de votación en 2018	CDE	Desempeño
Baja California Sur	6.19	0.76	Aceptable	41.33	1.07	Bueno
Chihuahua	6.52	0.61	Aceptable	28.12	0.43	Malo
Hidalgo	7.05	1.05	Bueno	46.41	1.29	Bueno
Zacatecas	7.10	0.29	Malo	30.72	1.14	Bueno
Morelos	8.86	1.10	Bueno	35.99	0.75	Aceptable
Puebla	9.06	0.57	Aceptable	39.36	1.27	Bueno
México	10.33	0.44	Malo	42.00	0.61	Aceptable
Veracruz	12.07	0.26	Malo	41.21	1.13	Bueno
Campeche	12.62	1.92	Bueno	38.84	0.90	Aceptable
Tabasco	12.77	0.34	Malo	69.51	1.89	Bueno
Baja California	12.86	0.96	Aceptable	49.74	0.82	Aceptable
Tlaxcala	13.06	0.68	Aceptable	48.27	1.34	Bueno
Quintana Roo	13.21	0.38	Malo	49.94	1.14	Bueno
Oaxaca	14.38	0.38	Malo	46.04	0.78	Aceptable
Distrito Federal	23.59	2.60	Muy bueno	44.00	0.84	Aceptable

Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes del INE (2015 y 2018b), y en la propuesta de Navarrete (2019c, pp. 233-236).

En 2015 la votación máxima de Morena se obtuvo en el Distrito Federal, con 23.59%, donde ganó 13 distritos de mayoría, es decir, fue muy clara la concentración de la votación. Por otro lado, la votación más baja se presentó en Colima con el 2.05%. La debilidad inicial de Morena arrojó que en 23 estados no pudo superar 10% de los votos. En contraste, en 2018 la votación máxima se dio en Tabasco con un altísimo 69.51%, en donde además ganó los seis distritos de mayoría en la entidad; entre tanto, la votación más baja la obtuvo en Nuevo León con 17.90%, sin duda estos fueron cambios más que significativos.

En términos comparados, en 2015 solamente en nueve estados superó más de 10% de la votación, mientras que, en 2018, 14 estados tuvieron votaciones superiores entre 40 y 69%. En términos desagregados, las cinco peores

votaciones en 2015 crecieron significativamente en 2018: Colima pasó de 2.05 a 38.38%; Nuevo León de 2.55 a 17.90%; Jalisco de 2.91 a 24.13%; Guanajuato de 3.30 a 20.34% y Yucatán de 3.50 a 24.54%. Por otro lado, las mejores cinco votaciones también aumentaron considerablemente: en Ciudad de México de 23.59 a 44%; Oaxaca de 14.38 a 46.04%; Quintana Roo de 13.21 a 49.94%; Tlaxcala de 13.06 a 48.27% y Baja California de 12.86 a 49.74%. En resumen, el crecimiento en la captación de votos fue muy significativo.

Respecto al coeficiente, en las elecciones de 2015 la escala de votos de Morena fue aceptable en 8 de los 32 estados, es decir, apenas llegó a su proporción en todo el país (votación más o menos homogénea). En contraste, en 3 de las 32 entidades apenas obtuvo un desempeño bueno, lo que mostró un arraigo limitado y concentrado en pocos estados (Campeche, Morelos e Hidalgo). Finalmente, el único CDE muy bueno se presentó en Ciudad de México. El coeficiente nos ayuda a identificar la concentración de la votación, la cual se enfocó en apenas 4 de 32 entidades federativas. Recordemos que un partido *idealmente* debe evitar los extremos (malo o muy buen desempeño), porque estos mostrarán la debilidad en el resto del país.

En los comicios federales de 2018 el coeficiente de Morena fue más equilibrado en todo el país. Por ejemplo, solamente 2 de 32 entidades tuvieron desempeños malos (Nayarit y Chihuahua), a diferencia de los 20 indicadores malos de 2015. Los resultados aceptables en 2018 fueron 12 comparados con 8 de 2015. Finalmente, en 2018 obtuvo 18 indicadores buenos, a diferencia de los tres de 2015. Con base en lo anterior, la elección de diputados federales de 2015 mostró a un partido que apenas pudo competir contra los 3 grandes (PRI, PAN y PRD), a los que les ofreció poca resistencia. En contraste, en 2018 Morena fue un partido muy competitivo, no solamente en el centro del país, sino en casi todo el territorio nacional. En las más recientes elecciones se mostró a un partido con una votación más equilibrada, lo cual puede sostenerse al contar los distritos de mayoría que ganó.

Morena en la elección de senadores de la República

En el apartado anterior revisamos de manera panorámica los resultados de la Cámara de Diputados; en este apartado analizaré los del Senado de la República. Debido a que no hay datos para comparar a Morena en este ámbito, me enfocaré en examinar los resultados de 2018. En esa elección el obradorismo participó en la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PES y PT, la cual resultó ser quien obtuvo más votos y escaños por los tres principios: mayoría, representación proporcional y primera minoría.

Después del recuento de los votos del INE y, una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) validara los resultados, inicialmente Morena llegó con 55 de un total de 128 senadores, correspondientes a 42.96%, convirtiéndolo en el partido mayoritario y, muy cerca, de mayoría absoluta. En esta Cámara también se dio un movimiento de legisladores de otros partidos a Morena, pero en menor proporción que en la Cámara de Diputados, por lo cual cinco senadores se agregaron al grupo parlamentario del partido del Presidente, la cual quedó en 60 escaños (Senado de la República, 2020).

Esta mayoría es la más fuerte si se compara con las legislaturas anteriores, ya que desde 1994 ningún partido contó con más de 60 senadores (el PRI tenía 95 senadores en 1994, aunque es preciso señalar que estamos hablando de un sistema todavía hegemónico en el poder presidencial y predominante en el Congreso). Esto se puede observar a continuación.

Tabla 2
Composición de la Cámara de Senadores: 2000-2024

Periodo	Morena	PT	PES	PAN	PRD	MC	PRI	PVEM	PANAL	Sin grupo	Escaños
2018-2024	60	6	4	24	3	9	14	7	-	1	128
2012-2018	-	5	-	38	22	1	52	9	1	-	128
2006-2012	-	3	-	52	31	2*	35	4	1	-	128

Continúa...

Periodo	Morena	PT	PES	PAN	PRD	MC	PRI	PVEM	PANAL	Sin grupo	Esaños
2000-2006	-	1	-	45	17	1*	59	5		-	128
1994-2000	-	-	-	25	8	-	95	-	-	-	128

Fuente: Senado de la República (2020).

*Partido Convergencia por la Democracia.

- No aplica.

La fuerza de Morena, con 60 escaños, fue similar a la fuerza legislativa con la que comenzó el PRI durante 2000-2006, pues en esa legislatura contaron con una fracción parlamentaria de 59 senadores y, también similar, con 52 curules del PAN entres 2006-2012. Por su parte, durante 2012-2018 el PRI también agrupó 52 escaños que apoyaron al presidente Enrique Peña Nieto.

Una vez que vimos el contexto de la composición del Senado en las últimas legislaturas, examinemos el detalle de la elección de 2018. La coalición JHH obtuvo más votos en 24 de las 32 entidades, equivalente a 19,052,679 votos (INE, 2018b), lo que implicó que le fueran asignados 48 senadores de mayoría. La coalición Por México al Frente (PAN, PRD y MC) ganó en seis estados (12 senadores): Querétaro, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Tamaulipas, correspondientes a 11,220,878 votos. En los dos estados restantes, en Nuevo León ganó el partido MC (401,879 votos) y, finalmente, en Yucatán ganó el PRI (283,789 votos).

Respecto a los partidos opositores a Morena, estos quedaron limitados para fungir como un contrapeso mayor. El PAN obtuvo 24 senadores, mientras que el PRI obtuvo 14, una pérdida considerable para ambos partidos si se compara con la legislatura anterior, en donde Acción Nacional tenía 38 y el Revolucionario Institucional 52 escaños. Esta situación evidenció una nueva correlación de fuerza a favor del partido del presidente López Obrador.

Aun con la mayor captación de Morena en la mayoría de los estados en el país, el partido blanquiazul siguió con fuerza en estados con arraigo panista como Guanajuato, además de que dio pelea en Nuevo León, aunque perdió terreno en este último ante MC.

Con base en los datos anteriores, el Revolucionario Institucional fue el partido que más electores perdió en este ámbito comparado con 2012, en donde en todo el país sumó 15,262,727 votos (31.18%) (IFE, 2012); en tanto que, en 2018, obtuvo 6,965,765 votos (15.78%) (INE, 2018b), una pérdida de 8,296,962 votos, equivalentes a 15.40% menos.

La votación del PAN en 2012 fue de 12,890,116 votos (26.34%), mientras que en 2018 fue de 7,815,247 votos (17.71%), una pérdida de 5,074,869 votos, correspondientes a 8.63% menos.

Por su parte, la votación del PRD se desplomó, ya que no obtuvo más votos en ningún estado, por lo cual no se le asignó ningún escaño de mayoría. En el 2012 obtuvo 9,156,689 votos (18.71%), mientras que en 2018 sumó 2,368,842 votos (5.36%), una pérdida de 6,787,847 votos, equiparable a 13.35% menos.

Con los datos previos, los tres principales partidos evidenciaron una pérdida más que considerable. En seis años el PRI perdió 15.40%, el PRD 13.35% y el PAN 8.63%. Para poder comparar el avance o el castigo de Morena en este ámbito, será necesario esperar hasta las elecciones federales de 2024.

Una vez que vimos el panorama general de la distribución de los escaños en el Senado, examinemos el detalle del desempeño de Morena por entidad federativa. El rendimiento de la coalición JHH no solo fue creciente en la votación de mayoría, sino que también quedó en segundo lugar en varias entidades, es decir, se ubicó como primera minoría en seis de estas, lo cual le dio presencia en 30. Solamente no sumó escaños de mayoría en Nuevo León y Yucatán. Los resultados y la distribución de la votación, margen de victoria y CDE se muestra en la tabla 3.

En términos desagregados, Morena rebasó más de 50% de la votación en 8 entidades: Tabasco (63.52%); Tlaxcala (57.89%); Baja California (57.33%); Oaxaca (56.74%); Nayarit (55.99%); Morelos (51.11%); Ciudad de México (50.87%) y Quintana Roo (50.16%) (INE, 2018b). Cabe destacar que el partido logró posicionarse en estados fuera del centro del país, además de

Tabla 3
Votos de Morena por entidad federativa en la elección de senadores 2018

Entidad	Porcentaje de votación	Porcentaje segundo lugar	MV	Categoría	Distribución de escaños	CDE	Desempeño
Tabasco	63.52	11.65	51.87	Baja	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	1.89	Bueno
Tlaxcala	57.89	13.34	44.55	Baja	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	1.34	Bueno
Baja California	57.33	19.15	38.18	Baja	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.82	Aceptable
Oaxaca	56.74	16.84	39.90	Baja	Morena: 2 MR PRI/PVEM/MC: 1 PM	0.78	Aceptable
Nayarit	55.99	14.74	41.25	Baja	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.46	Malo
Morelos	51.11	8.79	42.32	Baja	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ PANAL: 1 PM	0.75	Aceptable
Ciudad de México	50.87	16.35	34.52	Baja	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.84	Aceptable
Quintana Roo	50.16	14.15	36.01	Baja	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	1.14	Bueno
Baja California Sur	49.05	24.81	24.24	Media	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	1.07	Bueno
Chiapas	48.74	13.93	34.81	Baja	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ PANAL: 1 PM	1.01	Bueno

Continúa...

Irrupción y rendimiento electoral de Morena: 2015-2019

Entidad	Porcentaje de votación	Porcentaje segundo lugar	MV	Categoría	Distribución de escaños	CDE	Desempeño
Veracruz	48.28	25.45	22.83	Media	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	1.13	Bueno
Guerrero	47.92	17.35	30.57	Baja	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ MC: 1	0.65	Aceptable
México	47.83	17.94	29.89	Media	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.61	Aceptable
Hidalgo	47.77	19.30	28.47	Media	Morena: 2 MR PRI/PVEM/NA: 1 PM	1.29	Bueno
Puebla	47.57	19.33	28.24	Media	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ MC: 1	1.27	Bueno
Sinaloa	46.98	20.13	26.85	Media	Morena: 2 MR PRI/PVEM/MC: 1 PM	0.66	Aceptable
Sonora	46.94	22.87	24.07	Media	Morena: 2 MR PRI/PVEM/MC:	1.25	Bueno
Colima	46.94	19.22	27.72	Media	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ PANAL: 1 PM	0.64	Aceptable
Campeche	46.19	25.29	20.90	Media	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ MC: 1	0.90	Aceptable
Zacatecas	40.89	24.04	16.85	Media	Morena: 2 MR PRI/PV/PANAL: 1 PM	1.14	Bueno
Durango	38.32	25.25	13.07	Alta	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.60	Aceptable
Michoacán	37.90	17.50	20.40	Media	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	1.05	Bueno

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad	Porcentaje de votación	Porcentaje segundo lugar	MV	Categoría	Distribución de escaños	CDE	Desempeño
Tamaulipas	32.36	33.76*	1.40	Muy alta	PAN/PRD/MC: 2 MR Morena: 1 de PM	1.01	Bueno
Coahuila	36.36	28.37	7.99	Alta	Morena: 2 MR PRI/PVEM/ PANAL: 1 PM	1.28	Bueno
Chihuahua	35.98	25.75	10.23	Alta	Morena: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.43	Malo
Querétaro	29.42	34.30*	4.88	Muy alta	Morena: 1 PM PAN/PRD/MC: 2 MR	0.71	Aceptable
San Luis Potosí	24.40	21.29	3.11	Muy alta	PAN/PRD/MC: 2 MR Morena: 1 PM	1.31	Bueno
Aguascalientes	23.25	31.90*	8.65	Alta	PAN/PRD/MC: 2 MR Morena 1 PM.	1.20	Bueno
Yucatán	23.41	31.18*	7.77	Alta	PRI/PVEM/ PANAL: 2 MR PAN/PRD/MC: 1 PM	0.81	Aceptable
Guanajuato	21.12	38.36*	17.24	Media	PAN/PRD/MC: 2 MR Morena: 1 PM	1.15	Bueno
Jalisco	20.16	18.51	1.65	Muy alta	PAN/PRD/ MC: 2 MR Morena: 1 PM	1.01	Bueno
Nuevo León	15.86	24.41	8.55	Alta	MC: 2 MR PAN: 1 PM	1.10	Bueno

Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes del INE (2015 y 2018b), y en la propuesta de Navarrete (2019c, pp. 244-254).

*En estos estados el segundo lugar fue Morena.

quitar presencia al perredismo en estados bastión como Ciudad de México y Morelos.

En otras 12 entidades federativas Morena obtuvo una votación que se colocó en un rango de 40-49%: Baja California Sur (49.05%); Chiapas (48.74%); Veracruz (48.28%); Guerrero (47.92%); Estado de México (47.83%); Hidalgo (47.77%); Puebla (47.57%); Sinaloa (46.98%); Sonora (46.94%); Colima (46.94%); Campeche (46.19%) y Zacatecas (40.89%). En cinco estados el rango de votación de Morena se ubicó entre 35-39%, entre ellos, Durango (38.32%); Michoacán (37.90%); Tamaulipas (37.09%); Coahuila (36.36%) y Chihuahua (35.98%) (INE, 2018b).

En 6 de 32 entidades su votación se ubicó entre 20-29.9%: Querétaro (29.42%); San Luis Potosí (24.40%); Aguascalientes (23.25%); Yucatán (27.12%); Guanajuato (21.12%); Jalisco (20.16%) y Nuevo León (15.86%). En los primeros tres destaca la presencia del panismo, el mantenimiento del PRI en Yucatán y el arraigo de MC en Jalisco y Nuevo León (INE, 2018b). La votación más baja al igual que en la elección de diputados se presentó en Nuevo León, debido a la fuerte presencia de MC y del PAN.

Respecto del coeficiente, en 18 estados alcanzó un buen desempeño; 12 resultados quedaron como aceptables y solamente en dos estados fue malo. Estos indicadores son relevantes porque explican que la proporción de votos fue homogénea en la mayor parte del país. Los indicadores malos se presentaron solamente en dos estados.

Morena en la elección presidencial: 2018

La campaña electoral de 2018 fue la primera en donde un candidato proveniente del sector ideológico de la izquierda ganó la Presidencia de la República, lo cual se generó por vía de Andrés Manuel López Obrador en su tercera postulación presidencial. Sobre ese tema, Zamitiz (2019) señala

que López Obrador optó por “la vía electoral como [...] la vía pacífica más directa para hacer realidad el proyecto alternativo de nación” (p. 69).

López Obrador, político egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), máxima casa de estudios de nuestro país; fue líder local, estatal y nacional, de pasado priista, perredista y fundador de Morena, A.C. y Morena como partido. Fue miembro del PRI en la década de los ochenta; después de Cuauhtémoc Cárdenas y de Porfirio Muñoz Ledo, fue el tercer presidente nacional del PRD (1996-1999), y jefe de gobierno del Distrito Federal (2000-2005) por ese mismo partido.

El político tabasqueño fue candidato presidencial en los procesos de 2006 y 2012, por una coalición de partidos de izquierda, encabezada por el PRD, en donde López Obrador quedó en segundo lugar. En 2018 fue su tercera candidatura, pero esta vez sí resultó exitosa. Hugo Enrique Sáez (2019) opina que “como candidato a la presidencia, López Obrador fue pragmático al unificar fuerzas políticas diversas y entablar alianzas que fortalecieran su competencia frente a sus adversarios” (p. 97). Ese pragmatismo no fue una estrategia nueva, sino algo distintivo desde su paso en el partido del sol azteca, definido por Yolanda Meyenberg (2004) como operación franquicia (p. 58), es decir, postular a candidatos altamente rentables electoralmente.

Su tipo de liderazgo político lo clasificamos como carismático-integrador, capaz de adaptarse y reinventarse durante casi 30 años, si tomamos como marco de referencia su llegada al partido del sol azteca en 1989. Monsiváis Carrillo (2019) opina que lo ocurrido en la elección de 2018 generó la llegada de “un partido político emergente que se ha constituido como dominante, aunque es débil en términos de institucionalización organizacional, y un gobierno dirigido por un líder tan hábil y carismático” (p. 287).

Su liderazgo ha pasado desde características dominantes, moderadas hasta integradoras-pragmáticas (Navarrete y Rosiles, 2019, p. 201). Lo anterior, claro, desde el marco democrático, y a través de elecciones abiertas y

competitivas. Ese liderazgo es distinto de uno revolucionario que busca la aniquilación del *statu quo* y, por ende, la eliminación del sistema de partidos en aras de la instalación de un sistema de partido único, lo cual en esencia solo es posible en una dictadura.

El carisma de López Obrador alcanzó un primer clímax en 2005, previo a las elecciones de 2006. El tabasqueño alcanzó 35.29%, pero perdió por poco margen ante Felipe Calderón Hinojosa, quien sumó 35.91%, un margen de victoria de solamente 0.62% (243,934 votos de diferencia). Después de la derrota, su carisma y simpatía presenciaron un descenso en las elecciones de 2012, pero estas fueron suficientes para ser postulado por segunda vez como candidato de las izquierdas. En ese año, López Obrador obtuvo 31.64%, mientras que el ganador, Enrique Peña Nieto, alcanzó 38.15%, un margen de victoria de 6.51%, más holgada que la anterior. En ambas elecciones, el político tabasqueño cuestionó la validez de los resultados y los impugnó en el TEPJF, aunque sin éxito.

Con su renuncia al PRD en septiembre de 2012 y la posterior fundación del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) como asociación civil, y de Morena como partido, su liderazgo carismático experimentó una recomposición durante 2012-2018, lo cual lo mantuvo vigente en la escena política y le permitió competir como el candidato con más simpatía rumbo a las elecciones presidenciales de 2018. Laura Valencia (2019) sostiene que “el surgimiento de Morena y su líder carismático Andrés Manuel López Obrador, [terminó] por fracturar nuevamente a la izquierda, [y que] el arrastre electoral del líder en las elecciones de 2018 parece que reintegra parte de estas fuerzas alrededor de su dirigente político” (p. 107). En resumen, el éxito de su movimiento dependió en gran medida del propio líder.

Su campaña electoral se construyó por medio de una comunicación política que recibió serias confrontaciones, pero que fue útil para colocar los temas de su agenda en los medios, tales como cancelar el nuevo aeropuerto en Texcoco, derogar la reforma educativa, quitar las pensiones a expresidentes, entre otras (Forbes, 2018a). Todo lo anterior generó altas expectativas de

parte de un electorado que quería castigar al PRI y apelar a la esperanza de un cambio político. Sobre ese tema, Espejel Espinoza (2019) sostiene que “el triunfo de AMLO y Morena en el presente proceso electoral, igual debe contemplar como una de sus explicaciones la degeneración del fraccionamiento en el PRD [y] canalizar el descontento por los pésimos resultados en materia de seguridad y corrupción durante el sexenio de Enrique Peña Nieto” (p. 219), argumentos con los que coincido con el autor.

Morena recibió a los miembros perredistas con sus respectivas estructuras electorales. Sobre este tema, Francisco Reveles (2019) opina que “el PRD fue perdiendo votos, líderes y militantes a lo largo del periodo 2012-2018” (p. 93), lo cual se puede entender como parte de su maquinaria electoral, capitalizada por el Movimiento Regeneración Nacional.

Algo que marcó agenda fue que López Obrador de manera inusual desde la campaña propuso a los miembros que integrarían su gabinete, mitad mujeres y mitad hombres, algunos de ellos, personajes cercanos a su primer círculo, como Olga Sánchez Cordero, Marcelo Ebrard y Alfonso Durazo. El equipo fue complementado por personajes no morenistas que coordinaron su campaña como Alfonso Romo, Tatiana Clouthier, Lázaro Cárdenas Batel, Julio Scherer Ibarra, entre otros (Páez, 2018). En general fue un equipo que combinó experiencia partidista, empresarios y activistas, producto de una estrategia de integración-pragmática.

La campaña no estuvo exenta de confrontación con empresarios como Alberto Baillères y Alejandro Ramírez, entre otros (Navarro, 2018), pero el tabasqueño supo sortear el ambiente negativo. Durante la campaña se realizaron tres debates organizados por el INE, en los cuales los candidatos opositores no pudieron minar las preferencias del ex jefe de gobierno (Forbes Staff, 13 de junio de 2018).

Andrés Manuel López Obrador ya había advertido que no buscaría una alianza con el PRD, por lo cual el partido del sol azteca optó por procesar una alianza con el PAN y MC (la primera en la historia en el ámbito presidencial).

Por su parte, Morena hizo lo propio con el PES y el PT. Fue en esencia una elección sin polos ideológicos muy claros, la cual apeló en sentido estricto al pragmatismo electoral. Ya en plena campaña, Margarita Zavala renunció a su candidatura y el único candidato independiente fue Jaime Rodríguez Calderón, el *Bronco*, (Redacción Excélsior, 2018).

Las preferencias electorales en la recta final de la campaña colocaban a López Obrador por encima del 50%. La literatura señala que las tendencias no son definitivas, pero sí son una muestra de las condiciones imperantes en la coyuntura electoral. Los factores que provocan los cambios en los electores pueden ser estructurales, como “la distribución territorial y sociodemográfica” (Gómez Tagle, 2001, p. 237), en tanto que la abstención puede mostrar “desinterés o apatía por participar” (Tejera, 2016, p. 15).

Por otra parte, Valdés (2017) opina que “las encuestas son el instrumento adecuado para intentar responder por qué motivos los ciudadanos votan como votan” (p. 337), opinión similar a la de Moreno (2018) quien destaca su cualidad de poder anticipar los resultados (p. 137). Ya en el plano empírico, las encuestas en el mes de mayo de 2018 presentarían un techo de ventaja para López Obrador que superaba los 52 puntos (*Reforma*, 2018). Días después, en otro ejercicio, el líder de Morena se ubicaría en 54% (Parametría, 2018), lo cual parecía ya irreversible en el corto plazo.

Los resultados oficiales del INE dieron a López Obrador un histórico 53.19% de la votación y, como señala León Pérez (2019) “la victoria de AMLO y Morena dejó a un lado la idea de que los comicios son fraudulentos” (p. 239). En ese sentido, el político y su partido dejaron de utilizar el argumento del fraude una vez que se convirtieron en partido gobernante y dejaron la línea de partido opositor-perdedor.

De lo antes dicho, la coalición JHH obtuvo más votos en 30 de las 32 entidades federativas, excepto en Nuevo León y Guanajuato, como se muestra a continuación. En Tabasco consiguió 73.06% y en otros 11 estados el partido morenista obtuvo más de 50% (Tlaxcala, Quintana Roo, Sinaloa, Baja

California, Oaxaca, Hidalgo, Nayarit, Guerrero, Baja California Sur, Sonora, Campeche). En otros ocho estados su porcentaje de votación se colocó en un rango de más de 40 y hasta 49.90% (Morelos, Chiapas, Ciudad de México, Veracruz, Puebla, Colima, el Estado de México, Tamaulipas). Los resultados arrojaron 10 entidades con un rango de entre 30-39.9%, aunque más disputados con el segundo lugar (Michoacán, Coahuila, Zacatecas, Chihuahua, Yucatán, Durango, Querétaro, Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes). Finalmente, dos estados en donde el rango de votación se ubicó entre 20-29.9% (Guanajuato y Nuevo León).

La elección en sí misma fue la más “abultada” desde la era de la transición a la democracia en el 2000. El apoyo hacia la coalición JHH fue indiscutible en casi todo el territorio nacional. Sobre este asunto, Díaz (2019) señala que “la victoria de AMLO es relevante no sólo por lo que en términos electorales representó, sino por sus posibles implicaciones en la reconfiguración del Estado” (p. 60). Estamos de acuerdo con la autora, en que representa una nueva reconfiguración derivada del primer gobierno de izquierda, aunque sostenemos que no representa un cambio de régimen hasta el momento.

En ese mismo sentido, Vidal de la Rosa (2019) señala que “las elecciones del 1 de julio de 2018 son atípicas en muchos sentidos: caen en lo que los expertos han llamado ‘elecciones críticas’ porque afectan drásticamente la composición del régimen, aunque no sepamos a ciencia cierta en qué dirección lo harían” (p. 15). Este asunto no es menor para los politólogos, quienes tendremos que reflexionar sobre las condiciones que permitan aceptar o rechazar la idea y el discurso de un cambio de régimen político.

En general, en las elecciones federales de 2018 los resultados a favor de la coalición JHH fueron muy altos, aunque con una ligera diferenciación del voto en los tres ámbitos. Veamos el caso de Tabasco, que obtuvo los siguientes resultados: diputados, 69.51%; senadores, 63.52%, y presidencial, 73.06%, en el que encontramos una diferenciación muy ligera, de cerca de cuatro puntos. Por otro lado, la votación más baja se dio en Nuevo León: diputados,

17.90%; senadores, 15.86%, y presidencial, 24.52%, donde la diferenciación fue más notoria, pues alcanzó rangos de hasta 9 puntos. Para terminar este apartado, el indicador en la Ciudad de México, donde históricamente se ha mostrado una gran simpatía a favor de López Obrador, la elección quedó así: diputados, 44%; senadores, 50.87%, y presidencial, 49.51%. La diferenciación del voto fue cercana a los 4 puntos.

La victoria de López Obrador y la implementación de lo que se ha denominado la Cuarta Transformación (4T) enfrentará dificultades con la élite gobernante y las prácticas del pasado, tema del cual González (2019) opina lo siguiente: “históricamente, la administración del proceso estatal a partir de criterios ideológicos y morales, y no de los imperativos del realismo político, ha conllevado la ruina de la comunidad política. El sueño democrático de la 4T deviene pesadilla autoritaria” (p. 117). De lo anterior, los cambios que su gobierno intenta imprimir no serán sencillos ni de la noche a la mañana.

Morena en las elecciones de gobernadores: 2015-2019

En los tres apartados anteriores se mostró el impacto de la participación de Morena en las elecciones federales. En este último haré un recuento de las elecciones para gobernadores desde 2015 hasta 2019, en donde el partido Morena participó en 35 procesos electorales en total.

Como se señaló al principio, Morena no nació como un partido competitivo, y eso se reflejó durante el periodo 2015-2017, en donde la estrategia electoral fue muy ideológica y de obstinación personal de su líder, López Obrador, al resistirse a participar en alianza con otros partidos en 2016 y 2017. En 2015, según la ley electoral, Morena debía participar solo. En los años siguientes no se concretó ninguna alianza y como consecuencia hubo cero victorias en 15 procesos electorales para renovar gobernadores (12 en 2016 y 3 en 2017). En algunos casos estuvo muy cerca de ganar, pero se quedó corto al no sumar votos de partidos minoritarios que fungieran como aliados.

En un segundo momento, durante el periodo 2018-2019, se realizaron 11 elecciones para renovar al Ejecutivo local (gobernador) en donde la estrategia cambió de rígido-ideológica a una pragmática-rentable, y como efecto ganaron 7 de las 11 gubernaturas en disputa, lo cual representó una mejoría en el rendimiento electoral. A continuación veamos cuáles fueron las características de ambas estrategias.

La estrategia ideológica (2015-2017)

El debut electoral ocurrió en 2015 cuando participó en nueve elecciones, pero no ganó ninguna. Su mayor logro fue la votación de 17.43% en Campeche, pero muy lejos del candidato ganador, Alejandro Moreno Cárdenas, quien obtuvo 40.46%. En ese año Morena mostró una amplia fragilidad en otros ocho estados, en los cuales no superó 10% de la votación, por ejemplo, en Nuevo León solamente captó un limitado 0.31%. Cabe señalar que Morena no podía establecer alianzas porque fue su primera participación, y la legislación vigente en ese momento exigía que el partido compitiera solo. En esas nueve elecciones, el promedio de votos fue de 4.41%, pero inferior a la votación recibida a nivel federal (8.37%).

En las elecciones de 2016 el obradorismo comenzaría a desarrollar un ligero crecimiento electoral, y participaría en 12 procesos para renovar gobernadores. No fue una sorpresa, pero tampoco ganaron ninguna. El dirigente del partido estableció la estrategia de competir al evaluar que debía distinguirse de los demás partidos considerados del espectro ideológico de izquierda.

El crecimiento en las preferencias aumentó en estados como Zacatecas (27.22%, ganó el PRI con 38.51%); Veracruz (26.25%, ganó el PAN con 34.39%) y Oaxaca (22.81%, ganó el PRI con 32.03%), sin embargo, a pesar del aumento, este fue insuficiente para ganar. Este panorama mostraba a un partido todavía muy joven para debilitar a partidos como el PRI y el PAN, quienes a la postre ganaron la mayoría de los procesos electorales.

En 2016 el promedio de votos aumentó a 13.01%, es decir, cerca de 10 puntos más que el año anterior. El balance en esos dos primeros años de competencia fueron 21 elecciones en donde el PRI, PAN y PRD siguieron con amplio predominio.

Los comicios de 2017 representarían un año crucial para Morena, puesto que estaba en juego la gubernatura del Estado de México, cuna de varios expresidentes de la República y de varios gobernadores, además de representar la lista nominal más grande del país. El morenismo estaba aumentando en las preferencias y era una prueba de fuego para medir la capacidad de reacción a un año de la elección presidencial del año posterior.

En el Estado de México Morena obtuvo su mejor rendimiento (30.81%), pero no le alcanzó para derrotar a la coalición encabezada por el PRI (33.56%) y a su candidato Alfredo del Mazo. En las otras dos elecciones aumentó su presencia electoral, pero no pudo ganar. El promedio de votos creció por tercer año consecutivo al ubicarse en 27.28%.

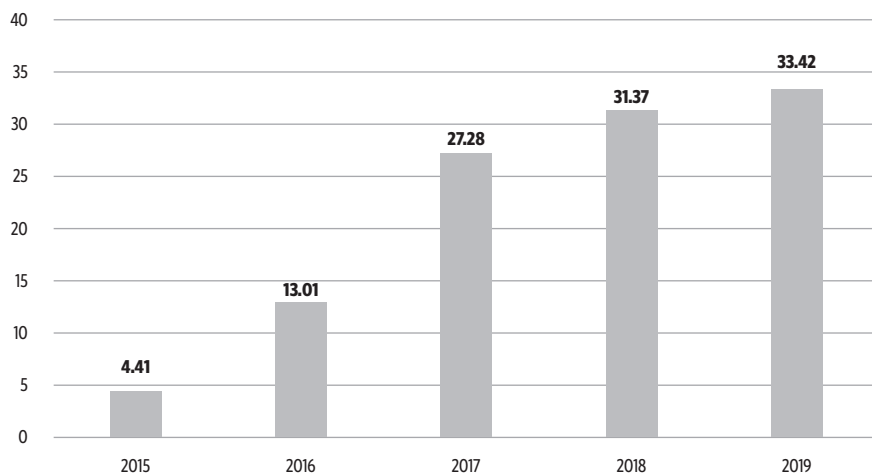
Como balance, desde 2015 hasta 2017 compitió en 24 elecciones para renovar gobernadores sin tener éxito, lo que condujo a López Obrador a replantear su estrategia electoral con miras a las elecciones presidenciales de 2018 que, además, serían concurrentes con las de gobernadores. A finales de 2017 se efectuó un acercamiento entre Morena y las dirigencias nacionales del PES y el PT, el cual se concretó en 2018 como la primera coalición de Morena, denominada Juntos Haremos Historia. Este fue un cambio más que significativo, ya que el rendimiento electoral de Morena de 2015 a 2017 fue creciente, aunque no ganó una gubernatura.

La estrategia pragmática-rentable: 2018-2020

Las elecciones de gobernadores de 2018 representaron un cambio de timón y la implementación de una nueva estrategia. No fue algo menor, porque la posición ideológica de Morena en los primeros tres años fue sumamente rígida, la cual cambió a una rentable-pragmática. Como antecedente, la

tendencia de votación de Morena venía en aumento desde 2015 y los años 2018 y 2019 no fueron la excepción, como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1
Votación de Morena en las elecciones de gobernadores: 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de los OPL.

En las elecciones de 2018 se disputarían nueve gubernaturas y las expectativas a favor de Morena fueron muy favorables en ese ámbito y en el Congreso federal. Guzmán Bracho (2019) opinó que “la coalición JHH [consiguió] la legitimidad democrática derivada del voto y el dominio de las principales instituciones políticas federales (y algunas estatales) para emprender su agenda de gobierno” (p. 32). Derivado de lo anterior, la coalición JHH ganó en 5 de las 9 gubernaturas (Ciudad de México, Morelos, Chiapas, Tabasco y Veracruz), lo que representó su mayor éxito hasta ese momento.

De forma desagregada ganó en el estado de Morelos con Cuauhtémoc Blanco como candidato, político emanado del PES, quien obtuvo la victoria con 52.45%, mientras que en segundo lugar quedó el candidato Víctor Caballero del PAN, con 14.05%, un MV de 38.40% de baja competencia.

En la Ciudad de México triunfó con Claudia Sheinbaum, fundadora de Morena, quien sumó 47.05%, mientras que en segundo lugar se ubicó Alejandra Barrales (del Frente) con 31.02%, un MV de 16.03% de mediana competencia. En Chiapas, Rutilio Escandón triunfó con 39.84%, en tanto que el candidato del PVEM quedó en segundo al sumar 22.85%, lo que generó un MV de 17% de mediana competencia. En Tabasco, Adán Augusto López ganó la elección con 61.45%, mientras que en un lejano segundo lugar, Gerardo Gaudio del PRD obtuvo 19.35%, un MV de 42.10% de baja competencia. Finalmente, en Veracruz Cuitláhuac García ganó la gubernatura con 43.70%, mientras que en segundo lugar se ubicó el candidato de Por Veracruz al Frente, Miguel Ángel Yunes Márquez con 38.39%, un MV de 5.31% de alta competencia.

De las cinco elecciones en donde ganó la coalición JHH, la más disputada fue Veracruz, clasificada como de alta competencia, a la que siguieron dos de mediana competencia (Ciudad de México, Chiapas) y dos de baja competencia (Tabasco y Morelos).

En general, la primera diferencia respecto de los tres años anteriores fue la política de coaliciones, en donde compitieron con dos aliados minoritarios, el PES y el PT, lo cual, si bien aportó votos, fue más bien una señal de legitimidad y mostró su capacidad de adaptación electoral.

En términos de estrategia no se trataba solamente de sumar votos, sino de mandar una señal de flexibilidad e integración al incorporar a otros actores políticos, partidos y organizaciones. Este cambio llevó al liderazgo de López Obrador a una posición de mayor pragmatismo y rentabilidad electoral porque sumó a políticos de diferentes espectros ideológicos, además de personajes independientes o sin militancia. Lo anterior es también la opinión de Rosendo Bolívar (2019), quien señala que los partidos autoubicados en el sector político de la izquierda subsumieron sus ideologías a lo pragmático (p. 189).

En la gráfica 1 se puede observar el crecimiento consecutivo obtenido en las elecciones de gubernatura 2018, donde su promedio se ubicó en 31.37%,

y no solo eso, sino que se mantuvo en las elecciones de 2019, ya que, de las dos gubernaturas en disputa, triunfó en las dos (Baja California y Puebla).

En Baja California, Jaime Bonilla de la coalición encabezada por Morena, ganó la elección con 50.38% al candidato del PAN, Oscar Vega Marín, quien obtuvo 23.14%, un MV de 27.24% de mediana competencia. En Puebla ganó Luis Miguel Barbosa con 44.67%, y en segundo lugar quedó Enrique Cárdenas del PAN con 33.23%, un margen de victoria de 11.44% de alta competencia.

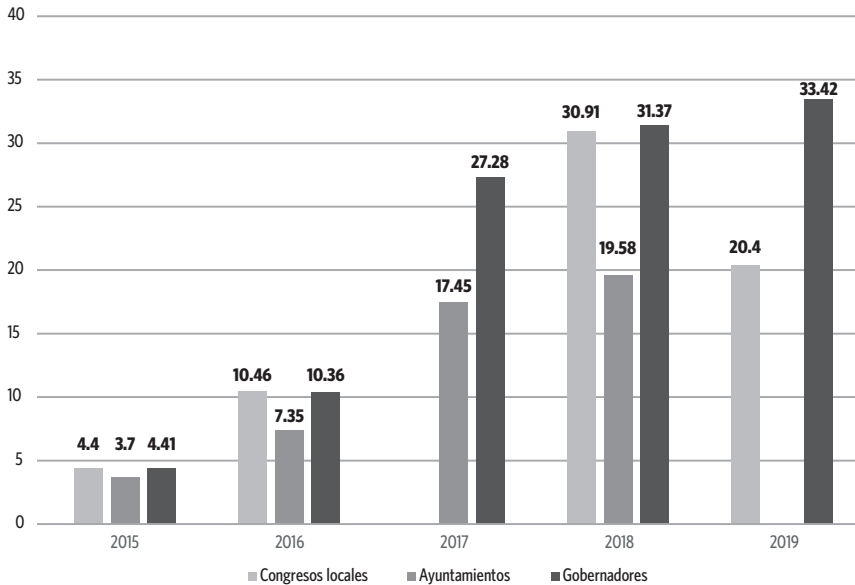
El promedio de votos en 2019 aumentó nuevamente al colocarse en 33.42%. Cabe resaltar que, a diferencia de las elecciones de 2018, en 2019 se presentó una baja participación electoral en ambos estados (Baja California, 29.65%; Puebla, 33.41%). Sin embargo, esto no implica que ambos triunfos fueran antidemocráticos, más bien reflejaron los bajos incentivos que los partidos opositores a Morena ofrecieron a los electores en dichos estados. En el caso del PAN, fue el partido que resultó el gran perdedor, debido a que gobernaba en ambos estados.

En otro frente, el PRI siguió su racha negativa, ya que en las elecciones de 2018 y 2019 no ganó ninguna gubernatura. En suma, Morena fue arrebatando espacio y votos, no solo al perredismo, sino a partidos antes consolidados como el blanquiazul y el partido tricolor.

Para complementar lo anterior, en el periodo 2015-2019 también se realizaron elecciones para renovar los congresos locales y algunos ayuntamientos. En la gráfica 2 podemos observar los resultados de Morena por cada año de elección.

Como puede notarse, es claro que el crecimiento de Morena ocurrió en casi todos los ámbitos, si se compara año con año, excepto en las elecciones de 2019 para el congreso local, en las que fue el único indicador que bajó. En todos los demás se observa una tendencia de crecimiento. Por ejemplo, el promedio de votos en las elecciones de gubernatura mantuvo su crecimiento durante cinco años consecutivos. En el caso de las elecciones de diputaciones

Gráfica 2
Votación de Morena por ámbito: 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el PREP de los OPL.

locales creció durante tres años, excepto en 2019. En la de ayuntamientos cuatro años seguidos tuvo puntajes a la alza.

Conclusiones

El sistema de partidos mexicano experimentó dos momentos con la llegada de Morena a la competencia. En el primero, en 2015, su irrupción no modificó la posición de predominio y acomodo en dos de los tres principales partidos (PRI y PAN), sino que el mayor afectado fue el PRD que perdió terreno ante Morena. El segundo fue que ese escenario mostró una nueva configuración en 2018, pues el partido de López Obrador desplazó a todos los partidos al colocarse en el primer lugar en captación de votos, tanto por la coalición JHH como en la votación individual. Esto se clasificó como la inercia de

un partido apenas intermedio (moderado en su captación de votos) a uno grande (votaciones superiores a 20%) en el ámbito federal.

En términos de la ubicación ideológica de Morena como partido, este se sitúa en dos momentos: primero como un partido rígido-ideológico durante sus primeros tres años de competencia política (2015-2017), y segundo como un partido pragmático-rentable (2018-2019). Hay que mencionar que la evidencia muestra que el periodo de mayor éxito se relaciona directamente con el segundo momento.

El crecimiento electoral del partido es realmente notorio en términos de captación de votos. Por ejemplo, la votación en las elecciones federales para renovar los diputados federales pasó de 8.37% en 2015 a 37.24% en 2018. Esto también se mostró en la cantidad de diputados que le fueron asignados por ambos principios de competencia (mayoría y representación proporcional), los cuales pasaron de 36 diputados en 2015 a 188 escaños en 2018.

La votación en el ámbito de los senadores no tiene marco de comparación, pero el partido obradorista logró sumar 55 de los 128 escaños, lo cual lo colocó como el partido mayoritario durante las LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) legislaturas. En el ámbito presidencial, el tabasqueño logró un histórico 53.19% de los votos, convirtiéndolo en el candidato más votado desde la transición a la democracia.

Desde su creación como partido, Morena ha dependido en gran parte del arrastre de Andrés Manuel López Obrador, quien es clasificado como un personaje que compite por la vía democrática, pero potencializado por un liderazgo carismático-integrador, lo que le ha permitido agregar a diferentes actores a su proyecto, desde empresarios y activistas hasta políticos de otros partidos. A diferencia de otros momentos, como la elección de 2006 en donde su liderazgo carismático fue dominante, en los últimos dos años, 2018 y 2019 lo característico del personaje fue una capacidad de adaptarse al entorno. No obstante, al depender del carisma la institucionalización del partido es aún débil.

Los logros de Morena fueron catalogados por algunos como un *tsunami electoral* en 2018, pero dicha inercia se mantuvo todavía en las elecciones subnacionales de 2019, en donde ganó las dos gubernaturas que se disputaron. El escenario en 2020 fue una pérdida de electorado en la renovación de ayuntamientos y congresos locales en medio de la pandemia de la COVID-19, aunque no se disputaron elecciones de gubernatura. El año 2021 representó una prueba de fuego para el partido en el gobierno pues estaban en juego una gran cantidad de cargos de elección, entre estos, 15 gubernaturas, de las cuales ganaron 11 y se colocaron con 17 ejecutivos estatales.

La evidencia de este trabajo es que Morena no irrumpió como un partido competitivo en 2015, pero gradual y consecutivamente mostró una tendencia de crecimiento en su captación de votos en el ámbito de los comicios para gobernadores. Esta misma tendencia se observa en la mayoría de las elecciones de ayuntamientos y congresos locales de dicho periodo.

La pregunta que queda pendiente es si el partido del presidente será capaz de mantener ese empuje o los partidos opositores recuperan terreno.

Anexo Indicadores

Margen de Victoria (MV)	Número Efectivo de Partidos (NEP)	Coeficiente de Desempeño Electoral (CDE)
<p>Este indicador mide la distancia en el porcentaje de votos entre el primero y el segundo partido. Entre más pequeño es el margen de victoria, más competitiva es la elección. Tiene un rango de 0 a 100 y su fórmula es: MV = V1 - V2</p>	<p>La fórmula es la siguiente: el número efectivo de partidos se calcula al elevar al cuadrado la cantidad de votos del partido (o de escaños), sumando los cuadrados y dividiendo uno por su suma.</p> $NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2}$	<p>La fórmula es la siguiente: CDE = (vi/p)/(Vi/P) Donde: vi: es la votación obtenida por el partido i en cada uno de los estados; p: es el número de ciudadanos empadronados en cada estado; Vi: es la votación nacional del partido i, y P: es el padrón nacional total.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Navarrete (2019a, p. 345).

Referencias

Anguiano, A. (2019). AMLO 2018: elecciones de crisis. ¿Gobierno de crisis? *Argumentos*, 89.

Bartolini, S. (1994). Tiempo e investigación comparativa. En Sartori, G. y Morlino, L. (coords.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Bolívar, R. (2019). Las coaliciones electorales de la izquierda mexicana (1988-2018). En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. México: UAM, Ítaca.

Béjar, L. (2018). Partidos políticos y políticas públicas. ¿Qué pasa con la representación parlamentaria en México? *Estudios Políticos*, 44.

Cámara de Diputados (2020). *Conoce a tu diputado*. Cámara de Diputados. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2019).

Cómputo Distrital, INE (2018). Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/2>

Corona, G. (2014). *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México*. México: UNAM, Gernika, FES Acatlán.

Díaz, M. (2019). El triunfo de AMLO, la cuestión del Estado y las luchas populares. *Argumentos*, 89.

Díaz, O. F. y León, L. E. (2019). *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano: una mirada posterior a la elección de 2018*. México: Universidad de Guanajuato, Tirant Lo Blanch, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Downs, A. (2007). Teoría económica de la acción política en una democracia. En Batlle, A. (coord.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Espejel, A. (2019, enero-abril). El ocaso del Partido de la Revolución Democrática. *Argumentos*, 89.

Espinoza, R. y Mirón, R. M. (2004). *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. México: UAM, UNAM, AMEP.

Esteinou, J. (2019, enero-abril). Las elecciones de 2018 y el triunfo de AMLO/Morena. *Argumentos*, 89.

Forbes Staff (2018, junio 13). AMLO, ganador del tercer debate presidencial: MassiveCaller. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/quien-gano-y-quien-perdio-el-tercer-debate-presidencial/> (fecha de consulta: 22 de junio de 2018).

_____ (2018a). Peña Nieto se despide como el presidente con más baja aprobación. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/pena-nieto-se-despide-como-el-presidente-con-mas-baja-aprobacion/> (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2019).

Garner, R., Ferdinand, P. y Lawson, S. (2009). *Introduction to Politics*. Reino Unido: Oxford University Press.

Gómez Tagle, S. (2001). Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral. En Meyenberg, Y. (coord.). *El dos de julio: reflexiones posteriores*. (pp. 237-278). México: Flacso, ISS, UAM.

González, J. L. (2019, enero-abril). Acotaciones estructurales a la Cuarta Transformación: forma imperio y forma social. *Argumentos*, 89.

Guzmán, M. (2019, enero-abril). El salto democrático de Morena. *Argumentos*, 89.

Hernández, A. y Gimete-Welsh, A. (2018, enero-abril). El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 232.

Huntington, S. (1994). *La tercera ola*. Argentina: Paidós.

Hutter, S., Kriesi, H. y Vidal, G. (2018). Old versus new politics. *Party Politics*, 24.

Infante, J. M. (2005, agosto-diciembre). Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos. *Confines*, 2.

Instituto Federal Electoral (2012). *Programa de Resultados Electorales Preliminares. Elecciones 2012*. Disponible en <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/SenadoresNacionalVPP.html>

Instituto Nacional Electoral (2014). Acuerdo INE/cg106/2014. Disponible en http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/lfe-v2/dS/dS-cg/dS-Sesionescg/cg-acuerdos/2014/Julio/cgex201406-14_02/CGex201407-14_ap_2.pdf (fecha de consulta: 24 de junio de 2015).

_____ (2015). *Programa de Resultados Electorales Preliminares. Elección de Diputados Federales 2015*. Disponible en <https://prep2015.ine.mx>

_____ (2018b) *Programa de Resultados Electorales Preliminares. Elecciones Federales 2018*. Disponible en <https://prep2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

King, G., Kohane, R. y Verba, S. (2012). *El diseño de la investigación social*, Madrid: Alianza.

Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of Western European Party Systems. En La Palombara, J. y Weiner, M. (eds.). *Political Parties and Political Development*. (pp. 184-200). Estados Unidos: Princeton University Press.

León, A. (2019, enero-abril). El papel del Instituto Nacional Electoral ante la primera elección presidencial. *Argumentos*, 89.

Lijphart, A. (2004). *Modelos de democracia*. Madrid: Ariel.

Loredo, J. (2019). *La transparencia en los partidos políticos mexicanos*, México: IEEM.

Manheim, J. y Rich, R. (1988). *Análisis político empírico. Método de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza.

Meyenberg, Y. (2004). EL PRD. La pugna por un nuevo liderazgo. En Mirón, R. M. y Espinoza, R. (coords.). *Nuevos Partidos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. (pp. 49-68). México: UAM, UNAM, AMEP.

Monsiváis, A. (2019). ¿El renacimiento de México? Sobre descontento, populismo y democracia. En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. (pp. 265-290). México: UAM, Itaca.

Moreno, A. (2018). *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*. México: FCE.

Navarrete, J. P. y Espinoza, R. (2017). Morena en las elecciones federales de 2015. *Estudios Políticos*, 40.

Navarrete, J. P. y Rosiles, J. (2019). El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador: de la derrota electoral a gobernar la victoria. *Argumentos*, 89.

Navarrete, J. P. (2019a). *Morena en el sistema de partido en México: 2012-2018*, México: IEEM.

_____ (2019b). La formación de cuadros en el PRD y Morena (2011-2018). En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. (pp. 199-242). México: UAM, Itaca.

_____ (2019c, julio-diciembre). El desempeño electoral de Morena en la elección presidencial de 2018. *Apuntes Electorales*, 61.

Navarro, A. (2018, mayo 30). Segundo hombre más rico de México llama a sus empleados a votar en contra de AMLO. *El Financiero*. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/segundo-hombre-mas-rico-de-mexico-llama-a-sus-empleados-a-votar-en-contra-de-amlo> (fecha de consulta: 6 de junio de 2018).

Páez, A. (2018, enero 16). Tatiana Clouthier y Alfonso Romo se suman a la campaña de AMLO. *La Crónica*. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1060847.html> (fecha de consulta: 30 de enero de 2018).

Parametría (2018, mayo 29). Disponible en <http://www.parametria.com.mx/estudios/continua-crecimiento-de-andres-manuel-lopez-obrador/> (fecha de consulta: 23 de mayo de 2018).

Redacción *Excélsior*. (2018). Margarita Zavala renuncia a la candidatura presidencial. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/margarita-zavala-renuncia-a-la-candidatura-presidencial/1239284> (fecha de consulta: 6 de junio de 2018).

Reforma (2018, 27 junio). Encuesta. Elecciones 2018. Disponible en <https://www.etcetera.com.mx/nacional/ultima-encuesta-reforma-amlo-anaya-meade/> (fecha de consulta: 23 de mayo de 2023).

Reveles, F. (2008). *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. México: Gernika.

_____ (2019). La izquierda electoral en el poder: el caso del Partido de la Revolución Democrática de México. En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. México: UAM, Ítaca.

Ryan, T. (2017). How Do Indifferent Voters Decide? The Political Importance of Implicit Attitudes. *American Journal of Political Science*, 61(4).

Sáez, H. E. (2019). Cuarta transformación: antecedentes y perspectivas. *Argumentos*, 89.

Sartori, G. (2016). *Homo videns*. México: Penguin Random House.

_____ (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Senado de la República (2020). *Integración de la LXV Legislatura*. Disponible en <https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion> (fecha de consulta: 28 de enero de 2020).

Tejera, H. (2016). *Retos y desafíos del proceso electoral 2014-2015*. México: INE.

Valdés, L. (2017). *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1977-1991)*. México: FCE.

Valencia, L. (2019). Balance de la izquierda partidista contemporánea en la actividad del Poder Legislativo en México. En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. México: UAM, Ítaca.

Vázquez, S. (2016). Discurso conflictivo en las elecciones mexicanas. *Política y Gobierno*, 2(23).

Vidal, G. (2019). La izquierda y la democratización incompleta (1988-2018). En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. México: UAM, Ítaca.

Wolinetz, S. (2007). Más allá del partido Catch all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas. En Montero, J. R., Gunther, R. y Linz, J. (coords.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Zamitiz, H. (2019). La izquierda en México, su contribución a la democratización del sistema político y los obstáculos para acceder al ejercicio del poder. En Vidal, G. (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político*. México: UAM, Ítaca.

Capítulo 11

El voto de los mexicanos en el extranjero: 2017-2019

Víctor Alejandro Espinoza Valle*

En 2006, los mexicanos que viven en el exterior tuvieron la oportunidad de sufragar por primera vez. Se trató, además, de la elección presidencial más competida de nuestra historia. Dicha participación ponía fin a una larga discusión sobre las tendencias probables del voto de la diáspora mexicana. Durante muchos años se decía que no se permitía el voto de los paisanos porque no le convenía al gobierno, pues el voto sería por una opción de oposición, o que los paisanos debido a las causas de su emigración tendrían una postura crítica frente a los gobiernos emanados del PRI.

Lo cierto es que es hasta el 28 de junio de 2005, cuando se aprobó la legislación secundaria que permitió materializar la reforma constitucional del 31 de julio de 1996, mediante la cual se aprobó el voto fuera del distrito de residencia, se abrió la posibilidad para el voto a distancia. Ya para ese momento había un fuerte reclamo de las organizaciones de paisanos para que se les permitiera participar en elecciones mexicanas, demanda de la que

* Correo electrónico: victorae@colef.mx

hicieron eco primero los diputados y luego los senadores, quienes finalmente la aprobaron. Entre las elecciones de 2006 a 2012, las modalidades del voto fueron exclusivamente a través del correo postal. El 23 de mayo de 2014 las reglas del sufragio a distancia adicionaron al voto postal la posibilidad de depositar las boletas en embajadas y consulados, así como el voto por internet (que no se llegó a instrumentar debido a la imposibilidad de concluir con las pruebas de los sistemas diseñados al efecto). Otra de las adiciones fundamentales fue la posibilidad de la credencialización en el exterior, que vino a incrementar notablemente la Lista Nominal de Electores Residentes en el Exterior (LNERE).

En este trabajo se analizan los datos de la participación de los mexicanos en el exterior en las elecciones del periodo 2017-2019. Durante este lapso hubo dos elecciones federales (presidente de la República y senadores); 10 elecciones de gobernador y una de diputados de representación proporcional. En efecto, en 2017 los paisanos votaron por gobernador del Estado de México y de Coahuila. Para 2018 habría siete elecciones concurrentes desde el exterior: Guanajuato, Morelos, Chiapas, Yucatán, Puebla, Jalisco y Ciudad de México. En Jalisco además se votó por un diputado por representación proporcional. Para 2019, en virtud de la anulación de la elección ordinaria, Puebla llevó a cabo comicios de gobernador de manera extraordinaria.

En el último apartado examino las preferencias políticas de los paisanos, utilizando dos ejemplos: los resultados presidenciales entre 2006 y 2018 y los correspondientes a la Ciudad de México. En este caso tomo el comportamiento interior y exterior de los capitalinos para las tres elecciones presidenciales; posteriormente analizo las preferencias del “voto chilango” comparado con el voto interior en las dos elecciones de jefe de gobierno. El objetivo es clasificar los votos según una tipología de cuatro celdas: voto similar, sufragio diferente (para comparar voto interno y voto externo); voto no opositor y voto opositor (comparando el partido político al que pertenece el candidato o la candidata ganador vs el partido político del gobernante al momento de la elección).

El camino

Han sido muy pocos los fenómenos tan dinámicos en el ámbito de la cultura y los derechos políticos de los mexicanos como el del sufragio extraterritorial (Espinoza, 2019). Aproximadamente en poco más de una década hemos acumulado una gran experiencia sobre la participación política de la diáspora. Mucho hemos avanzado en el conocimiento del ejercicio de los nuevos derechos políticos de las comunidades en el exterior, sobre todo al acumularse los casos en las entidades de la República, aun cuando falte todavía un buen trecho en el estudio de la cultura política en el exterior.

A la fecha sumamos un total de 27 elecciones desde el exterior. Tres comicios presidenciales, 1 de senadores, 2 de diputados en Chiapas, 1 de diputado por representación proporcional en Jalisco y 20 elecciones de gobernador. La experiencia en las entidades ha sido muy intensa y a la fecha en prácticamente la mitad (15) ha habido elecciones para gobernador desde el exterior. Michoacán fue el estado pionero y tuvo sus primeros comicios en 2007, replicándolos en 2011 y 2015. La Ciudad de México tuvo su primera experiencia de sufragio extraterritorial en 2012 (que se convirtió en la primera elección concurrente desde el exterior) y de nuevo en 2018. Colima ha celebrado un par de ejercicios en 2015 y en 2016 (en la segunda ocasión fue elección extraordinaria). Baja California Sur celebraría sus primeras elecciones en 2015 y para el año siguiente (2016) se sumarían Oaxaca, Aguascalientes y Zacatecas. En 2017 hubo comicios desde el exterior en el Estado de México y Coahuila. Sin embargo, sería en 2018 cuando tuvimos la mayor experiencia de sufragio extraterritorial al elegirse siete gobernadores. Por primera vez lo hicieron los paisanos de Guanajuato, Jalisco, Chiapas, Morelos, Puebla, Yucatán y Ciudad de México, así como elecciones de presidente de la República y senadores. Por su parte, Puebla llevaría a cabo de nuevo elecciones desde el exterior para elegir gobernador de manera extraordinaria.

Los estudios sobre el comportamiento del voto extraterritorial de los mexicanos son relativamente nuevos. Sin embargo, en los dos últimos lustros han tenido auge aquellos trabajos que analizaron las experiencias presidenciales

de 2006 y 2012. El estudio de los procesos locales donde participan los migrantes es prácticamente inexistente, salvo tres textos (Espinoza, 2016; Emmerich y Alarcón, 2016, y Muñoz, 2016), todavía queda un largo trecho para comprender a cabalidad y estudiar en perspectiva comparada el voto de los mexicanos del exterior en sus entidades de origen.

Como otros asuntos centrales de la transición política mexicana, la extensión de los derechos políticos de los mexicanos en el exterior es fruto de reformas legales que responden a las exigencias de la comunidad. En este caso, los representantes de las organizaciones de migrantes han sido fundamentales para lograr incluir en las agendas legislativas el tema del sufragio a distancia.

Como sabemos, después de la reforma constitucional del 31 de julio de 1996 que permitió el sufragio fuera del distrito de residencia, pasaron nueve años para que se promulgaran las normas que hicieron posible el voto a distancia. Fue el 28 de junio de 2005 cuando el Congreso aprobó las reformas que llevaron a la primera experiencia en la elección presidencial de 2006 y que fueron publicadas dos días después: el 30 de mayo.

La adecuación de la normatividad electoral en la materia tuvo lugar nueve años después. Efectivamente, el 23 de mayo de 2014 fueron publicadas las nuevas reglas en el *Diario Oficial de la Federación*; entre otros cambios importantes, se incluyeron modificaciones a la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero. A diferencia de lo que había sido la reforma de 2005, cuando solo se aprobó el voto postal a quien tuviera la credencial para votar con fotografía, se introdujeron otras modalidades para el sufragio: no solo la postal, sino entregando la boleta en embajadas y consulados, así como vía electrónica, es decir, voto por internet. Además, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitiría por primera ocasión credenciales a través de las representaciones mexicanas en el exterior, lo cual era una demanda reiterada de las organizaciones de migrantes que consideraban que en gran parte la escasa participación obedecía a la falta del documento oficial. Este ha sido uno de los avances más significativos y que ha logrado incrementar la participación electoral.

Si bien quedó establecido en la reforma electoral de 2005 que la modalidad preferente del voto a distancia sería la postal, hubo algunas excepciones antes que la normatividad de 2014 introdujera la posibilidad del voto por internet en las elecciones federales: fueron algunos casos antes y después de la citada reforma: el del Distrito Federal, donde gracias a una decisión del TEPJF, en 2012 el “voto chilango” (así llamado oficialmente), también se pudo realizar por internet; lo mismo que en la elección ordinaria de Colima de 2015; de Chiapas en dos ocasiones para elegir a diputado federal en 2012 y 2015, y Baja California Sur en 2015.

Para el proceso electoral de 2018 por cuestiones técnicas se decidió posponer esta modalidad. Sin duda, en el futuro próximo seremos testigos de la utilización de las nuevas tecnologías como vehículos de la participación ciudadana, sobre todo en el caso de los mexicanos del exterior. Quizás en modalidades combinadas de voto a través de urnas electrónicas en centros de votación e internet.

Los resultados. Participación nacional

Las experiencias internacionales del voto desde el exterior no tienen registros altos de votación (Espinoza, 2019), más bien estas son bajas, independientemente de las normatividades aplicables a cada caso. México no es la excepción y así lo reporta la tabla 1, en la que pueden observarse los datos de las tres elecciones presidenciales que tuvieron lugar luego de la reforma electoral de 2005. Entre la primera y última elección presidencial desde el exterior hubo un aumento significativo en términos absolutos, 33,131 votos desde el exterior en 2012, mientras que prácticamente se triplicó para 2018: 98,470. Sin duda, el incremento de la participación está relacionado con los cambios que introdujo la reforma electoral de 2014, cuando se aprobó la credencialización en el exterior (para llevarse a cabo en embajadas y consulados mexicanos). Se trataba de una vieja demanda, sobre todo de los líderes de las organizaciones de paisanos en Estados Unidos.

Tabla 1
Elecciones presidenciales

Año de elección	Votos totales		Lista Nominal	Porcentaje de participación
2006	Interior	41,791,322	71,374,373	58.21%
	Exterior	33,131	40,876	81.05%
2012	Interior	50,102,902	79,433,131	63.08%
	Exterior	40,714	59,115	68.87%
2018	Interior	56,512,557	89,069,625	63.44%
	Exterior	98,470	181,256	54.32%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Lo que sí es preocupante es el descenso de la participación desde el exterior en términos porcentuales. Si se mide en relación con la LNERE, 2006 fue el año con el registro más alto (81.05%), mientras que en 2012 hubo 40,714 votos, y aumentaron los registros de la LNERE (59,115), aunque se tuvo un descenso de 68.87%; en 2018 donde hubo apenas un 54.32% debido al importante crecimiento de la Lista Nominal que llegó a 181,256, frente a 98,470 boletas electorales recibidas.

Este mismo dato de la caída porcentual comparado con la participación al interior del país contrasta notablemente en 2018, mientras que en las dos elecciones previas la participación porcentual de quienes votaron desde el exterior fue superior. En 2006 la diferencia fue de 22.84% (81.05 y 58.21%, respectivamente). En 2012 la diferencia se redujo, pero continuó favorable al sufragio exterior: 5.79% (68.87 y 63.08%). Esto, sin duda, porque los votos recibidos apenas crecieron: 7,583 entre las dos elecciones. La relación se invirtió en 2018, ya que el sufragio en términos relativos fue mayor hacia el interior con un 63.44%, respecto al voto recibido desde el exterior que fue de 54.32%, una diferencia desfavorable de casi 10 puntos: 9.12%.

Tabla 2
Elecciones de presidente de México y senadores federales 2018

Tipo de voto	Presidente de México			Senadores		
	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	56,512,557	89,069,625	63.45	56,593,127	89,069,625	63.54
Voto externo	98,470	181,256	54.33	98,742	181,256	54.48
Voto total	56,611,027	89,250,881	63.43	56,691,869	89,250,881	63.52

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2018). *Cóputos Distritales 2018*.

Elecciones federales. Presidencia. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>; INE (2018). *Cóputos distritales 2018. Elecciones Federales. Senadurías*.

Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/2>

Elecciones locales desde el exterior 2017-2019

En 2017 hubo elecciones de gubernatura en dos entidades: Estado de México y de Coahuila (tabla 3). Como puede observarse, los números absolutos son magros, no solo en términos de los registros en la LNERE, sino en los participantes. No debemos olvidar que para estas elecciones se podían enviar las boletas electorales por correo o depositarlas en embajadas y consulados. Asimismo, la credencialización en el extranjero estaba en marcha.

En el caso del Estado de México, solamente se recibieron un total de 297 votos desde el exterior, pero la LNERE tuvo 365 registros, lo que hace que en términos porcentuales sea muy alta la participación: 81.37%, dato que contrasta notablemente con la participación interna que fue de 53.72%. Si tomamos los datos absolutos de la votación interna que fue de 6,055,848,

la comparación con el exterior (297) aumenta el contraste. Es decir, con un listado nominal tan grande, más de 11.3 millones, la cifra de participación desde el exterior resulta ser sumamente reducida. Habría que revisar las estrategias del órgano electoral local para buscar motivar la participación desde el exterior, ya que tampoco lograron aumentar el número de registros en la Lista Nominal.

Tabla 3
Elección de gubernatura en Coahuila y Estado de México 2017

Tipo de voto	Estado de México			Coahuila		
	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	6,055,848	11,312,917	53.53	1,264,521	2,065,694	61.22
Voto externo	297	365	81.37	130	153	84.97
Voto total	6,056,145	11,313,282	53.53	1,264,651	2,065,847	61.22

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México (2017). *Resultados definitivos por Municipio*. Disponible en https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html; INE (S.F.). Histórico. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelextranjero>

Instituto Estatal de Coahuila (2017). *Cómputos Electorales Coahuila 2017*. Disponible en <http://www.iec.org.mx/vl/index.php/computos-por-casilla>

En el caso de Coahuila, si bien no es tan reducida la participación desde el exterior en comparación con la del Estado de México, 130 sufragios a distancia no es una cifra considerable, aunque el total sean 153 sufragios posibles. Desde luego que en términos porcentuales el registro es muy alto: 84.97%, máxime si se le compara con el porcentaje del voto interior, que se situó en 23.75% menos, es decir, un 61.22%, una alta cifra para una votación de gobernador.

Las elecciones locales 2018-2019

En 2018 tuvieron lugar elecciones federales y locales de manera concurrente en 30 de 32 entidades del país. Salvo Baja California y Nayarit, en el resto de las entidades coincidieron las elecciones el día 1º de julio. Además, en 9 entidades hubo elecciones para gobernador y en 7 de estas se eligieron gobernadores desde el exterior: Ciudad de México, Guanajuato, Morelos, Puebla, Yucatán, Chiapas y Jalisco. En todos los casos, salvo la Ciudad de México, era la primera ocasión que elegían a sus gobernadores desde el exterior. Además, en el estado de Jalisco sus paisanos en el exterior pudieron votar por diputados de representación proporcional en cuyas listas los partidos incluyeron a figuras migrantes. De los 9 estados que tuvieron elecciones concurrentes el 1º de julio de 2018, solamente Tabasco y Veracruz no tienen aprobada la normatividad para permitir a sus paisanos sufragar desde el exterior.

Uno de los estados con fuerte tradición migratoria es Guanajuato. Los datos de la entidad muestran que de las 7 entidades que eligieron gobernador desde el exterior, se situó en el tercer lugar de participación en términos absolutos, solo superada por Jalisco y la Ciudad de México. Aunque, como puede verse en la tabla 4, si tomamos la participación porcentual es obvio que el promedio estatal es bajo: 52.17%. El listado nominal registró ese tercer mejor lugar al que me refería con 11,551 guanajuatenses, de los cuales finalmente enviaron y/o entregaron su voto en consulados y embajadas 4,830, para lograr un 41.81% de participación porcentual. Sin duda, en este caso, también de manera coincidente con las entidades señaladas, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato creó una Unidad Técnica del Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero, de manera permanente, encargada de llevar a cabo una intensa campaña de concientización para que sus paisanos se interesaran por votar a distancia. Esta estrategia ayudó a incrementar un poco la participación en comparación con otros estados.

En el estado de Morelos también hubo elecciones para gobernador. Ocupó el quinto lugar en mayor votación desde el exterior. Sin embargo, de las siete

entidades que votaron desde el exterior, fue la de menor número de votantes internos en términos absolutos: apenas 952,177 sufragios. Esa votación se tradujo en 66.15% que tampoco fue el más bajo. Asimismo, los morelenses del exterior no fueron muy activos en su participación; 1,845 enviaron o depositaron su boleta, de un total de 3,503 que se registraron en la LNERE, lo cual se tradujo en un 52.66% de sufragantes. Una diferencia negativa de 13.49% respecto a los votantes internos.

Tabla 4
Elección de gubernatura en Morelos y Guanajuato 2018

Tipo de voto	Guanajuato			Morelos		
	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	2,275,646	4,359,531	52.20	952,177	1,439,365	66.15
Voto externo	4,830	11,551	41.81	1,845*	3,503	52.66
Voto total	2,280,476	4,371,082	52.17	954,022	1,442,868	66.12

Fuente: INE (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>; INE (s.f.). Histórico. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelextranjero>.

*La suma total de los votos contabilizados (1,843) no coincide con el total de votos que se recibieron (1,845)

Como señalé, Chiapas y otras cinco entidades (Guanajuato, Jalisco, Morelos, Yucatán y Puebla) se incorporaban por primera ocasión al voto a distancia para elegir gobernador. En el caso de Chiapas, ya existía el antecedente de dos elecciones para diputados locales desde el exterior: en 2012 y 2015, en las que incluso se votó por internet. Tal como se puede observar en la tabla 5, la participación en la entidad puede caracterizarse como alta (66.61%)

y un poco superior (3.18% por encima de la media nacional que fue de 63.43%, si tomamos la elección presidencial). Tanto el promedio de los votos internos como el del voto general son muy semejantes, la caída se dio en el voto a distancia. Se recibieron 1,101 sufragios de una LNERE de 2,538 para una participación de 43.38%, porcentaje significativamente más bajo que el promedio: 23.23% menos.

Tabla 5
Elección de gubernatura en Chiapas y Yucatán 2018

Tipo de voto	Chiapas			Yucatán		
	Total	Lista Nominal	Porcentaje de participación	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	2,359,489	3,541,181	66.63	1,136,070	1,544,062	73.57
Voto externo	1,101	2,538	43.38	681	1,033	65.92
Voto total	2,360,590	3,543,719	66.61	1,136,751	1,545,095	73.57

Fuente: INE (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>; INE (s.f.). Histórico. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoneleextranjero>.

Los yucatecos también decidieron incluir en estas elecciones el sufragio extraterritorial, en las que se registró el menor número de votantes desde el exterior de las siete que tuvieron lugar de manera concurrente en 2018. Yucatán tiene una tradición arraigada de alta participación o, si se quiere, de bajo abstencionismo. Esto se refleja claramente en el altísimo porcentaje que reflejan tanto los votantes internos como el gran total: 73.57%; el más alto en todo el país. Efectivamente, de 1,545,095 inscritos en la LNERE, votaron 1,136,751. Paradójicamente ese mismo comportamiento no lo replicaron desde el exterior. La votación de los yucatecos del exterior declinó de manera

pronunciada: apenas se recibieron 681 votos de un total de 1,033 inscritos en la Lista Nominal, lo cual arrojó una participación de 65.92%; es decir, 7.61% menor respecto a la votación total.

Mención especial merece el estado de Puebla, entidad en la que hubo elecciones ordinarias en 2018 y elecciones extraordinarias en 2019 (tabla 6). Esta ciudad ocupó el cuarto lugar de participación extraterritorial en 2018. Alcanzó 4,391 sufragios de un total de 10,832 votos potenciales, para un 40.53% en términos relativos. De nuevo, aunque es una entidad con mayor número de sufragios desde el exterior, después de la Ciudad de México y Jalisco, comparado con el voto interno su porcentaje no es tan significativo, 26.7% menor que el porcentaje del voto interno, que fue de 67.23%. Posteriormente, en virtud de que falleció la gobernadora, se llevó a cabo una elección de gubernatura el 2 de junio de 2019, con una participación ciudadana muy baja; prácticamente cayó 50% respecto a la elección ordinaria. En términos absolutos el voto interno disminuyó a la mitad, pues pasó de 3,018,622 votantes a 1,530,191, mientras que el voto a distancia cayó de 4,391 a 2,398 mil boletas enviadas. Sin embargo, como la LNERE disminuyó drásticamente para la elección extraordinaria, como puede apreciarse al pasar de 10,832 a 4,269 registros, el porcentaje de participación aumentó: 56.17%.

En el estado de Jalisco hubo una doble votación desde el exterior para elegir gobernador y un diputado de representación proporcional (tabla 7). No se trató en este último caso de un “diputado migrante” propiamente dicho, pero los partidos incluyeron a migrantes en sus fórmulas de RP para que llegaran al Congreso local; finalmente se integró una diputada del partido Movimiento Ciudadano: Libier Jiménez, mientras que la diputada suplente fue Elvia Yolanda Torres Cosío. La tabla 7 contiene la información de ambas elecciones y da cuenta de uno de los problemas que presenta la información oficial. Hay ligeras disparidades entre lo que se reporta en la estadística del INE y la que se informa en el sitio oficial del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Tal disparidad queda manifiesta en los registros de la LNERE. En el caso de la elección de gobernador el registro es de 16,502 y en la de diputados de RP es de 16,436.

Tabla 6
Elección de gubernatura 2018 y elección extraordinaria de gubernatura en Puebla 2019

Tipo de voto	2018			2019		
	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	3,018,622	4,489,748	67.23	1,530,191	4,584,484	33.37
Voto externo	4,391	10,832	40.53	2,398	4,269	56.17
Voto total	3,023,013	4,500,580	67.16	1,532,589	4,588,753	33.39

Fuente: Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2018). Resultados de cómputo final de las elecciones 2017-2018. Disponible en <https://www.ieepuebla.org.mx/2018/computos/TEEP-I-031-2018-AC.pdf>

INE (s.f.). Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelejranjero>

INE (s.f.). Elección extraordinaria Puebla 2019. Disponible en <https://computos2019-pue.ine.mx/#/gubernatura/nacional/1/1/1/1>

Jalisco es la segunda entidad con mayor afluencia de votantes desde el exterior, después de la Ciudad de México. Se recibieron 8,530 sufragios desde el exterior de un total de 16,502 de la LNERE, lo que arrojó una participación de 51.69%. En este caso, fue ligeramente más bajo el porcentaje de sufragios de quienes votaron en la entidad, que fue de 55.23%, una diferencia de 3.54%. Estamos muy cercanos al promedio de la elección de presidente de la República que fue de 54.33%. En el caso de la elección de diputado migrante, se recibieron 8,501 sufragios de una LNERE de 16,436. El promedio fue muy semejante al del voto por gobernador: 51.72%. La diferencia en términos absolutos es con el voto interno. Por una situación inexplicable, a menos que sea por un error de registro, votaron 189,004 ciudadanos más dentro del territorio por los candidatos a diputados de RP que para gobernador, eso se refleja también en términos porcentuales pues el voto interno

representó 58.57%, mientras que el sufragio extraterritorial alcanzó 51.72%, una diferencia favorable de 6.85% para el voto interior.

Tabla 7
Elección de gubernatura y diputaciones de Jalisco 2018

Tipo de voto	Total	Lista Nominal	Porcentaje de participación	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	3,264,994	5,911,042	55.23	3,453,998	5,896,959	58.57
Voto externo	8,530*	16,502	51.69	8,501	16,436	51.72
Voto total	3,273,524	5,927,544	55.22	3,462,499	5,913,395	58.55

Fuente: INE (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>

INE (s.f.). Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmr/historico#Evoluciondelvotoenelejranjero>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco (s.f.). Resultados Electorales. Disponible en <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>

* La suma total de los votos contabilizados (8,524) no coincide con el total de votos que se recibieron (8,530).

El caso de la Ciudad de México

Me interesa poner énfasis en este caso, por ser el que ha reportado en los procesos de 2012 y 2018 la mayor participación ciudadana. Como sabemos, la primera ocasión que los habitantes de la capital del país votaron desde el exterior para elegir a su jefe de gobierno fue en 2012 (tabla 8). En esa ocasión lograron instrumentar el voto por internet y por correo postal para el voto a distancia. Así, el registro de 2012 es de 7,915 sufragios de un total de 10,782 inscritos en la LNERE para un porcentaje de participación del 73.40%. Una diferencia de 7.42% sobre el porcentaje de votos de los capitalinos que vivían en la ciudad.

Tabla 8
Elección de jefe de gobierno de la Ciudad de México 2012

Tipo de voto	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	4,762,011	7,216,860	65.98
Voto externo	7,915	10,782	73.40
Voto total	4,769,926	7,227,642	65.99

Fuente: INE (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>

INE (s.f.). Histórico. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoeneleextranjero>

Tabla 9
Elección de jefe de gobierno de la Ciudad de México 2018

Tipo de voto	Total de votos	Lista Nominal	Porcentaje de participación
Voto interno	5,372,712	7,628,256	70.43
Voto externo	20,839	28,803	72.35
Voto total	5,393,551	7,657,059	70.43

Fuente: INE (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>

INE (s.f.). Histórico. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoeneleextranjero>

Para 2018, no fue posible lograr que los “chilangos” en el exterior votaran por internet –es necesario decir que no utilizo el gentilicio de manera despectiva, oficialmente así llamó el Instituto Electoral de la Ciudad de México al voto de los capitalinos en el exterior-. Solo se utilizaron las modalidades introducidas por la reforma de 2014: envío de las boletas por correo y/o entrega en consulados y embajadas. Además, permitir la credencialización en el exterior ayuda a explicar los números de 2018. Aun cuando una de las modalidades es el voto electrónico, el INE consideró que el sistema a utilizar no estaba probado de manera suficiente y podría generar problemas, por ello se decidió posponer en todas las elecciones de ese año el voto electrónico por internet.

Como se puede observar en la tabla 9, aunque la LNERE aumentó muy poco en términos absolutos, 429,417 registros entre 2012 y 2018, la diferencia entre el total de votos y la lista nominal se redujo significativamente pasando de 2,457,716 en 2012 a 2,263,558 en 2018. Por ello, el aumento porcentual es significativo entre las dos elecciones: 65.99 y 70.43%, respectivamente. En el caso del voto exterior, aunque el comportamiento porcentual es muy semejante (73.40 y 72.35%, respectivamente), en términos absolutos el crecimiento fue muy significativo. Mientras que la LNERE aumentó más del doble (18,021 registros), el voto chilango tuvo un incremento de 12,924 boletas recibidas. Se trata de la entidad con la mayor participación absoluta por segunda ocasión consecutiva en la elección de jefe de la ciudad, y en mucho se debe a la estrategia de comunicación del IECM con las comunidades en el exterior.

Preferencias políticas a distancia

Como parte de un proyecto de investigación en desarrollo (Espinoza, 2020), he elaborado una tipología de cuatro clasificaciones que contrastan los resultados electorales del voto interior y exterior, aplicable a resultados de elecciones federales y estatales. Se trata de un *voto similar* cuando el resultado del voto interior y exterior coincide plenamente con los candidatos ganadores, básicamente referido al primer lugar. Pero también puede haber

similitud en el segundo, tercero o todos los candidatos. Denomino *sufragio diferente* cuando no coinciden los candidatos ganadores del primer lugar, aunque pueda haber una similitud entre algunos de los otros candidatos. Señalo que *no hubo voto opositor* cuando en el voto exterior el partido del candidato ganador es el mismo que postuló al gobernante al momento de la elección. Y, por último, sostengo que *hubo voto opositor* cuando en el sufragio extraterritorial el partido del candidato ganador no es el mismo que el del gobernante en turno.

La aplicación de la tipología se muestra claramente en la siguiente tabla.

Tabla 10
Voto similar, diferente y opositor, nacional

2006	Interior	Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador	Roberto Madrazo		
	Exterior	Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador	Roberto Madrazo	Similar	No hubo voto opositor
2012	Interior	Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador	Josefina Vázquez Mota		
	Exterior	Josefina Vázquez Mota	Andrés Manuel López Obrador	Enrique Peña Nieto	Diferente	No hubo voto opositor
2018	Interior	Andrés Manuel López Obrador	Ricardo Anaya Cortés	José Antonio Meade		
	Exterior	Andrés Manuel López Obrador	Ricardo Anaya Cortés	José Antonio Meade	Similar	Voto opositor

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Respecto a las tres últimas elecciones presidenciales, en los comicios de 2006, tanto los votantes internos como los del exterior votaron por el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, lo cual nos arroja un comportamiento *similar*. Y *no hubo voto opositor*, porque Calderón era del mismo partido político que el entonces presidente de la República: Vicente Fox Quesada. Seis años después, en 2012, los paisanos votaron de manera *diferente* al

preferir a Josefina Vázquez Mota, candidata del PAN, en comparación con el voto interno que fue por el candidato priista Enrique Peña Nieto (EPN). El segundo lugar fue *similar* al coincidir interna y externamente por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), mientras que en el tercero también sería *diferente* pues se decantaron por EPN. *No hubo voto opositor* desde el exterior pues Josefina Vázquez Mota era, como el presidente de la República, militante del PAN. Finalmente, en 2018 hubo, por primera ocasión, una perfecta alineación en los resultados internos y externos. Se trató de un voto *similar* para los tres primeros lugares. Al igual que en el sufragio interior, hubo *voto opositor*, pues tanto los paisanos como los votantes nacionales lo hicieron por AMLO, cuando gobernaba el priista EPN.

En la tabla 11 se muestran las preferencias políticas de los habitantes de la capital. Por un lado, se presenta la clasificación con base en las tres elecciones presidenciales, es decir, de cómo se comportó el voto de los capitalinos en los comicios para elegir a presidentes de 2012 a 2018. Por otro lado, las preferencias mostradas por el voto chilango en las dos elecciones en las que han sufragado por jefe de gobierno: 2012 y 2018. Respecto a las preferencias en elecciones presidenciales el comportamiento es exactamente el mismo que el que describí derivado de la tabla anterior y que mostraba el voto del total de los mexicanos dentro y fuera del país. Entre esos comportamientos no existe variación alguna como podemos observar.

En el caso de las dos elecciones para jefe de gobierno desde el exterior, en 2012 el voto por el ganador fue *similar*: Miguel Ángel Mancera, candidato del PRD, obtuvo la mayoría de los votos. Fue *diferente* en el segundo lugar: interiormente lo obtuvo la candidata del PRI, Beatriz Paredes Rangel, y desde el exterior los paisanos prefirieron a la candidata del PAN, Isabel Miranda de Wallace. Obviamente para el caso del tercer lugar, las preferencias se invirtieron. No hubo *voto opositor* porque gobernaba en el Distrito Federal Marcelo Luis Ebrard Casaubón, quien había obtenido el triunfo postulado por la coalición Por el Bien de Todos, encabezada por el PRD (PT y Convergencia). En 2018 se registró un voto *similar* en los tres primeros lugares, pues tanto los votos del interior como el voto chilango fueron

mayoritariamente para la candidata de la coalición, Juntos Haremos Historia (Morena-PT-PES), Claudia Sheinbaum. Mientras que en el segundo lugar se situó María Alejandra Barrales, candidata de la coalición Por la Ciudad de México al Frente (PRD-PAN-MC). Finalmente el candidato del PRI, Mikel Andoni Arreola ocupó el tercer lugar en votos tanto del interior como del exterior. En 2018 sí hubo *voto opositor*, pues como vimos el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, había sido postulado por el PRD, partido que en esta última elección perdió los comicios.

Tabla 11

Voto similar, diferente y opositor. Ciudad de México						
2006	Interior	Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador	Roberto Madrazo		
	Exterior	Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador	Roberto Madrazo	Similar	No hubo voto opositor
2012	Interior	Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador	Josefina Vázquez Mota		
	Exterior	Josefina Vázquez Mota	Andrés Manuel López Obrador	Enrique Peña Nieto	Diferente	No hubo voto opositor
2018	Interior	Andrés Manuel López Obrador	Ricardo Anaya Cortés	José Antonio Meade		
	Exterior	Andrés Manuel López Obrador	Ricardo Anaya Cortés	José Antonio Meade	Similar	Voto opositor
Jefe de gobierno/gobernador						
2012	Interior	Miguel Ángel Mancera	Beatriz Paredes Rangel	Isabel Miranda de Wallace		
	Exterior	Miguel Ángel Mancera	Isabel Miranda de Wallace	Beatriz Paredes Rangel	Similar	No hubo voto opositor
2018	Interior	Claudia Sheinbaum (PT-Morena-PES)	María Alejandra Barrales (PAN-PRD-MC)	Mikel Andoni Arriola (PRI)		
	Exterior	Claudia Sheinbaum (PT-Morena-PES)	María Alejandra Barrales (PAN-PRD-MC)	Mikel Andoni Arriola (PRI)	Similar	Voto opositor

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

Conclusiones

El objetivo de este trabajo se limitó a mostrar tres dimensiones acerca del sufragio extraterritorial de los mexicanos. En primer lugar, el trayecto vertiginoso que han seguido las experiencias del voto de nuestros paisanos es un fenómeno emergente para los estudios sociales y políticos, pues además de las experiencias de las tres elecciones presidenciales y la de senadores, prácticamente la mitad, 15 entidades de la República han celebrado elecciones de gobernador (y un par de diputados locales: Chiapas y Jalisco). A partir de la normatividad secundaria de 2005, las experiencias del voto extraterritorial se han multiplicado. En este trabajo solo se abordaron las elecciones que tuvieron lugar en el periodo 2017-2019.

En segundo lugar, se pone énfasis en los nueve casos de elecciones locales que tuvieron participación desde el exterior en el periodo analizado. En todos estos comicios el objetivo fue resaltar la participación absoluta y relativa de los paisanos de manera comparada con el comportamiento dentro del territorio estatal. En 2017 tuvieron elecciones el Estado de México y Coahuila; en estos dos casos la participación fue sumamente limitada y más si lo comparamos con el tamaño de su población. Apenas se recibieron 297 y 130 sobres electorales, respectivamente. En 2018 hubo 7 elecciones locales, 8 si agregamos que en Jalisco también se incluyó el voto para elegir a un diputado de representación proporcional. La entidad que mayor participación desde el exterior tuvo fue la Ciudad de México, seguida por Jalisco, Guanajuato, Puebla, Morelos, Chiapas y Yucatán.

En tercer lugar, se tomó el caso de la Ciudad de México, entidad que tuvo dos elecciones para jefe de gobierno desde el exterior en 2012 y 2018. El objetivo fue analizar de forma comparada con las experiencias de las elecciones presidenciales a nivel federal, el comportamiento de las preferencias políticas de los capitalinos a través de una tipología desarrollada por el autor. La clasificación incluye *voto similar*, *diferente*, *voto opositor* y *no voto opositor*. En los dos primeros casos se refiere a un comparativo entre el sufragio interior y exterior, generalmente de quien ocupa el primer lugar en el resultado;

mientras que voto opositor o no opositor compara al partido ganador contra el jefe de gobierno del partido gobernante. Tanto en la elección presidencial de 2018, como en la elección de jefa de gobierno de ese mismo año se trató de un voto opositor. En ambos casos triunfaron los candidatos de la coalición Juntos Haremos Historia, encabezada por Morena, PT y PES, siendo que el presidente EPN era del PRI, mientras que en la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera había obtenido el triunfo como candidato del PRD.

En el futuro tendremos que trabajar más con las comunidades de mexicanos en el extranjero para comprender mejor sus comportamientos políticos y conocer el lugar que la participación política a distancia juega en la definición de sus prioridades culturales y en la jerarquización de sus preocupaciones cotidianas.

Referencias

Emmerich, G. y Alarcón, V. (eds.), (2016). *Sufragio transnacional y extra-territorial. Experiencias comparadas*. México: IIDH, Conacyt, UAM Iztapalapa.

Espinoza, V. A. (coord.), (2016). *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Ediciones Eón.

_____, (2020). *El voto de los mexicanos en el extranjero 2006-2018. De la nacionalidad al ejercicio de la ciudadanía a distancia* (proyecto de Investigación). La Jolla: Center. for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego.

_____, (2019). *Sufragio extraterritorial y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 29. México: Instituto Nacional Electoral.

Instituto Electoral de Coahuila (2017). *Cómputos Electorales Coahuila 2017*. Disponible en <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/computos-por-casilla>

Instituto Electoral del Estado de México (2017). Resultados definitivos por Municipio. Disponible en https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco (s.f.). *Resultados Electorales*. Disponible en <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>

Instituto Nacional Electoral (s.f.). Histórico. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelextranjero>

_____ (2018). *Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales. Presidencia*. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>

_____ (2018). *Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales. Senadurías*. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/2>

_____ (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en <https://siceen.ine.mx:3000/#/descarga-tablas>

_____ (2019). Elección Extraordinaria Puebla 2019. *Cómputos Distritales*. Disponible en <https://computos2019-pue.ine.mx/#/gubernatura/nacional/1/1/1/1>

Muñoz, A. (2016). *Decidir desde tierra lejana. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los casos de Michoacán, Ciudad de México y Chiapas*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, SECULARTE, A.C.

Tribunal Electoral del Estado de Puebla. (2018). Resultados de cómputo final de las elecciones 2017-2018. Disponible en <https://www.ieepuebla.org.mx/2018/computos/TEEP-I-031-2018-AC.pdf>

_____ (2018). *Sentencia definitiva*. Disponible en <https://www.ieepuebla.org.mx/2018/computos/TEEP-I-031-2018-AC.pdf>

Capítulo 12

Paridad y reelección inmediata: saldos locales de la ecuación en México (2017-2019)

Adriana Báez Carlos*

Sergio A. Bárcena Juárez**

Introducción

En 2014 se aprobó una reforma constitucional que estableció distintos principios electorales de aplicación nacional, entre ellos la paridad de género en las candidaturas a las legislaturas, y la reelección inmediata de las y los legisladores de los congresos federal y estatales. Al armonizar las constituciones locales con la federal, nueve entidades (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas) dispusieron la prevalencia del principio de paridad sobre cualquier otro derecho, pero las restantes 25, no. El presente capítulo analiza las primeras experiencias de reelección consecutiva de legisladoras y legisladores en los congresos locales de 30 entidades, tras 80 años en desuso, y llega a un hallazgo que parece ser contrario a la lógica electoral previa, la cual sugería que las candidatas a ocupar cargos legislativos accedían a la asamblea mayoritariamente por la

* Correo electrónico: cabaadriana64@politicas.unam.mx

** Correo electrónico: sergio.barcena@itesm.mx

vía de la representación proporcional, esto se explicaba por diferencias en sus trayectorias y campañas políticas con respecto a los varones, o por el mito patriarcal que prevalecía en los partidos políticos de que los hombres eran más competitivos que las mujeres. Esta investigación encuentra que, al competir por su reelección inmediata para seguir ocupando un asiento en algún congreso local, las legisladoras obtienen más triunfos por la fórmula de mayoría relativa que por la de representación proporcional. Incluso siendo más exitosas que los hombres en conseguir la reelección por esa vía.

En las 30 entidades aquí estudiadas, 223 legisladoras y legisladores se postularon a la reelección consecutiva entre 2017 y 2019. De este conjunto, 192 lo hicieron por el principio de mayoría relativa (MR), 26 por representación proporcional (RP) y cinco por ambas fórmulas. Por MR se registraron 106 varones (55.2%) y 86 mujeres (44.7%). Mientras que por el principio de RP compitieron 19 hombres (73%) y siete mujeres (26.9%).

Contando a aquellas y aquellos legisladores que contendieron por ambos principios de elección, 63 candidaturas de mayoría relativa resultaron electas en sus respectivos distritos. De estas, 31 fueron hombres y 32, mujeres. En cambio, por la vía de la representación proporcional, 12 legisladoras y legisladores estatales lograron un segundo mandato. De ellos, 10 fueron hombres (83.3%) y 2, mujeres (16.7%).

Las primeras contiendas por la reelección consecutiva en congresos locales de México muestran que las diferencias de perfiles por género comienzan a desdibujarse y los resultados podrían estar marcando algunas tendencias, como el hecho de que la ciudadanía reconoce más un buen desempeño legislativo en las legisladoras, aun en los distritos más competidos; asimismo, que las diputadas estatales tienen tanta o mayor probabilidad que los varones de lograr su reelección cuando se postulan por mayoría relativa. Justo lo contrario a lo que ocurrió en México en los primeros ejercicios de la acción afirmativa en favor de las mujeres (Peschard, 2003). Esto anticipó un importante lugar para las mujeres en las primeras carreras legislativas continuas que registraron los congresos estatales del país.

El principio de paridad de género en la legislación estatal

La reforma electoral de 2014 rediseñó la política de acción afirmativa en favor de las mujeres que venía instrumentando México desde 2002 —y delineando desde 1993— con la finalidad de asegurar que el derecho al voto pasivo de las mujeres fuera efectivo. El nuevo modelo elevó la representación a la paridad, es decir, a 50% por cada género, que es la acción afirmativa que se aplica a las candidaturas a los legislativos, y fortaleció los candados incorporados al mecanismo en años previos. La reforma: a) hizo obligatorio desde la Constitución federal el mecanismo de acción afirmativa y amplió su aplicación de las candidaturas al Congreso de la Unión a las postulaciones a todos los congresos (federal y estatales) del país; b) dispuso que las candidaturas a los legislativos debían integrarse con fórmulas (propietario y suplente) de un mismo género (LGIPE, art. 232), y el género de los candidatos que integran las listas por representación proporcional debía alternarse desde el principio hasta el final (LGIPE, art. 234); c) obligó a los partidos políticos a hacer públicos los criterios que utilizarían para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las legislaturas (LGIPE, art. 3), y d) prohibió definir con un sesgo de género las candidaturas de los distritos en los que se registraron los menores porcentajes de votación en el proceso electoral anterior (LGPP, art. 3).

A partir de ese momento, las entidades federativas comenzaron a armonizar su normatividad a las disposiciones nacionales en materia electoral. En lo referente a la paridad en las candidaturas, la magnitud del cambio por entidad varió de acuerdo con la normatividad previa de la que partió cada estado. En las normas electorales que regían antes de la reforma de 2014, Campeche, Chiapas, Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), Guerrero, San Luis Potosí y Sonora contemplaban ya la obligación de los partidos políticos de aplicar la paridad de género (50 y 50%) en sus candidaturas a los congresos; en tanto que Colima, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Yucatán permitían hasta 70% de candidatos del mismo género. Se exceptuaba de la cuota a las candidaturas, resultado de una competencia interpartidista en Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nuevo

León, Querétaro, Sonora, Tabasco y Yucatán. Solo Campeche, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí y Sonora exigían que las fórmulas de candidatos se integraran con el mismo género y Chiapas hacía esa exigencia solo para las candidaturas de mujeres.

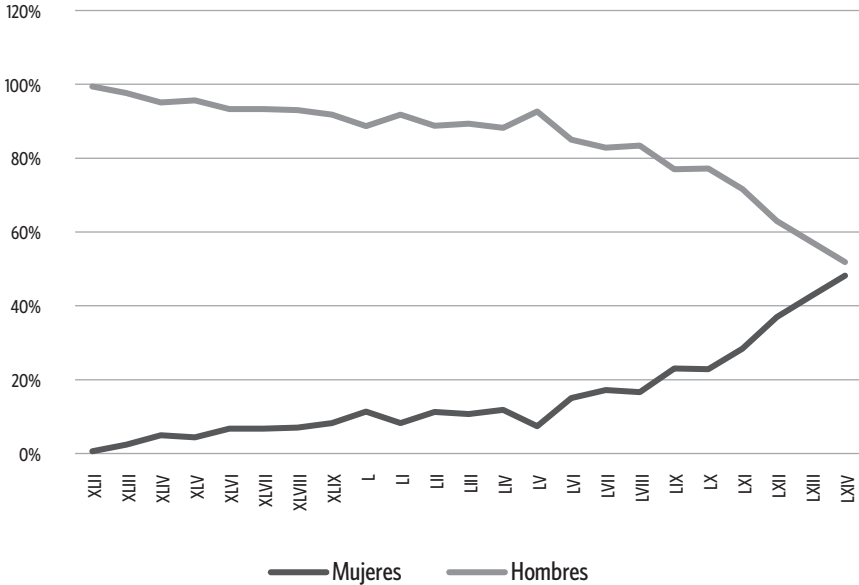
Para las candidaturas de representación proporcional, en San Luis Potosí, Sonora y Yucatán se pedía una lista con alternancia de género en segmentos de tres candidaturas; en tanto que en Campeche, Colima y Morelos se obligaba a alternar el género en todas las candidaturas de la lista y Chiapas exigía que las mujeres iniciaran las listas.

La armonización de las normas estatales con las nacionales obligó a todos los partidos políticos a aplicar la paridad de género en sus candidaturas, a integrar sus fórmulas de candidatos con personas del mismo género y a alternar el género de todas las candidaturas por representación proporcional.

A partir de 2015, en las entidades federativas, los partidos políticos empezaron a cumplir con las disposiciones de paridad de género en el registro de sus candidaturas a los congresos locales. Solo en Chiapas el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado pasó por alto las disposiciones nacionales en la materia y, a poco más de una semana de la elección de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le ordenó garantizar su cumplimiento. Como consecuencia, más de seis mil mujeres fueron registradas por 12 institutos políticos como candidatas en las planillas de los 122 ayuntamientos y en los 24 distritos locales sin que, en muchos casos, sus nombres aparecieran en las boletas electorales.

La paridad de género en las candidaturas permitió que los resultados electorales arrojaran por vez primera una representación política de mujeres superior a 40% en la proporción de género de la LXIII Legislatura (2015-2018) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y cercana a 50% en la LXIV Legislatura (2018-2021), incluyendo el Senado de la República.

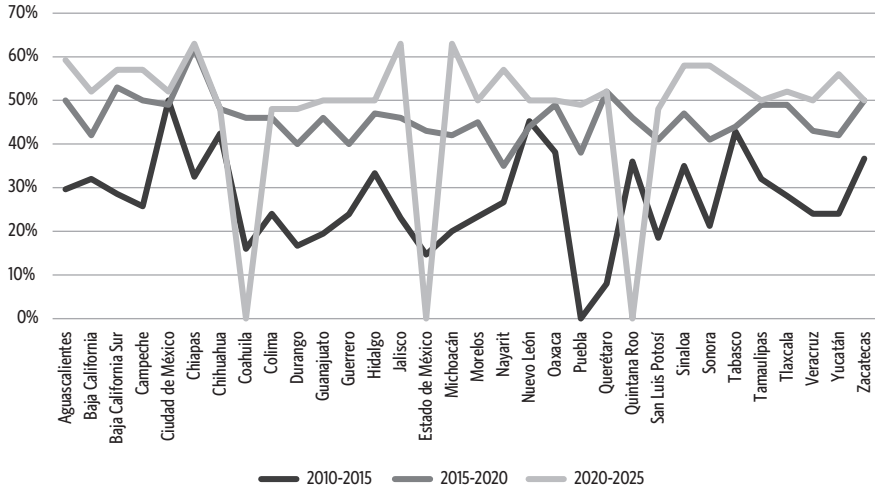
Gráfica 1
Composición de la Cámara de Diputados de 1988 a 2021, por género



Fuente: Báez y Santillán (2020).

En todas las entidades federativas los partidos políticos han cumplido con la paridad en las candidaturas, observándose un impacto diferenciado en la representación política de las mujeres; en términos generales, esta pasó de registrar, en las legislaturas previas a 2015, un nivel mínimo de 16% en el Congreso del Estado de México y un máximo de 47% en su similar de Yucatán a uno mínimo de 33% en San Luis Potosí y uno máximo de 60% en Chiapas, en las legislaturas que se configuraron en el primer año en que se aplicó la paridad en las candidaturas. El avance en la representación política de las mujeres se acentuó para el periodo 2018-2021, en el que se registraron repuntes significativos que incluso alcanzaron y superaron el umbral de la paridad, pues en 15 entidades la presencia de mujeres en las legislaturas locales se ubicó entre 50 y 60%.

Gráfica 2
Representación política de las mujeres en las legislaturas estatales (2012-2021)



Fuente: Báez y Santillán (2020).

Normatividad local sobre reelección legislativa

En materia de reelección legislativa consecutiva, la reforma constitucional de 2014 fijó dos lineamientos para ser integrados por las entidades federativas:

1. “Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de las y los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos.” (INE, 2018).
2. “La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.” (INE, 2018).

La armonización de las constituciones estatales con las disposiciones nacionales comenzó inmediatamente después de aprobada la reforma, de modo

que para las elecciones concurrentes de 2018 todas las entidades contaban con un marco legal que regulaba la reelección inmediata de sus legisladores.

Las y los primeros congresistas estatales en tener derecho a la reelección consecutiva fueron los integrantes de los congresos de Coahuila y Nayarit, electos en 2014; los siguieron los de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán, electos en 2015; luego los de Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, electos en 2016; y los de los congresos de la Ciudad de México, Puebla y Sonora, electos en 2018.

Tabla 1
Legisladores y legisladoras locales con derecho a reelegirse de forma consecutiva

C*	Entidad	Año de elección	C*	Entidad	Año de elección
1	Coahuila	2014	18	Aguascalientes	2016
2	Nayarit	2014	19	Baja California	2016
3	Baja California Sur	2015	20	Chihuahua	2016
4	Campeche	2015	21	Durango	2016
5	Chiapas	2015	22	Hidalgo	2016
6	Colima	2015	23	Oaxaca	2016
7	Estado de México	2015	24	Quintana Roo	2016
8	Guanajuato	2015	25	Sinaloa	2016
9	Guerrero	2015	26	Tamaulipas	2016
10	Jalisco	2015	27	Tlaxcala	2016
11	Michoacán	2015	28	Veracruz	2016
12	Morelos	2015	29	Zacatecas	2016
13	Nuevo León	2015	30	Ciudad de México	2018
14	Querétaro	2015	31	Puebla	2018

Continúa...

C*	Entidad	Año de elección	C*	Entidad	Año de elección
15	San Luis Potosí	2015	32	Sonora	2018
16	Tabasco	2015			
17	Yucatán	2015			

*Consecutivo.

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reeleccion-legislativa-a-nivel-local/

Un análisis comparado de las disposiciones que en la materia fijaron las constituciones estatales permite observar que las entidades federativas difieren en los límites impuestos a la reelección consecutiva de sus legisladores y legisladoras, predominando los estados (24) que permiten la reelección hasta por cuatro ocasiones consecutivas, para un total de 12 años, sobre los ocho que solo la permiten una vez, para un total de seis años. No observamos relación alguna de la determinación tomada al respecto con la composición política de los estados y congresos locales, pues las diferentes posturas se decidieron lo mismo en gobiernos unificados que en los divididos entre diferentes partidos políticos.

Tabla 2
Límite máximo de periodos de ejercicio legislativo

Dos periodos	Cuatro periodos	
1. Aguascalientes (PAN)	1. Baja California (PAN)	13. Morelos (PRD)
2. Chihuahua (PAN)	2. Baja California Sur (PAN)	14. Nayarit (PAN)
3. Colima (PRI)	3. Campeche (PRI)	15. Nuevo León (independiente)
4. Hidalgo (PRI)	4. Chiapas (PVEM)	16. Puebla (PAN)
5. Oaxaca (PRI)	5. Coahuila (PAN)	17. Querétaro (PAN)
6. Quintana Roo (PAN)	6. Ciudad de México (PRD)	18. San Luis Potosí (PRI)
7. Tamaulipas (PAN)	7. Durango (PAN)	19. Sinaloa (PRI)

Continúa...

Dos periodos	Cuatro periodos	
8. Zacatecas (PRI)	8. Estado de México (PRI)	20. Sonora (PRI)
	9. Guanajuato (PAN)	21. Tabasco (PRD)
	10. Guerrero (PRI)	22. Tlaxcala (PRI)
	11. Jalisco (PRI)	23. Veracruz (PAN)
	12. Michoacán (PRD)	24. Yucatán (PRI)

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones de las entidades de la República.

Aguascalientes (entidad gobernada por el Partido Acción Nacional, PAN), Chihuahua (PAN), Colima (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Hidalgo (PRI), Oaxaca (PRI), Quintana Roo (PAN), Tamaulipas (PAN) y Zacatecas (PRI) tomaron de manera cautelosa el mecanismo, permitiendo solo un periodo de reelección inmediata; mientras que Baja California (PAN), Baja California Sur (PAN), Campeche (PRI), Chiapas (Partido Verde Ecologista de México, PVEM), Coahuila (PAN), Ciudad de México (Partido de la Revolución Democrática, PRD), Durango (PAN), Estado de México (PRI), Guanajuato (PAN), Guerrero (PRI), Jalisco (PRI), Michoacán (PRD), Morelos (PRD), Nayarit (PAN), Nuevo León (independiente), Puebla (PAN), Querétaro (PAN), San Luis Potosí (PRI), Sinaloa (PRI), Sonora (PRI), Tabasco (PRD), Tlaxcala (PRI), Veracruz (PAN) y Yucatán (PRI) establecieron el máximo de cuatro periodos, es decir, de 12 años.

El lineamiento relativo a que “la postulación [a la reelección] solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato” (INE, 2018) se replicó en todas las constituciones estatales, pero solo algunas precisaron las alternativas que tendrían los y las aspirantes que hubieran dimitido a su organización en el lapso señalado. En su mayoría las constituciones estatales señalan que podrán ser postulados por otro partido; Oaxaca y Querétaro precisaron que también como candidaturas independientes, siempre y cuando reunieran los requisitos y procedimientos que establece la normatividad aplicable. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos indica: “para el caso de la pérdida del registro de un partido político y un

diputado o miembro de ayuntamiento pretenda reelegirse en el cargo, este podrá ser postulado por un partido diverso, siempre y cuando se afilie a diverso partido político hasta antes de la mitad del periodo para el que fueron electos”. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora señala que “quien aspire a una Diputación mediante elección consecutiva, podrá ser postulado: I. Para cualquiera de los distritos; II. Por el mismo principio o diverso por el que fue electo; y III. Con la misma fórmula o una distinta”, disposiciones que comparten Guanajuato, Querétaro y Veracruz. En todos los casos, la posición del diputado o diputada suplente no se contabiliza para efectos de reelección. Las entidades difieren en las disposiciones relativas a si las diputadas y los diputados deben renunciar a su cargo antes de la campaña para una nueva elección, y en qué momento: al menos cinco días previos a su registro como precandidatos (en Baja California); cuando menos 90 días antes de la elección (Campeche y Michoacán); al menos un día antes del periodo de campañas (Veracruz); los “Diputados no requerirán separarse de sus funciones” (Querétaro y Nuevo León), o bien tendrán la opción de separarse o continuar en el desempeño de su cargo (Sonora).

Las constituciones estatales también presentan variaciones en las disposiciones relativas a la reelección de las diputaciones independientes. Las y los diputados electos como candidatos independientes solo podrán ser reelectos bajo esta misma figura (en los casos de Sinaloa, San Luis Potosí y Sonora); podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos (Chihuahua, Jalisco y Querétaro) o podrán postularlos partidos si demuestran su militancia antes de la mitad de su mandato (Querétaro, Jalisco, Oaxaca y Veracruz).

Al relacionar los principios electorales de paridad de género en las candidaturas a los congresos y el de reelección consecutiva de las y los legisladores, en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas se dispuso explícitamente que el primero prevalece sobre el segundo, por lo que los partidos políticos no pueden evadir la paridad de género argumentando el derecho de las y los legisladores a la reelección inmediata.

Tabla 3
Prevalencia del principio de paridad respecto de otros

Entidad	Posición
Aguascalientes	NHI
Baja California	NHI
Baja California Sur	NHI
Campeche	NHI
Coahuila	NHI
Colima	NHI
Chiapas	Sí
Chihuahua	NHI
Ciudad de México	NHI
Durango	NHI
Estado de México	NHI
Guanajuato	Sí
Guerrero	NHI
Hidalgo	NHI
Jalisco	Sí
Michoacán	NHI
Morelos	NHI
Nayarit	NHI
Nuevo León	Sí
Oaxaca	Sí
Puebla	NHI
Querétaro	Sí
Quintana Roo	NHI
San Luis Potosí	NHI
Sinaloa	Sí
Sonora	NHI
Tabasco	NHI
Tamaulipas	NHI

Continúa...

Tlaxcala	Sí
Veracruz	NHI
Yucatán	NHI
Zacatecas	Sí

* NHI: No hay información.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE.

Postulaciones para reelección legislativa consecutiva en México

Las 32 entidades del país renovaron cargos legislativos locales entre 2017 y 2019; 12 tuvieron elecciones legislativas concurrentes con el ejecutivo local, y 26 concurren con el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Para la elaboración de este capítulo se obtuvo y se analizó la información proporcionada por los Organismos Públicos Locales de las entidades en las que al menos un legislador o legisladora ejerció su derecho a postularse por segunda vez consecutiva al cargo. Esto excluyó únicamente a Puebla, donde las y los primeros legisladores que podrán postularse a la reelección son los electos en 2018, y la Ciudad de México, que instaló en 2018 su primer Congreso y, por lo tanto, la reelección consecutiva podrá buscarse hasta 2021.

En total, los congresos de las 30 entidades estudiadas en este capítulo suman 1,006 legisladores locales. En las elecciones de 2017, 2018 y 2019 la fórmula más recurrida para la reelección inmediata de legisladoras y legisladores en esas entidades fue la de mayoría relativa, por la cual se postularon a un segundo mandato 192 representantes, es decir, 86% de las y los candidatos;¹ mientras que por el principio de representación proporcional se lanzaron a la reelección consecutiva 18 legisladores y legisladoras, que conformaron el restante 14% de las y los diputados en busca de reelección. Si consideramos

1 Se contabilizan las 18 candidaturas de RP, aunque en dos casos, uno en Chiapas y otro en Jalisco, la o el candidato se postuló por las dos vías.

la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas, la mayoría relativa es la fórmula que mejor responde a ese espíritu.

Un análisis comparado entre los 30 congresos que tuvieron postulantes a la reelección consecutiva nos permite observar las entidades, el principio de elección, distrito, partido político y género de quienes se postularon a un segundo mandato inmediato, así como de quienes lograron la reelección.

Para determinar la proporción de postulados a la reelección consecutiva, dividimos el total de legisladoras y legisladores postulados en cada congreso local entre la cantidad de representantes que conforman cada legislatura estatal. Al respecto, cabe destacar que la mayoría de las y los legisladores postulados para una reelección consecutiva en 2017, 2018 y 2019 lo hicieron por el mismo partido con el que llegaron por primera vez al cargo (93.72%) y, predominantemente, por el mismo distrito por el que accedieron a su primer mandato (65.47%). No obstante, se registraron algunas excepciones. En el Congreso de Chiapas, por ejemplo, la diputada Dulce María Rodríguez Ovando se postuló a un segundo mandato por las dos fórmulas electorales posibles: mayoría relativa (por la alianza PRI-PVEM) y representación proporcional (por el PVEM), y ganó por el principio de MR. En Chihuahua, tres congresistas de MR se postularon a una nueva elección por RP: Rubén Aguilar Jiménez (Partido del Trabajo, PT), Hever Quezada Flores (PVEM) y Crystal Tovar Aragón (PRD), ninguno ganó. En Guanajuato, un diputado del PRD que llegó por RP, Isidoro Bazaldúa Lugo, contendió a un segundo mandato por MR y ganó, en tanto que María Alejandra Torres Novoa, diputada de RP del PRD, se postuló a la reelección por las dos fórmulas de elección: RP y MR, en esta última como suplente en una fórmula de la alianza PAN-PRD, sin lograr el triunfo. En Jalisco, la diputada de MR del PVEM, Erika Lizbeth Ramírez Pérez intentó repetir por RP, sin éxito. En el Congreso del Estado de México se registraron dos casos de legisladores de MR que se postularon por distritos diferentes: Irazema González Martínez Olivares (del PRI, quien cambió del distrito 29 al 30) y Alejandro Olvera Entzana (antes de ser postulado por el PRI y el partido Nueva Alianza, PANAL, por el distrito 1, fue postulado por el distrito 38 por la alianza PAN-PRD-Movimiento Ciudadano, MC); ninguno

tuvo éxito. En Jalisco, la diputada por MR del PVEM, Erika Lizbeth Ramírez Pérez se postuló por las dos fórmulas (MR y RP), tampoco ganó. En Morelos, el diputado de MR por el Partido Humanista, Jesús Escamilla Casarrubias, se postuló sin éxito por RP. En Nuevo León, seis diputados de RP intentaron reelegirse por la fórmula de MR: por MC, Mariela Saldívar Villalobos; por el PRI, Adrián Carlos Moreira García, Gloria Concepción Treviño Salazar, Oscar Javier Collazo y José Luis Garza Ochoa, y por el PT, Sergio Arellano Balderas; ninguno ganó. En Tabasco, Leticia Palacios Caballero, diputada de RP del PRD, se postuló por el principio de MR por la alianza PAN-PRD-MC, tampoco tuvo éxito. Finalmente, en Zacatecas la diputada de MR por Nueva Alianza, Patricia Mayela Hernández Vaca, se postuló a la reelección consecutiva, sin triunfar.

Tabla 4
Postulaciones para reelecciones consecutivas, por entidad

Entidad	Legislatura (años)	Total de congresistas en asamblea	Congresistas que intentaron reelegirse	Porcentaje de congresistas reelectos
Aguascalientes	LXIV (2018-2021)	27	12	44.4
Baja California	XXIII (2019-2021)	25	25	100.0
Baja California Sur	XIV (2018-2021)	21	3	14.3
Campeche	LXIII (2018-2021)	35	1	2.9
Chiapas	LXVII (2018-2021)	40	5	12.5
Chihuahua	LXVI (2018-2021)	33	19	57.6
Coahuila	LXI (2018-2020)	25	3	12.0
Colima	LIX (2018-2021)	25	8	32.0
Durango	LXVIII (2018-2021)	25	7	28.0
Estado de México	LX (2018-2021)	75	6	8.0
Guanajuato	LXIV (2018-2021)	36	4	11.1
Guerrero	LXII (2018-2021)	46	4	8.7

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad	Legislatura (años)	Total de congresistas en asamblea	Congresistas que intentaron reelegirse	Porcentaje de congresistas reelectos
Hidalgo	LXIV (2018-2021)	30	4	13.3
Jalisco	LXII (2018-2021)	38	5	13.2
Michoacán	LXXIV (2018-2021)	40	2	5.0
Morelos	LIV (2018-2021)	20	8	40.0
Nayarit	XXXII (2017-2021)	30	2	6.7
Nuevo León	LXXV (2018-2021)	42	19	45.2
Oaxaca	LXIV (2018-2021)	42	1	2.4
Querétaro	LIX (2018-2021)	25	10	40.0
Quintana Roo	XVI (2019-2022)	25	9	36.0
San Luis Potosí	LXII (2019-2021)	27	2	7.4
Sinaloa	LXIII (2018-2021)	40	18	45.0
Sonora	LXII (2018-2021)	33	9	27.3
Tabasco	LXIII (2018-2021)	35	2	5.7
Tamaulipas	LXIV (2019-2022)	36	5	13.9
Tlaxcala	LXIII (2018-2021)	25	8	32.0
Veracruz	LXV (2018-2021)	50	14	28.0
Yucatán	LXII (2018-2021)	25	1	4.0
Zacatecas	LXIII (2018-2021)	30	7	23.3
Total		1,006	223	22.2

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4 muestra que el porcentaje de representantes subnacionales que se postularon a la reelección inmediata registró una variación importante entre las diversas entidades federativas, con un promedio general de 22.2%, de las y los 1,006 legisladores locales registrados, buscando ampliar su mandato para uno posterior. En el extremo más alto se ubicó Baja California, estado

en el que todos sus integrantes intentaron reelegirse para la legislatura de 2018-2021, seguido de Chihuahua (57.6%) y Nuevo León con 45.2% de sus integrantes buscando continuar en el Congreso. Por el contrario, en entidades como Oaxaca, Campeche, Yucatán y Michoacán, se postularon para la reelección inmediata menos de 5% de las y los congresistas en funciones.

Legisladoras y legisladores reelectos en los congresos locales

La experiencia de reelección consecutiva en estas 30 entidades de la República arrojó resultados interesantes. De las y los 223 legisladores que buscaron reelegirse, 75 lo consiguieron (tasa de éxito de 33.6%). Hubo legisladores y legisladoras locales reelectos de manera consecutiva en 23 entidades (76% de los congresos locales tuvo al menos un legislador reelecto). Por la fórmula de mayoría relativa lograron la reelección consecutiva 63 congresistas (31.9% de la totalidad de quienes se postularon a un segundo mandato por esta fórmula en el conjunto de los congresos de estos estados); 12 lo lograron por representación proporcional, es decir, 46.1% del total de las y los postulados por este principio.

Tras estimar la posibilidad de un nexo entre postulación y efectividad, asumiendo que a mayor porcentaje de diputaciones buscando la reelección, mayor sería el porcentaje de reelectos por entidad, no se encontró una correlación estadísticamente significativa (Pearson=-0.1496, $n=30$, $p=0.430$).

Tabla 5
Reelección consecutiva, por entidad

Entidad	Legislatura (años)	Legisladoras y legisladores		Porcentaje de legisladoras y legisladores reelectos
		Postulados	Reelectos	
Aguascalientes	LXIV (2018-2021)	12	6	50.0
Baja California	XXIII (2019-2021)	25	5	20.0

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad	Legislatura (años)	Legisladoras y legisladores		Porcentaje de legisladoras y legisladores reelectos
		Postulados	Reelectos	
Baja California Sur	XIV (2018-2021)	3	0	0.0
Campeche	LXIII (2018-2021)	1	0	0.0
Chiapas	LXVII (2018-2021)	5	3	60.0
Chihuahua	LXVI (2018-2021)	19	9	47.4
Coahuila	LXI (2018-2020)	3	1	33.3
Colima	LIX (2018-2021)	8	0	0.0
Durango	LXVIII (2018-2021)	7	1	14.3
Estado de México	LX (2018-2021)	6	1	16.7
Guanajuato	LXIV (2018-2021)	4	3	75.0
Guerrero	LXII (2018-2021)	4	0	0.0
Hidalgo	LXIV (2018-2021)	4	2	50.0
Jalisco	LXII (2018-2021)	5	1	20.0
Michoacán	LXXIV (2018-2021)	2	0	0.0
Morelos	LIV (2018-2021)	8	0	0.0
Nayarit	XXXII (2017-2021)	2	1	50.0
Nuevo León	LXXV (2018-2021)	19	11	57.9
Oaxaca	LXIV (2018-2021)	1	1	100.0
Querétaro	LIX (2018-2021)	10	5	50.0
Quintana Roo	XVI (2019-2022)	9	4	44.4
San Luis Potosí	LXII (2019-2021)	2	2	100.0
Sinaloa	LXIII (2018-2021)	18	4	22.2
Sonora	LXII (2018-2021)	9	1	11.1
Tabasco	LXIII (2018-2021)	2	0	0.0
Tamaulipas	LXIV (2019-2022)	5	3	60.0
Tlaxcala	LXIII (2018-2021)	8	1	12.5
Veracruz	LXV (2018-2021)	14	6	42.9
Yucatán	LXII (2018-2021)	1	1	100.0
Zacatecas	LXIII (2018-2021)	7	3	42.9
Total		223	75	33.6

Fuente: Elaboración propia.

Género y reelección consecutiva

La reforma político-electoral de 2014 estableció la nacionalización de diversos principios electorales, entre ellos el de la reelección inmediata de las legisladoras y los legisladores y el de la paridad de género en las candidaturas.

Como señalamos anteriormente, las constituciones y leyes electorales de los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas dispusieron que el principio de paridad de género prevaleciera respecto a otros principios y derechos.

Respecto a la reelección inmediata podemos observar si el principio de paridad de género en las candidaturas legislativas tuvo algún efecto en la proporción de diputadas y diputados que se postularon a un segundo mandato, y cuántos resultaron reelectos.

Tabla 6
Postulaciones para reelección consecutiva, por entidad y género

Entidad	Diputados		Diputadas	
	Postulados para reelegirse	Porcentaje de postulados	Postuladas para reelegirse	Porcentaje de postuladas
Aguascalientes	4	33.3	8	66.7
Baja California	16	64	9	36
Baja California Sur	3	100	0	0
Campeche	1	100	0	0
Chiapas	3	60	2	40
Chihuahua	11	57.9	8	42.1
Coahuila	1	33.3	2	66.7
Colima	5	62.5	3	37.5
Durango	4	57.1	3	42.9
Estado de México	2	33.3	4	66.7

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad	Diputados		Diputadas	
	Postulados para reelegirse	Porcentaje de postulados	Postuladas para reelegirse	Porcentaje de postuladas
Guanajuato	2	50	2	50
Guerrero	3	75	1	25
Hidalgo	2	50	2	50
Jalisco	3	60	2	40
Michoacán	0	0	2	100
Morelos	5	62.5	3	37.5
Nayarit	1	50	1	50
Nuevo León	9	47.4	10	52.6
Oaxaca	1	100	0	0
Querétaro	5	50	5	50
Quintana Roo	6	66.7	3	33.3
San Luis Potosí	2	100	0	0
Sinaloa	8	44.4	10	55.6
Sonora	4	44.4	5	55.6
Tabasco	1	50	1	50
Tamaulipas	3	60	2	40
Tlaxcala	7	87.5	1	12.5
Veracruz	10	71.4	4	28.6
Yucatán	1	100	0	0
Zacatecas	4	57.1	3	42.9
Total	127	57	96	43

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la tabla 6, del total de legisladores locales postulados para reelegirse entre 2017 y 2019, 127 fueron hombres (57%), mientras que 96 legisladoras (43%) intentaron reelegirse de manera inmediata en los distintos congresos del país. Es de destacar que solo en siete de los 30 congresos analizados prevaleció el género femenino sobre el masculino en términos de intención de reelección. Por ejemplo, los únicos dos congresistas de Michoacán que intentaron reelegirse fueron mujeres. En cinco casos, la

relación entre géneros fue perfectamente balanceada (50-50), mientras que en 18 legislaturas los hombres en busca de su reelección fueron más que las mujeres, habiendo congresos como Baja California Sur, Campeche, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán donde el 100% de los postulados para reelegirse fueron varones. Llama la atención que Oaxaca y Tlaxcala dispusieron de manera explícita la prevalencia del principio de paridad de género sobre el de reelección inmediata en las candidaturas, pero al predominar los varones sobre las mujeres en esos estados, no queda claro bajo qué proceso concretaron esa disposición.

Las y los candidatos son competidores en la contienda electoral, ganan quienes reciben más votos del electorado o, cuando integran las listas de representación proporcional, quienes ocupan los lugares que alcanzarán escaños en atención a los votos obtenidos por su partido. La tabla 7 revela que en las legislaturas analizadas la proporción de reelección favoreció al género femenino, al resultar electas para un segundo mandato 34 mujeres de las 96 que se postularon para repetir en su cargo (35.4%). Mientras que para los hombres la proporción fue ligeramente menor, pues de los 127 diputados que buscaron la reelección, 41 (32.3%) la consiguieron.

Tabla 7
Reelección consecutiva, por entidad y género

Entidad	Diputados			Diputadas		
	Postulados	Reelectos	Porcentaje de reelectos	Postuladas	Reelectas	Porcentaje de reelectas
Aguascalientes	4	3	75	8	3	37.5
Baja California	16	3	18.8	9	2	22.2
Baja California Sur	3	0	0	0	0	0
Campeche	1	0	0	0	0	0
Chiapas	3	1	33.3	2	2	100
Chihuahua	11	6	54.5	8	3	37.5
Coahuila	1	0	0	2	1	50

Continúa...

Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada

Entidad	Diputados			Diputadas		
	Postulados	Reelectos	Porcentaje de reelectos	Postuladas	Reelectas	Porcentaje de reelectas
Colima	5	0	0	3	0	0
Durango	4	1	25	3	0	0
Estado de México	2	0	0	4	1	25
Guanajuato	2	2	100	2	1	50
Guerrero	3	0	0	1	0	0
Hidalgo	2	1	50	2	1	50
Jalisco	3	1	33.3	2	0	0
Michoacán	0	0	0	2	0	0
Morelos	5	0	0	3	0	0
Nayarit	1	1	100	1	0	0
Nuevo León	9	4	44.4	10	7	70
Oaxaca	1	1	100	0	0	0
Querétaro	5	3	60	5	2	40
Quintana Roo	6	3	50	3	1	33.3
San Luis Potosí	2	2	100	0	0	0
Sinaloa	8	1	12.5	10	3	30
Sonora	4	1	25	5	0	0
Tabasco	1	0	0	1	0	0
Tamaulipas	3	1	33.3	2	2	100
Tlaxcala	7	0	0	1	1	100
Veracruz	10	4	40	4	2	50
Yucatán	1	1	100	0	0	0
Zacatecas	4	1	25	3	2	66.7
Total	127	41	32.3	96	34	35.4

Fuente: Elaboración propia.

En ocho de las nueve entidades que establecieron el género como principio electoral prevaleciente sobre el de reelección, hubo legisladoras que lograron un segundo mandato; pero en tres que no lo precisaron también hubo ganadoras (Chihuahua, Colima y Estado de México). Las legisladoras reelectas

prevalecieron sobre los varones que lograron un segundo periodo en 10 de las 30 asambleas estudiadas (Baja California, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

La reelección consecutiva de las legisladoras locales en México

En párrafos previos adelantamos los principales hallazgos de este análisis. En contra de lo que ocurría en el pasado —cuando las mujeres obtenían espacios legislativos principalmente por la vía de la representación proporcional y los partidos políticos evitaban postularlas en distritos uninominales argumentando diferencias en su perfil político o de competitividad—,² encontramos que las candidatas a reelegirse en los congresos locales de México obtuvieron mejores resultados por la vía mayoritaria que por la proporcional. Asimismo, hallamos que, comparativamente, las mujeres tuvieron más éxito que los hombres al buscar su reelección inmediata.

Una de las desventajas observadas en los primeros ejercicios de candidaturas femeninas a cargos de representación popular fue que la histórica exclusión de la mujer de la política provocaba que tuviera un perfil con menor experiencia al momento de competir en procesos electorales. Para comprobar el estado de las trayectorias biográficas entre hombres y mujeres candidatos a reelegirse en los congresos locales mexicanos entre 2017 y 2019, generamos una base de datos que sintetiza las carreras individuales en tres grandes rubros:

Experiencia administrativa. Se consideró como candidatos y candidatas con experiencia en esta categoría a quienes -antes de resultar electos o electas para el mandato legislativo previo al que buscaron la reelección- ocuparon un cargo de al menos un año en la administración pública federal, estatal o municipal (incluyendo cargos representativos municipales como

2 Un texto clásico a este respecto es el de Langston, J. y Aparicio, J. (2011). *Gender quotas are not enough: how background experience and campaigning affect electoral outcomes*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

presidencias, regidurías o sindicaturas). Esta variable, al igual que el resto de las variables de experiencia biográfica, se codificó de manera categórica, otorgando un valor de “1” a quienes reportaron algún tipo de experiencia administrativa y “0” a los candidatos o candidatas que no tuvieron dicha característica biográfica.

Experiencia legislativa. Una o un congresista con experiencia parlamentaria es aquel que —antes de resultar electo/a para su mandato legislativo previo a buscar la reelección— ocupó un asiento como propietario/a (y lo ejerció por al menos la mitad de su duración constitucionalmente establecida) en algún congreso local o federal.

Experiencia partidista. Es la ocupación en cargos de burocracia partidaria, o bien, la participación o coordinación de equipos de campaña para alguna elección. A las y los candidatos que tuvieron alguno de estos cargos antes de haber sido electos al congreso local (previo a intentar reelegirse) se les codificó con “1” en el rubro de experiencia partidista.

La tabla 8 describe la posesión de distintos tipos de experiencia por parte de los candidatos a reelegirse. En esta se puede notar que hombres y mujeres guardan una proporción similar de experiencia administrativa con 74.6% de los varones reportando su paso por alguno de los distintos espacios de la administración pública, mientras que 70.8% de las candidatas a reelegirse tuvieron esa misma característica.

En cuanto al paso por espacios parlamentarios, los candidatos a reelegirse tienen una ventaja de más de 10 puntos sobre las candidatas. Mientras el 24.6% de los hombres fue legislador previamente, solo 13.5% de las mujeres reportaron esa experiencia. No obstante, en cuanto a ocupación de espacios partidistas, las mujeres reflejaron una mayor proporción que los hombres, siendo que 51.7% de las candidatas ocupó —antes de su mandato legislativo previo— al menos un cargo en la burocracia de su partido o formó parte de algún equipo de campaña. En el caso de los hombres, ese porcentaje fue de 44.4%.

Otra distinción interesante emerge cuando se contrasta por género a aquellos/as legisladores en busca de reelección que tuvieron la oportunidad de servir en los tres ámbitos aquí analizados: 13% de los hombres cumple con tal característica, mientras que de las mujeres es apenas 7.9%.

Tabla 8
Características biográficas de las y los candidatos a reelegirse,
por género (porcentaje)

	Hombres	Mujeres
Candidatos MR y RP	127 (57%)	96 (43%)
Experiencia en AP	91 (74.6%)	63 (70.8%)
Experiencia legislativa	30 (24.6%)	12 (13.5%)
Experiencia partidista	55 (44.4%)	46 (51.7%)
Ningún tipo de experiencia	16 (13.1%)	13 (14.6%)
Experiencia en los tres ámbitos	16 (13.1%)	7 (7.9%)

Nota: La cantidad de legisladores es menor al total de diputados que buscaron la reelección, toda vez que no se encontró información biográfica de 12 representantes.

Fuente: Elaboración propia.

Más allá del consenso en torno a la necesidad de implementar acciones afirmativas de género, un aspecto que tanto las y los académicos como funcionarios han remarcado en torno al acceso de las mujeres a cargos representativos, es la colocación de candidatas en distritos desde los que puedan competir en igualdad de circunstancias con los varones. Al respecto, México cuenta con una regla para impedir que los partidos envíen a sus candidatas a distritos perdedores, como lo hacían en el pasado; pero la implementación de la norma ha resultado confusa (Gilas y Christiansson, 2018) y aún se desconoce si esta puede tener un efecto sobre la reelección. Baste recordar que de las y los 197 legisladores locales que accedieron originalmente y buscaron reelegirse por el principio de mayoría relativa 141 (71.6%) compitieron en su mismo distrito sin haber notorias diferencias por género.

Para observar empíricamente si en efecto no hubo desventajas en el sentido de que las mujeres compitieran en distritos más reñidos, empleamos un índice de competitividad calculado sobre la diferencia porcentual de votos entre primero y segundo lugar entre el total de votos emitidos en cada distrito obteniendo un rango entre "0%" = distritos sin competencia y "99%" = distritos absolutamente competidos o reñidos entre primero y segundo lugar. Posteriormente contrastamos cada distrito con respecto de la media de competitividad registrada en todos los distritos de la entidad y calificamos como distritos competitivos aquellos cuyo valor se ubicó por encima de la media de competitividad en la entidad.

La tabla 9 muestra que en la elección para acceder a la asamblea por primera ocasión hubo un mayor porcentaje de candidatos que enfrentaron distritos competitivos a comparación de las candidatas. Empero, para la elección posterior, esta tendencia se invirtió y fue mayor el porcentaje de mujeres que debió buscar su reelección en distritos competidos. Para el primer periodo el porcentaje de mujeres en distritos altamente competidos fue de 47.2% (el cual fue menor al 49% de los varones). No obstante, para el segundo periodo 61.8% de las candidatas compitieron en distritos con niveles de competitividad por encima de la media estatal, mientras que, de los hombres, 55.6% compitió en dichas circunstancias. En términos generales, parece ser que al buscar continuar con sus mandatos, un mayor porcentaje tanto de hombres como de mujeres tuvieron elecciones más reñidas. Empero, el diferencial de una legislatura a otra fue más marcado en el caso de las mujeres, pues mientras 6.6% de los varones pasó del grupo de los distritos no competidos a los competidos, 14% de las mujeres se enfrentó a esta circunstancia.

Un último dato que destacar de la tabla 9 es la proporción de legisladores/as que compitieron por reelegirse en un distrito donde su partido fue dominante en los últimos años. Así, la última fila de la tabla reporta un mayor porcentaje de mujeres que intentaron reelegirse en distritos bastiones de sus partidos (25.8% comparado con 20.4% de los hombres).

Tabla 9
Características electorales de los distritos en que se compitió
por la reelección legislativa local, por género

	Hombres	Mujeres
Postulados por el principio de MR	108 (54.8%)	89 (45.1%)
Compiten en distritos reñidos (elección previa)	53 (49%)	42 (47.2%)
Compiten en distritos reñidos (reelección)	60 (55.6%)	55 (61.8%)
Compiten en bastiones del partido que los postula	22 (20.4%)	23 (25.8%)

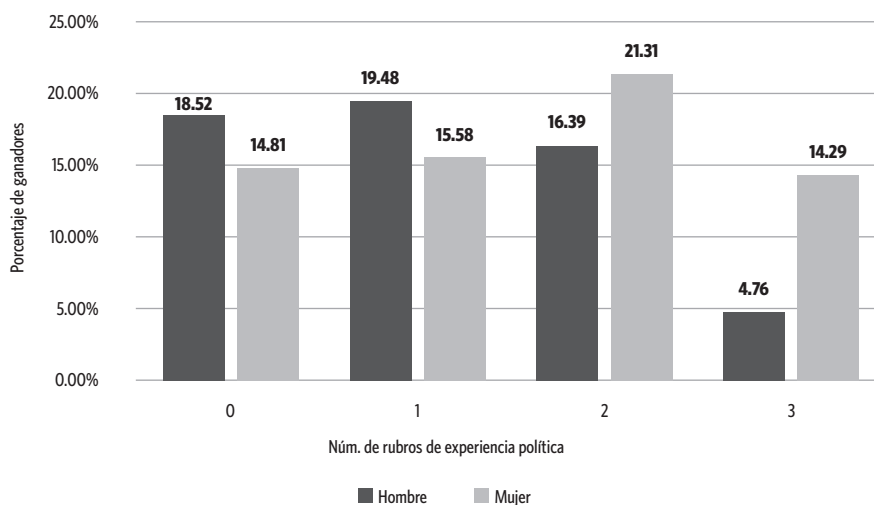
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, aunque sea como una primera aproximación, describiremos el efecto que tuvieron tanto las características biográficas como los factores distritales de competitividad partidaria sobre los resultados que hombres y mujeres obtuvieron al buscar su reelección. Sobre el primer punto, en la gráfica 3 se muestra que los candidatos con experiencia previa en todos los ámbitos aquí considerados (legislativo, partidista y administrativo) tuvieron los más bajos porcentajes de reelección independientemente del género. En el caso de los varones, los más altos porcentajes de reelección se concentraron en legisladores sin experiencia previa o con un cargo político antes de ser electos como legisladores locales. Por el contrario, el mayor porcentaje de legisladoras que lograron reelegirse fueron las que tuvieron experiencia en al menos dos de los rubros aquí considerados; además de que aquellas que contaban con los tres tipos de experiencia tuvieron resultados notablemente mejores que los hombres con esa misma trayectoria. Por ello, puede decirse que la amplitud de las trayectorias políticas —medida como recolección de experiencias en distintos rubros de la esfera pública— tuvo un mayor impacto positivo en los resultados electorales de las mujeres que de los hombres.

Con las reservas que implica el cambio en el sistema de partidos que registró México en 2018, en cuanto a la colocación distrital de los candidatos, se observó que de los 22 hombres que compitieron por reelegirse en un distrito donde el partido que los postuló había sido la fuerza dominante obteniendo

el triunfo en las últimas cuatro elecciones consecutivas, 31% resultó ganador. Asimismo, 35% de las 23 mujeres que compitieron en un distrito con tales condiciones favorables consiguieron reelegirse. Esto significa que competir en bastiones partidistas generó rendimientos electorales ligeramente mayores para las candidatas que para los candidatos.

Gráfica 3
Representantes reelectos, por género y experiencia política

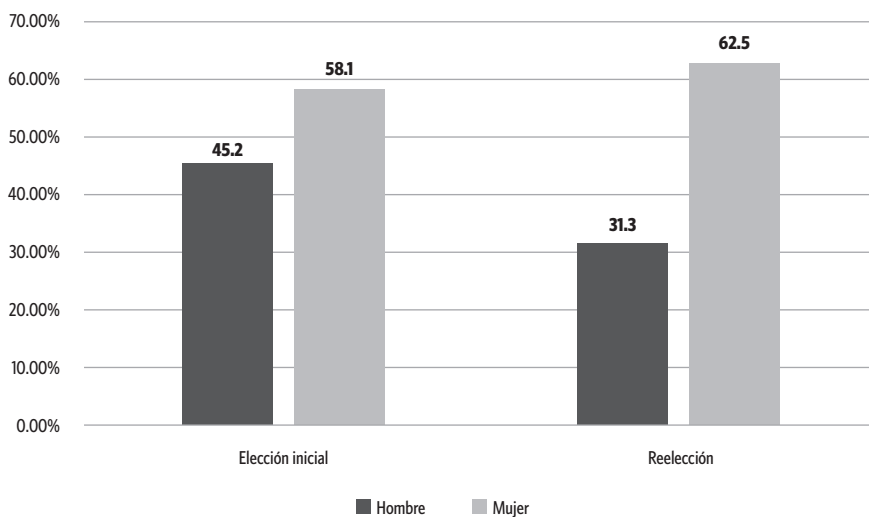


Fuente: Elaboración propia.

Por último, encontramos que, en distritos con niveles de competitividad por encima de la media estatal, las candidatas tuvieron un mejor desempeño que los varones al buscar la reelección. El 58% de las candidatas que compitieron –en su elección inicial– en algún distrito altamente competido lograron acceder a la asamblea. El porcentaje se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales cuando las legisladoras buscaron su reelección. Esto quiere decir que a pesar de que las mujeres compitieron mayoritariamente en distritos más reñidos cuando intentaron reelegirse que cuando accedieron a la asamblea por primera ocasión, un porcentaje considerable de las candidatas

(62.5%) consiguió su objetivo de reelegirse. A diferencia de los hombres, de quienes solo 31.3% lograron hacerlo en condiciones de competitividad.

Gráfica 4
Candidaturas ganadoras en distritos competitivos, por género y elección



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las primeras experiencias de reelección legislativa en los congresos locales han resultado más positivas para las mujeres que para los varones. En esta investigación se observó que, contra lo que ocurría en el pasado, las mujeres buscaron y ganaron mayores espacios de reelección inmediata por el principio de mayoría relativa y se observó que en estos primeros ejercicios los hombres tuvieron mayor efectividad al postularse por la vía de la representación proporcional.

No tuvimos oportunidad de conocer la equidad por género en las campañas de reelección, pero al explorar los perfiles políticos de mujeres y hombres

candidatos al primer ejercicio de reelección consecutiva en los congresos locales encontramos una diferencia entre géneros muy menor a la que registraban las candidaturas a los legislativos en los primeros ejercicios que aplicaron las cuotas de género, aunque sí una trayectoria todavía diferenciada. Comparadas con los hombres, hubo una menor proporción de mujeres con carreras amplias que abarcaran todos los espacios de aprendizaje político previo a su acceso a la legislatura. Sin embargo, la proporción de legisladoras que se formaron en los espacios partidistas fue mayor que la de los hombres. Asimismo, la carrera política individual pareció tener un efecto más notorio en las mujeres que en los hombres, pues las mujeres con mayor experiencia en distintos rubros de la política fueron las que mejores resultados obtuvieron al buscar su reelección, condición que no se dio en el caso de los hombres.

Asimismo, nuestro análisis nos permitió detectar que no hubo una diferencia notoria entre hombres y mujeres (tanto para el primer mandato como para su reelección) respecto al tipo de distrito por el cual contendieron. Hubo un mayor porcentaje de mujeres que compitieron en bastiones de sus partidos y obtuvieron mejores resultados que los hombres. Pero cuando se postularon en distritos con un nivel de competitividad por encima de la media estatal, las mujeres también obtuvieron mejores resultados que los varones. Una proporción considerablemente mayor de mujeres compitiendo en tal situación (prácticamente el doble que la de los hombres) logró reelegirse, por lo que se puede adelantar que la competitividad electoral no reduce las posibilidades de que las mujeres se reelijan.

Al seleccionarse como principal vía para la reelección legislativa inmediata a la fórmula de mayoría relativa, es de esperarse que las mujeres destacaran en las experiencias de rendición de cuentas con sus electorados y en la profesionalización de las carreras legislativas.

Referencias

Báez, A. y Santillán M. (2020). Construcción del concepto de Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género en México. En Red-HILA. *Violencia contra las mujeres en Iberoamérica* (en prensa).

Berry, W., Berkman, M. y Schneiderman, A. (2000). Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries. En *The American Political Science Review* 94(4).

Botero, F. y Rennó, L. (2007). Career Choice and Legislative Reelection. Evidence from Brazil and Colombia. En *Brazilian Political Science Review*, 1(1).

Dworak, F. (2004). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México: FCE, Cámara de Diputados.

Fench, E. (2015). Re-electing MEPs: The factors determining re-election probabilities. En *European Union Politics* 17(1).

Gilas, K. y Christiansson, M. (2018). La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México. En Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México: Instituto Electoral de la Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reeleccion-legislativa-a-nivel-local/

Langston, J. y Aparicio, J. (2011). *Gender quotas are not enough: how background experiencia and campaigning affect electoral outcomens*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo 234.

Moore, A., McGregor, M. y Stephenson, L. (2017). Paying attention and the incumbency effect: Voting behavior in the 2014 Toronto Municipal Election. En *International Political Science Review* 38.

Peschard, J. (2003). Medio siglo de participación política de la mujer en México. En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2, julio-diciembre de 2003, México: SOMEE.

Trounstine, J. (2013). Turnout and Incumbency in Local Elections. En *Urban Affairs Review* 2(49).

Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE (2018). *Informe sobre los Lineamientos de Paridad en las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018*. Anexo 1. México: INE.

Fuentes consultadas

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos. Disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/legislacion/leyesrelaci/CIELECTORMO.pdf>

Código Electoral del Estado de Colima. Disponible en http://ieecolima.org.mx/leyes/codigo_electoral_nuevo2017.pdf

Código Electoral del Estado de México. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>

Código Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en http://iem.org.mx/documentos/marco_legal/legislacion_aplicable/Codigo%20Electoral%20reforma%201%20de%20junio%20de%202017.pdf

Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (2018). Acuerdo por medio del cual se emiten los lineamientos para el registro de candidatas o candidatos a los cargos de diputados locales, e integrantes de los ayuntamientos del estado, que pretendan acceder a la reelección en el cargo, en el Proceso Electoral Local 2017-2018. Disponible en http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/P_3%20ACUERDO%20Lineamientos%20reelecci%C3%B3n%20lr.pdf

Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Disponible en <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-5-1.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Disponible en <http://www.difbcs.gob.mx/v2/media/downs/CONSTITUCION%20BCS.pdf>

Constitución Política del Estado de Campeche. Disponible en <http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/ConstEst.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/estatal/informacion/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución Política del Estado de Chihuahua. Disponible en <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Transparencia/AD/81?file=Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Chihuahua.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Disponible en http://ieecolima.org.mx/leyes/constitucion_local2017.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Disponible en <https://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20DURANGO%202017.pdf>

Constitución Política del Estado de Guanajuato. Disponible en <https://ieeg.mx/documentos/constitucion-politica-edo-gto-pdf/>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Disponible en <http://iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Guerrero.pdf>

Constitución Política del Estado de Hidalgo. Disponible en http://www.ieehidalgo.org.mx/images/Transparencia/Art.70/1.%20MARCO%20NORMATIVO/ConstitucionPoliticadelEstadodeHidalgo_.pdf

Constitución Política del Estado de Jalisco. Disponible en <http://www.iepcjalisco.org.mx/legislacion>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Disponible en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/legislacion/leyesrelaci/ConstPolMor.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Disponible en http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca_digital/legislacion/Constitucio%

CC%81n%20Poli%CC%81tica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Oax.pdf

Constitución Política del Estado de Querétaro. Disponible en <http://ieeq.mx/contenido/normatividad/constituciones/CPEQ.pdf>

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Disponible en <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Constitucion%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20de%20SLP%2029%20Dic%202017.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Disponible en http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf

Constitución Política del Estado de Sinaloa. Disponible en <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Formato-Fundamento.Legal/05-Constitucion-Politica-del-Estado-de-Sinaloa.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Disponible en http://iepct.org.mx/docs/marco_legal/constitucion_tabasco_27062017.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Disponible en https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Tlax.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/e/articulo&art=42990&ley=172&tit=0&cap=0&sec=0>

INE (2018). Informe sobre los lineamientos de paridad en las entidades federativas para el proceso electoral 2018, Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, 28 de marzo. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/12/ctfigynd-or-201908-30-p9-a4.pdf>

Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (2018). Reglamento para el registro de candidatos a cargos de elección popular. Disponible en https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU382.pdf

Instituto Electoral del Estado de Campeche (2018). Acuerdo por el que se aprueban los criterios que deberán seguir las y los candidatos que deseen pretendan reelegirse sin separarse de su cargo. Disponible en http://www.ieec.org.mx/Documentacion/AcuerdosActas/2018/Mayo/15va_ext/CG_65_18/CG_65_18.pdf

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (2018). Lineamientos que regulan el procedimiento de elección consecutiva y/o reelección a los cargos de diputaciones locales y miembros de ayuntamiento para el proceso electoral local ordinario 2017-2018. Disponible en http://www.iepchiapas.org.mx/archivos/legislacion/NORMATIVIDAD_VIGENTE/04_NORMATIVIDAD_INTERNA/lineamientos/LINEAMIENTOS_ELECCION_CONSECUTIVA.pdf

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca (2018). Lineamientos en materia de reelección a cargos de elección popular. Disponibles en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/ANEXO%20IEEPCO-CG-112018.pdf>

Instituto Estatal Electoral de Querétaro (2018). Lineamientos en materia de elección consecutiva para el proceso electoral local 2017-2018. Disponible en http://ieeq.mx/contenido/normatividad/lineamientos/L_eleccion_consecutiva.pdf

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. Disponible en https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Electoral_BCS_BOGE_30-05-2017.pdf

Ley Electoral de Estado de Chihuahua. Disponible en <http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/menu/2017/LEECH.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Disponible en <https://www.iepcdurango.mx/x/img2/documentos/LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20Y%20PROCEDIMIENTOS%20ELECTORALES2.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato. Disponible en <https://ieeg.mx/documentos/ley-instituciones-procedimientos-elec-edo-gto-pdf/>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Disponible en <http://iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/Ley%20N%C3%BAmero%20483%20de%20Instituciones%20y%20Procedimientos%20Electores%20del%20Estado%20de%20Guerrero.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/LIPEEO%202018.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Disponible en https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/Secretaria_Ejecutiva/Formato-Fundamento.Legal/PDF/06-Ley-de-Instituciones-y-Procedimientos-Electorales-del-Estado-de-Sinaloa.-1.pdf

Ley Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en http://ieeq.mx/contenido/normatividad/leyes/Ley_Electoral_del_Estado_de_Queretaro.pdf

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. Disponible en [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_31_Mayo_2017\(1\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_31_Mayo_2017(1).pdf)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

Capítulo 13

Las otras democracias: el funcionamiento de los sistemas normativos indígenas

Gustavo Meixueiro Nájera*

Marisol Vázquez Piñón**

Introducción

El capítulo tiene como objetivo analizar el funcionamiento de las elecciones por medio de sistemas normativos indígenas (SNI), contrastando las diferencias que se presentan con el sistema de partidos políticos; para ello, se describen los principales resultados de la base de datos creada a partir del Catálogo General de Municipios, documento elaborado a partir de la propia información que las comunidades de Oaxaca envían al órgano electoral local.

Parte del análisis consiste también en examinar cómo, sobre todo en los últimos años, se han establecido cuotas indígenas tanto a nivel federal como local en candidaturas postuladas por partidos políticos, lo que ha derivado en un debate importante sobre la autoadscripción y la autoadscripción calificada. Finalmente, para tener un panorama más amplio de lo dinámico de estos

* Correo electrónico: gustavo.meixueiro@gmail.com

** Correo electrónico: vazquez.pinon.marisol@gmail.com

sistemas, se analiza uno de los grandes retos contemporáneos: la participación paritaria de mujeres en los cabildos de comunidades indígenas.

No podemos olvidar que somos un país pluricultural en el que conviven 68 pueblos indígenas y más de 25 millones de personas que se autoadscriben como indígenas, por ello, consideramos necesario realizar más investigaciones académicas que expliquen el funcionamiento de los sistemas normativos indígenas y sus complejidades. Resulta apremiante entender desde la academia los otros métodos de elección democrática que funcionan a nivel local en el país, para poder mejorar el diálogo entre las instituciones gubernamentales y electorales con los pueblos y comunidades originarias.

El reconocimiento jurídico de los pueblos y las comunidades indígenas en México

Los derechos de comunidades y pueblos indígenas se enmarcan en los derechos de tercera generación, que tienen auge a partir de la década de los setenta y se enfocan en la colectividad. Otros derechos que se desdoblaron en esta etapa son, por ejemplo, el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, al medio ambiente sano y el derecho de las y los consumidores. Es por ello que también son conocidos como derechos de los pueblos o derechos de solidaridad (Izquierdo, 2005). Estos derechos no están aislados de los de primera (civiles y políticos) y segunda generación (económicos, sociales y culturales), al contrario, deben verse como complementarios, por ejemplo, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas impacta en el derecho a la identidad y a la libertad.

El tema de los derechos de tercera generación es particularmente importante para México, pues somos una nación multicultural en la que más de 25 millones de personas se autoadscriben como indígenas, lo que nos convierte en el país de América Latina con mayor presencia de integrantes de dicho

grupo poblacional. En el territorio habitan 70 pueblos indígenas¹ con diferentes tradiciones, lengua, formas de organización e instituciones propias (INPI, 2020).

Los estados con menos población indígena se encuentran en el norte del país, pero incluso ahí, al menos 6% de la población se autoadscribe como tal; estos son Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila. Las entidades del sur concentran la mayor parte de población indígena: Oaxaca y Yucatán encabezan la lista con 65%. Los datos provienen de la encuesta intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2015 (INEGI, 2015). En 2020 se realizó el nuevo censo poblacional, por lo que se pudo contar, con información actualizada, el número de personas indígenas en el país. Es relevante mencionar que en el censo poblacional de 2020 se incluyó por primera vez una pregunta para identificar la autoadscripción afromexicana, o afrodescendiente, dato que permitió visibilizar también a ese segmento de la población.

A pesar de la presencia importante de personas indígenas, el reconocimiento jurídico de los pueblos y las comunidades indígenas² por parte del Estado mexicano ha sido un proceso gradual. Hubo dos antecedentes que marcaron un parteaguas en el pluralismo jurídico del país. El primero fue la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado por México en 1989 y que entró en vigor en 1991. El segundo fue el surgimiento del movimiento encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional que nació en Chiapas y se hizo público en el año de 1994.

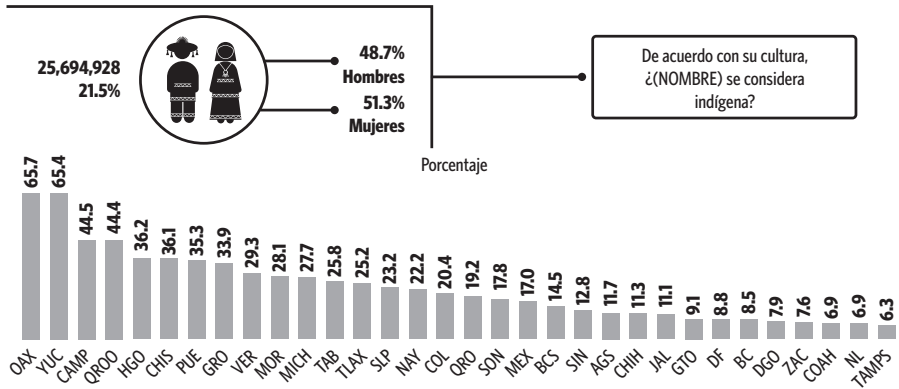
1 Akatecos, amuzgos, awakatecos, ayapanecos, cochimíes, coras, cucapás, cuicatecos, chatinos, chichimecas, chinantecos, chocholtecos, ch'oles, chontales de Oaxaca, chontales de Tabasco, chujes, guarijíos, huastecos, huaves, huicholes, ixcatecos, ixiles, jakaltecos, kaqchikeles, k'iches, kiliwas, kikapúes, ku'ahles, kumiaís, lacandones, mames, matlatzincas, mayas, mayos, mazahuas, mazatecos, mixes, mixtecos, mochós, nahuas, olutecos, otomíes, pa ipaís, pames, pápagos, pimas, popolocas, popolucas de la sierra, p'urhépechas, q'anjob'ales, q'eqchis, sayultecos, seris, tacuates, tarahumaras, tekos, tepehuas, tepehuanos del norte, tepehuanos del sur, texistepequeños, tlahuicas, tlanepecos, tojolabales, totonacos, triquis, tseltales, tsotsiles, yaquis, zapotecos y zoques.

2 La OIT define *indígenas* como: "poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (OIT, 2014, p. 1).

Gráfica 1
Población indígena de México

Etnicidad

¿Cuánta población se autorreconoce indígena?



Fuente: Imagen tomada de INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Con la firma del Convenio 169 de la OIT, México se comprometió a “respetar el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan” (OIT, 2014). Para ello, se debió adecuar la legislación nacional y local y desarrollar –con la participación de los pueblos– acciones coordinadas y sistemáticas para proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad.

El primer cambio constitucional que reconoce los derechos indígenas se realizó en 1992, cuando en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció lo siguiente:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (Cámara de Diputados, 1992).

A partir de entonces, México reconoció ser un país pluricultural. Se nombra a los pueblos indígenas y se responsabiliza al Estado de la protección y promoción de lenguas, culturas, costumbres y del acceso efectivo a la justicia. Se desdibuja la igualdad formal ante la ley para dar paso al reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas, algo que causó numerosos debates sobre todo en la Cámara de Diputados, pues contravenía el principio de igualdad jurídica (Valdivia, 2009). Las críticas más importantes a esta reforma tienen que ver con la ausencia de mecanismos de consulta a las comunidades indígenas y el reconocimiento de sus instituciones, derechos que estaban contemplados en el Convenio 169 de la OIT.

La respuesta a estas ausencias se materializó dos años después con el surgimiento en Chiapas del movimiento indígena denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Este movimiento social tuvo impacto no solo en México, sino a nivel internacional, al denunciar de manera efectiva la desigualdad en la que vivían los pueblos y las comunidades indígenas y la falta de compromiso del Estado para cumplir con las obligaciones marcadas en las leyes nacionales e internacionales que había suscrito.

Uno de los logros del movimiento fueron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar que se firmaron en 1996. Como señala Arias “[...] con ellos, el EZLN obtuvo para los pueblos indígenas su reconocimiento como sujetos de Derecho con capacidad de libre determinación y autonomía” (2005). Estos acuerdos sirvieron de base para la reforma constitucional de 2001, que contempló modificaciones a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 11 (DOF, 2001).

Las reformas constitucionales que impactaron en las comunidades

Reforma de 2001: el parteaguas en México

La reforma de 2001 la presentó el entonces presidente Vicente Fox Quesada. El artículo 2º constitucional pasó de tener dos a 29 párrafos y se convirtió en la norma clave en materia indígena. De forma resumida podemos decir que en el artículo se reconoce la composición pluricultural de la nación; se define a las poblaciones indígenas (aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas) (DOF, 2001).

También mandata su reconocimiento en leyes nacionales y estatales que debieron ser adecuadas para establecer su libre determinación y autonomía en las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

A pesar de estos avances prevalecen algunos aspectos que refuerzan la visión monocultural mestiza que había permeado hasta entonces en el país. Tal es el caso del apartado que mandata a las entidades federativas a establecer el reconocimiento de las comunidades indígenas como *entidades de interés público* y no como actores políticos autónomos. También existe una crítica al puntualizar que “la Nación Mexicana es única e indivisible”, pues precisamente la reforma tenía el espíritu de incluir a las comunidades indígenas a la nación mexicana, no de marcar una división.³

Otro tema que es importante rescatar es que en los transitorios de la reforma se mandataba al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) a realizar la

3 Para un análisis extenso del mismo se puede consultar el texto de Jorge Alberto González Galván denominado “La reforma constitucional en materia indígena”, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5654/7388>

delimitación de distritos electorales tomando como referencia la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas.

Reformas de 2015 y 2019: la participación de mujeres en comunidades indígenas

En 2015 y 2019 hubo dos reformas que se enfocaron en garantizar la participación de las mujeres como autoridades electas. En 2015, se realizó una modificación a la fracción III, del Apartado A, del artículo 2º constitucional, y se agregó lo siguiente: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”. La modificación fue impulsada por la entonces diputada Eufrosina Cruz Mendoza, quien en el año de 2008 denunció que –por ser mujer– se le negó la posibilidad de contender para el cargo de presidenta municipal de Santa María Quiegotani, distrito electoral de Tlacolula, Oaxaca.

En el mismo sentido, la reforma constitucional de 2019, conocida como *paridad en todo*, mandata a los municipios con población indígena a elegir representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Tanto la reforma de 2015 como la de 2019 representan límites al sistema de usos y costumbres, o sistemas normativos indígenas, pues estos no pueden ser contrarios a los derechos humanos establecidos en la Carta Magna ni a los tratados internacionales a los que el país se ha adherido.

México no es la única nación que ha establecido mínimos que deben cumplir los sistemas normativos. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional determinó cuatro contenidos éticos que la justicia indígena no puede desconocer: 1) el derecho a la vida (no a la pena de muerte); 2) el derecho a la integridad física (no a la tortura); 3) el derecho a la libertad (no a la esclavitud) y 4) el derecho a un debido proceso (las propias reglas establecidas en la comunidad) (Corte Constitucional, 2012).

Como cualquier otro sistema político y electoral, los sistemas normativos indígenas requieren pesos y contrapesos para que haya un equilibrio entre las propias tradiciones y el respeto a los derechos humanos.

El reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas a nivel local

Oaxaca es la entidad del país con mayor población indígena. Las comunidades que así se identifican han elegido a sus autoridades a través de métodos tradicionales desde antes de la llegada de los españoles. Sin embargo, en la época colonial tuvieron que adaptar estas tradiciones al diseño municipal.

Las condiciones locales del estado permitieron que las comunidades siguieran sus tradiciones y conservaran su cultura. Por ejemplo, desde 1920, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se contemplan las candidaturas independientes, lo que representó una oportunidad para la elección de ciudadanos que no fueran militantes de los partidos políticos; de igual forma, se definió que el voto secreto era opcional para el elector, con lo cual se facilitaba la participación en las asambleas comunitarias y las votaciones a mano alzada (Oropeza, 2011). Cabe señalar, sin embargo, que la ley electoral de 1946 solo reconocía el derecho de postular candidatos a través de los partidos (Pérez y García, 2011); también se hizo obligatorio el voto secreto y se exigió contar con credencial para votar permanente para poder ejercer el sufragio. A pesar de los cambios, las comunidades indígenas siguieron sus tradiciones y los candidatos que pretendían ser postulados por el partido hegemónico llegaban a acuerdos que implicaban la conservación de las tradiciones, por ejemplo, los candidatos eran electos en asambleas, pero aparecían en las boletas de partidos políticos (Ramírez, 2013); o bien, cuando no se llegaba a un acuerdo con los partidos políticos, los candidatos eran electos como *no registrados*.

Antes que a nivel federal, en Oaxaca, en los años ochenta, se empezaron a reconocer los derechos indígenas sobre todo en materia de impartición de justicia.

En 1992 se nombra en la Constitución la composición étnica y plural de Oaxaca con la mención de los pueblos indígenas que lo componen (amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco y zoque); se reconoce el tequio (trabajo comunitario no remunerado), así como el derecho de las comunidades indígenas a elegir sus autoridades por *usos y costumbres*, al incorporar en el artículo 39 constitucional el siguiente apartado: “la ley respetará las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y protegerá sus tradiciones”, sin embargo, para poder hacerlo operativo, hacía falta la reglamentación de la ley.

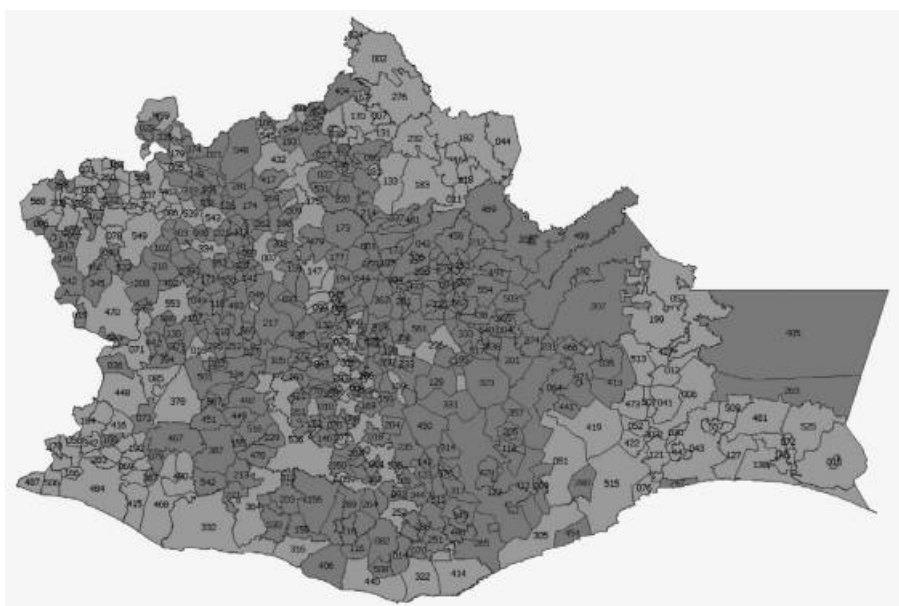
En 1993 la Ley Orgánica Municipal establece que en las elecciones municipales se deberán respetar las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades, pero no había claridad acerca de qué implicaciones tenía ello ni había leyes secundarias para explicarlo. También en este periodo se crea la Procuraduría para la Defensa del Indígena que después se convertiría en la Secretaría de Asuntos Indígenas, hoy Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos.

Por fin, en 1995, se da un paso relevante al reformarse el artículo 25 de la Constitución del estado y establecer que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”. Esto propició cambios en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) sobre la elección en los ayuntamientos que eligen a sus autoridades por *usos y costumbres* (López, 2005).

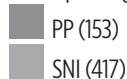
A partir de entonces 418 municipios elegirían autoridades por *usos y costumbres*, ahora conocidos como sistemas normativos indígenas. En 2012, la sentencia SUP-JDC-3131/2012 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) realizar una consulta sobre el cambio de régimen en el municipio de San Andrés Cabecera Nueva; en diciembre del mismo año el IEEPCO informó en el Acuerdo

CG-IEEPCO-40/2012 que en esa consulta ganó la opción de cambio de régimen de sistemas normativos indígenas a partidos políticos. A partir de entonces –y hasta ahora– 417 municipios eligen autoridades por métodos tradicionales en el estado (IEEPCO, 2012). En los 417 municipios habitan 1,397,807 personas, lo que representa 37% de la población total estatal.

Mapa 1
Municipios de Oaxaca por tipo de régimen de elección



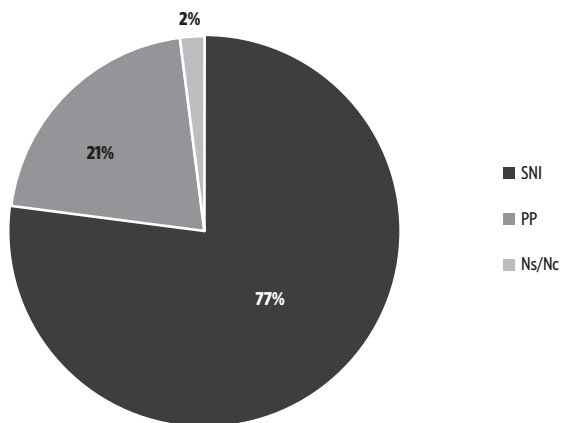
Municipios según su régimen de elección



Fuente: Imagen tomada de IEEPCO (2016).

Los sistemas normativos tienen gran apoyo de la ciudadanía oaxaqueña. Un estudio⁴ realizado en vivienda en 2016 por el IEEPCO muestra que las personas que viven en comunidades que eligen autoridades por SNI se inclinan en gran proporción por continuar eligiendo representantes a través de sus sistemas normativos. Tres de cada cuatro (77%) de las y los encuestados en dichos municipios dijeron preferir elegir a sus cabildos de esta forma sobre los partidos políticos (IEEPCO, 2017).

Gráfica 2
Preferencia por sistema de elección de autoridades
¿Cómo preferiría usted que se escogiera a las autoridades de su municipio:
mediante asambleas comunitarias o mediante elecciones con partidos políticos?



Fuente: Con base en datos del IEEPCO. *Democracia y cultura política en Oaxaca* (2016).

A nivel nacional tuvieron que pasar 19 años para que en otra entidad se aprobaran jurídicamente los sistemas normativos indígenas; a partir de entonces, de forma pausada pero constante, se han ido reconociendo otros sistemas

4 Estudio demoscópico con entrevistas personales realizadas cara a cara, en vivienda, del 12 al 20 de diciembre de 2016. Número de personas entrevistadas: 2,016 mayores de edad residentes en el estado; de estas, 1,008 eran habitantes de municipios con sistema de partidos y 1,008 eran de municipios con sistemas normativos internos. Nivel de confianza: 95%. Margen de error +/- 2.2%. Encargado del proyecto: Alejandro Moreno.

normativos. Los estados adicionales donde jurídicamente funcionan los sistemas normativos indígenas son: Michoacán, que en 2011 los reconoció en el municipio de Cherán; Guerrero, en 2018, en el municipio de Ayutla de los Libres; y Chiapas, en 2019, en el municipio de Oxchuc. Pero su funcionamiento está plenamente vigente en otros municipios, aunque no esté reconocido en las leyes locales (IEPC, en prensa).

Tabla 1
Reconocimiento jurídico de sistemas normativos indígenas posterior a la firma, en 1989, del Tratado 169 de la OIT, que entró en vigor en 1991

Entidad	Año de SNI	Municipios	Años después del 169 de la OIT
Oaxaca	1992	417 municipios	1
Michoacán	2011	Cherán	20
Guerrero	2018	Ayutla de los Libres	27
Chiapas	2019	Oxchuc	28

Fuente: Elaboración propia.

Sistemas electorales, las diferencias entre partidos políticos y los sistemas normativos indígenas

El estudio de los sistemas electorales se ha centrado en los sistemas de partidos políticos en las democracias liberales, sin embargo, México es una muestra de que los votos se convierten en espacios de representación no únicamente a través de las urnas y candidaturas postuladas por los partidos. En países multiculturales como los latinoamericanos prevalecen prácticas comunitarias para la elección de autoridades municipales; los sistemas normativos indígenas o *usos y costumbres* responden a otras lógicas y procedimientos poco estudiados desde la academia como sistemas complejos de elección de representantes.

Por otro lado, la literatura respecto a los sistemas normativos indígenas se ha enfocado en visibilizar la problemática en términos de garantismo jurídico o en hacer análisis desde la antropología (IEEPCO, 2019), no así a estudiarlos como procedimientos formales de elección de autoridades, donde se den a conocer datos agregados que permitan analizar información sistematizada de estos.

Los sistemas electorales son las reglas del juego bajo las cuales se practica la democracia; en el caso de los sistemas normativos indígenas estas reglas han prevalecido en su esencia a pesar de las transformaciones del Estado mexicano derivadas del periodo colonial. Tal como lo señala Ruiz (1995), las comunidades indígenas han sobrevivido gracias al propio sentido de pueblo con elementos clave como la comunalidad.

Para dicho autor, la comunalidad se expresa en cuatro elementos: poder, trabajo, territorio y disfrute comunal. “La comunalidad se entiende como el derecho y la responsabilidad de todos los miembros de una comunidad para participar en la decisión de su destino, como la fuerza básica para su conservación y desarrollo, así como para disfrutar sus bienes y productos” (Ruiz, 1995).

Los sistemas normativos están definidos en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca como el “Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas, y utilizan para regular sus actos públicos, y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos” (Congreso de Oaxaca, 1998).

Los sistemas normativos van mucho más allá de solo ser un mecanismo de elección de autoridades, representan las propias dinámicas comunitarias, las instituciones reconocidas, los sistemas de cargos, las figuras de autoridad, la solución de problemáticas en lo colectivo y la impartición de justicia.

En estos sistemas, que también contemplan la elección de autoridades, las variables que usualmente se utilizan para identificar los sistemas electorales

(IDEA, 2006) son distintas, por ejemplo, la fórmula electoral, el sistema de votación, la magnitud (cuántos representantes se eligen), el registro de electores, el conteo de votos y la propia organización de las elecciones a través de instituciones que no son los cuerpos electorales.

Las diferencias entre los sistemas de partido político y los sistemas normativos indígenas radican en la organización de las elecciones, el derecho al voto, los cargos de elección, las etapas, procesos y formas de elección de autoridades, es decir, son sistemas complejos que contrastan con lo que usualmente conocemos como formas de elección de gobierno.

En los municipios de SNI una de las figuras centrales es la asamblea comunitaria, considerada la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones. La asamblea se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades, dependiendo del número de estas que integren el municipio. Los acuerdos de la asamblea deben ser reconocidos y respetados por el Estado mexicano siempre y cuando no violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal y tratados internacionales (LIPPEO, 2020).

En las asambleas comunitarias se deciden, entre otros temas que tienen que ver con los procesos electorales, los métodos y formas de elección de autoridades municipales, las decisiones se toman en lo colectivo a través de la democracia directa. A diferencia del sistema de partidos políticos donde es la autoridad electoral –ya sea federal o local– la que se encarga de organizar el proceso electoral, en los municipios de sistemas normativos es la propia comunidad –a través de la asamblea comunitaria– la que define las reglas para la selección de autoridades.

Al igual que en el sistema de partidos políticos, en el SNI se emite una convocatoria a través de la cual se dan a conocer las bases para la elección de autoridades; no la emite la autoridad electoral, usualmente lo hace la o el presidente municipal en el cargo. En caso de que la autoridad responsable de convocar no cumpla con este mandato, hay otras figuras dentro de la comunidad que pueden llevarlo a cabo, es una medida de prevención para

poder realizar el cambio de autoridades correspondiente. En cada municipio funciona de manera diferente, debido a los usos y costumbres de cada comunidad; no obstante, en general, es posible identificar otras figuras que pueden emitir la convocatoria de elección, tales como la Autoridad Comunal, el Comisariado de Bienes Comunales, el Consejo de Ancianos, la o el síndico municipal, el Consejo de Vigilancia, la Asamblea General o bien las personas mayores de 60 años.

Fotografía 1
Asamblea General Comunitaria
Municipio de San Juan Cotzocón, 2016



Fuente: Con base en datos del IEEPCO (2016). *Registro fotográfico de sistemas normativos indígenas*. Disponible en <https://www.flickr.com/photos/ieepco/22835549228/in/album-72157650322520218/>

La convocatoria para la asamblea incluye entre otros aspectos la fecha de la elección, el horario, la ubicación, el registro, el número de cargos a elegir, los requisitos de elección y la documentación requerida.

Quien puede votar o no en una asamblea de SNI también es distinto.

En el sistema de partidos políticos, cuando se eligen las autoridades los requisitos son: tener más de 18 años, contar con credencial para votar y estar inscrito en la lista nominal de electores. En el SNI las edades son variables, lo más común es que puedan participar en las elecciones a partir de los 18 años, sin embargo, en algunas comunidades el reconocimiento de este derecho se da a partir de que las personas adquieren otro tipo de responsabilidades en la comunidad, esto puede ser a partir de los 16 años; además, deben ser originarios o vecinos de la comunidad, tener credencial para votar o estar en la Lista Nominal de Electores, ser responsables, tener un modo honesto de vivir y no tener adeudos con la comunidad. Estos requisitos también cambian de municipio a municipio, aunque los antes referidos son los más comunes.

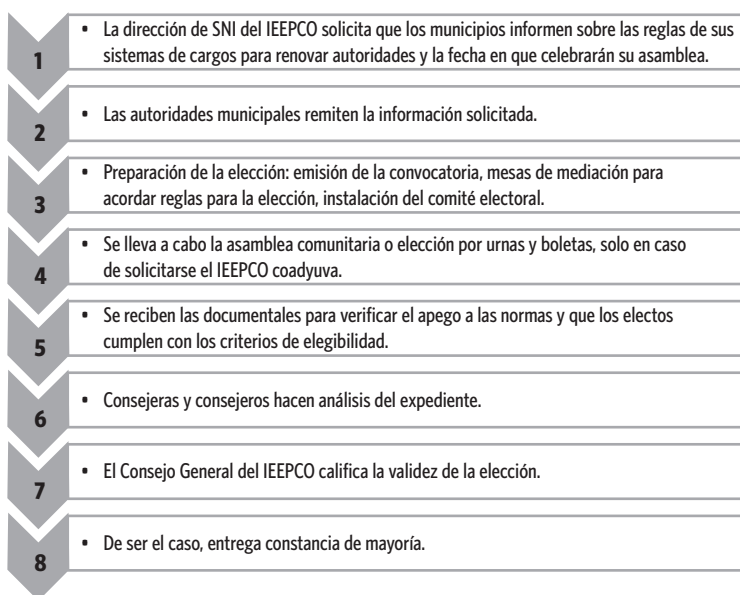
Los cargos de elección también varían. Mediante los partidos políticos a nivel municipal se puede elegir la gubernatura, presidencia municipal, sindicaturas, regidurías y diputaciones locales. A través del SNI se eligen cargos constitucionales: presidencia municipal, sindicaturas, regidurías, así como cargos tradicionales: topiles, jueces, integrantes de la banda de música, mayordomos, comités de padres de familia, fiscales, etcétera.

En partidos políticos las y los integrantes del cabildo municipal en Oaxaca duran tres años en el cargo; en el SNI hay municipios donde duran tres años, dos años, año y medio o un año; no obstante, si la asamblea así lo decide, puede haber revocación del mandato y convocatoria para elegir a nuevas autoridades.

Finalmente, por partidos políticos hay una sola forma de votación: boletas y urnas, la máxima es que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. En el SNI identificamos al menos 10 formas en que las comunidades eligen a las autoridades: mano alzada, pizarrón, boletas y urnas, viva voz, lonas o cartulinas, mano alzada y pizarrón, viva voz y mano alzada, filas, listas y depositando la credencial en una urna. Este dato también da cuenta de lo complejo y diverso de estos sistemas electorales.

En los municipios de SNI se identificaron diferentes etapas para la elección de autoridades. Estas son: 1) solicitud de información sobre las reglas de los sistemas de cargos a renovar; 2) remisión al IEEPCO de la información solicitada; 3) preparación de la elección: emisión de la convocatoria, mesas de mediación (si son necesarias) para acordar reglas para la elección, instalación del comité electoral (en algunos municipios); 4) elección; 5) recepción del expediente de la elección; 6) análisis del expediente por parte del Consejo General del IEEPCO; 7) validación de la elección por parte del Consejo General del IEEPCO y 8) entrega, en su caso, de la constancia de mayoría.

Diagrama 1
Etapas del proceso de elección de autoridades
Sistemas normativos indígenas y de partido político



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEPCO.

En el siguiente apartado se dan a conocer los principales datos agregados de los municipios que eligen autoridades por sistemas normativos indígenas. Se describen los datos más importantes que derivan del análisis del Catálogo General de Municipios realizado por el IEEPCO en 2018.

Datos agregados de los sistemas normativos indígenas oaxaqueños

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca mandata al IEEPCO a aprobar la actualización del Catálogo General de los Municipios que eligen a sus ayuntamientos bajo sus sistemas normativos indígenas (LIPEEO, 2020). El catálogo permite identificar no solo las normas indígenas, sino el conjunto del sistema que incluye principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias, para definir la validez o no de las elecciones realizadas bajo las propias normas establecidas por las comunidades de acuerdo a sus usos y costumbres.

Para la elaboración del catálogo la Dirección de Sistemas Normativos del IEEPCO consulta a los 417 municipios que se rigen por ese régimen para que informen sobre la forma de organización y desarrollo de sus elecciones o, en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios (IEEPCO, 2018). La información recibida es comparada con catálogos anteriores para identificar posibles cambios o modificaciones a los sistemas, y se toman en cuenta las sentencias de los tribunales electorales en aquellos municipios en que ha habido controversia por elecciones anteriores. Gracias a la sistematización de la información es posible dar a conocer datos sobre estas otras formas de elección de autoridades locales.

El catálogo debe incluir al menos los siguientes elementos:

- I. La duración en el cargo de las autoridades municipales.
- II. El procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara la forma en que se realiza la votación en la asamblea general comunitaria.

- III. Fecha y lugar en que se pretenda realizar la elección.
- IV. Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir y los requisitos para la participación ciudadana.
- V. Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección.
- VI. Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena o, en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones.
- VII. De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensuadas para la elección.

Datos agregados de municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas en Oaxaca

Los datos que se presentan a continuación representan la sistematización de información que los propios municipios que se rigen por sistemas normativos enviaron al IEEPCO en cumplimiento de la ley electoral para elaborar el Catálogo General de Municipios. La información fue contrastada con datos previos para corroborarla e identificar posibles cambios. No obstante la riqueza de los datos agregados es necesario insistir en que cada municipio tiene una forma particular de elegir a sus autoridades, por lo que ninguna es igual a otra. El objetivo del análisis es conocer más el conjunto de los sistemas, pero en lo particular prevalece la cosmovisión de cada una de las culturas, tradiciones, lenguas y demás elementos que dan sentido a los 417 pueblos indígenas del estado.

Es relevante mencionar que muchas de las gráficas presentadas no suman 417 municipios (totalidad de municipios de SNI) o en ocasiones no será de 100% la suma de porcentajes, esto se debe a que los datos que se presentan son de los municipios que incluyeron la información que se describe en su sistema normativo, empero, hay algunos municipios que no especificaron los datos.

Asambleas comunitarias previas a la elección

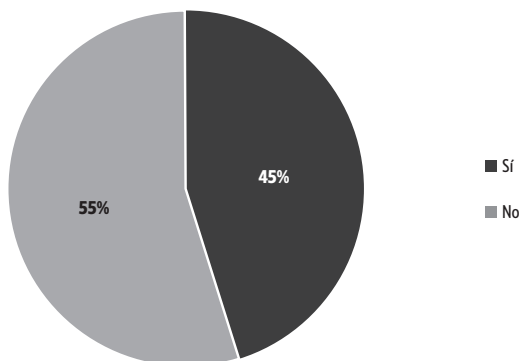
De acuerdo con datos del último Catálogo General de Municipios (2018), 45% de los municipios oaxaqueños que eligen autoridades por el SNI realizan asambleas comunitarias previas para organizar la asamblea de elección. En estas asambleas previas se nombran en algunos casos órganos auxiliares, como un Comité Electoral, o una Mesa de Debates, ambas instituciones son muy importantes pues son las encargadas de moderar la sesión y realizar los conteos de los votos. Están integradas generalmente por una presidencia, una secretaría y un escrutador o escrutadora. Varía ampliamente el número de integrantes dependiendo del municipio.

En las asambleas previas también se acuerda la distribución de cargos, se define el lugar donde se realizará la asamblea de elección, así como los detalles de la organización. También se definen los criterios para seleccionar las candidaturas, el método de elección y se establecen los requisitos de elegibilidad y participación, así como los detalles de la convocatoria que se emitirá.

Gráfica 3

Asambleas previas a la elección

¿Realizan una asamblea previa para ponerse de acuerdo en la forma de efectuar la elección antes de elegir a las autoridades municipales?

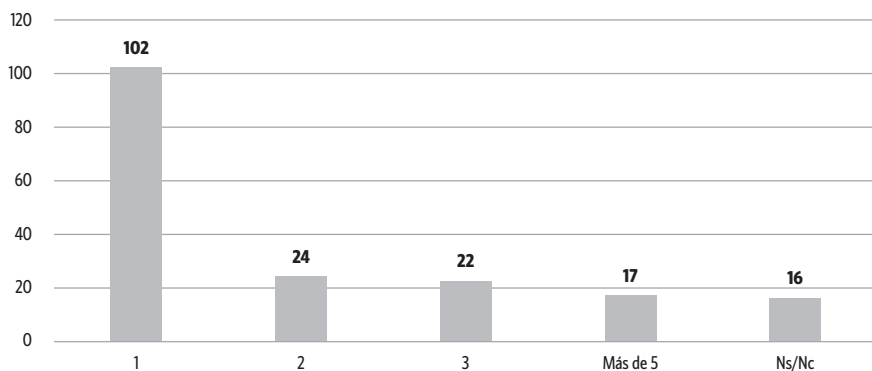


Fuente: Con base en datos del IEEPCO. *Catálogo General de Municipios*, 2018.

El número de asambleas previas realizadas antes de la asamblea de elección es variable y se relaciona con el nivel de consenso que hay en la comunidad y con los temas que se tienen que resolver. Lo más frecuente es que los municipios realicen una sola asamblea para definir el método de elección. De los 181 municipios que llevan a cabo las mismas, la mayoría (102) así lo señalaron. Sin embargo, otros 24 municipios tuvieron dos asambleas previas y 22 dijeron realizar entre tres y cinco.

Un elemento interesante para el análisis es que, a diferencia del sistema de partidos políticos, en el SNI la ciudadanía no participa una sola vez ejerciendo su voto. Las personas que viven en municipios indígenas con sistemas normativos participan de manera recurrente en las asambleas, lo cual es una obligación; asistir representa un compromiso comunitario. Estas asambleas pueden durar varias horas para discutir y llegar a consensos sobre los asuntos comunitarios, incluso pueden prolongarse por días, con recesos para descansar. Las asambleas son espacios de democracia directa y deliberación, fundamentales para los pueblos y comunidades.

Gráfica 4
IEEPCO. Número de asambleas previas. ¿Cuántas asambleas previas a la elección realizan? (de los 181 que realizan elecciones previas)

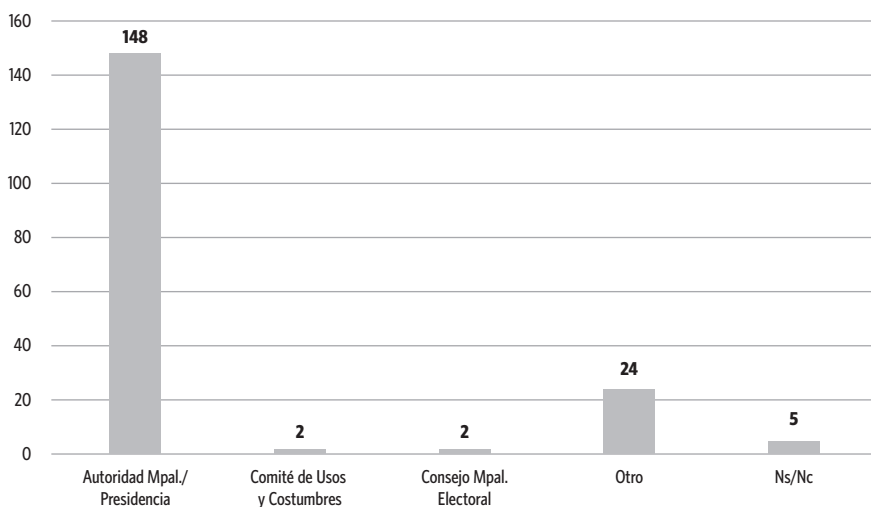


Fuente: Con base en datos del IEEPCO. *Catálogo General de Municipios*, 2018.

¿Quién convoca a las asambleas previas a la elección?

La figura que convoca a las asambleas previas es, en la mayoría de los casos, la autoridad municipal en funciones (148 municipios), es decir, la presidencia municipal. En dos municipios la convocatoria la emite un Comité de Usos y Costumbres y en otros dos municipios un Consejo Municipal Electoral, ambos consejos los integran personas de la comunidad y en algunas ocasiones participan también otras autoridades tradicionales o religiosas.

Gráfica 5
IEEPCO. Convocatoria a la asamblea previa
¿Quién o quiénes convocan a la asamblea previa a la elección?



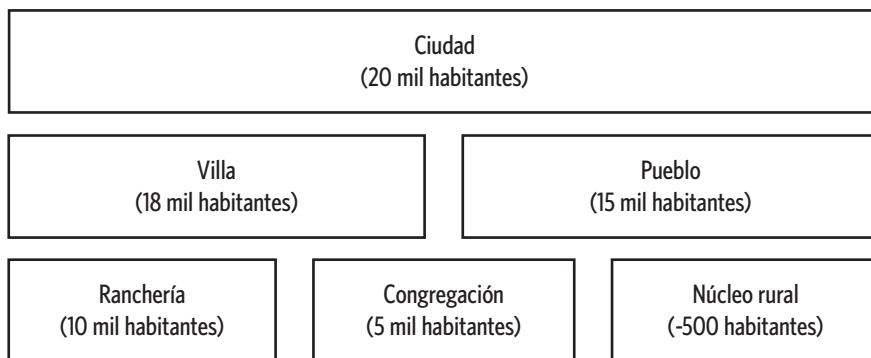
Fuente: Con base en datos del IEEPCO. *Catálogo General de Municipios*, 2018.

¿Quién participa en las asambleas previas a la elección?

Los centros poblacionales de los municipios tienen diferentes denominaciones, dependiendo del grado de concentración demográfica y de los servicios

públicos con los que cuentan. Estos se dividen en: ciudad, villa, pueblo, ranchería, congregación y núcleo rural (Congreso de Oaxaca, 2020).

Diagrama 2
Centros de población del municipio



Fuente: Con base en datos de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, 2020.

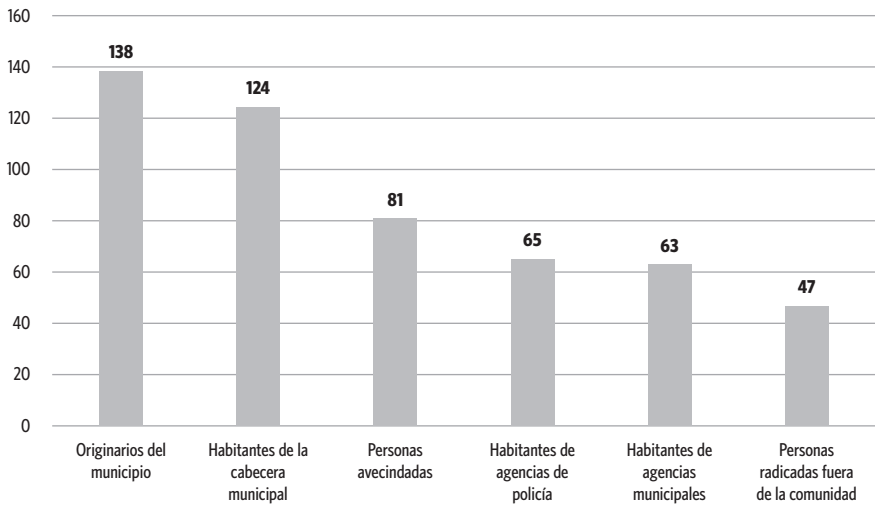
Se denomina cabecera municipal al centro de población donde reside el gobierno municipal y se reconocen como categorías administrativas dentro del nivel de gobierno municipal a la agencia municipal (no menor de 10 mil habitantes) y la agencia de policía (mínimo de cinco mil habitantes). Esta división administrativa es importante para conocer quiénes pueden participar en las asambleas previas y en la asamblea de elección.

En la mayoría de las asambleas previas (138) participan personas originarias del municipio, esto significa quienes nacieron y viven ahí. En 124 municipios solo convocan a habitantes de la cabecera que, como se indicó, es el lugar donde reside el gobierno municipal. En 81 municipios permiten la participación de personas vecindadas, es decir, que son originarias de otros municipios, pero llevan cierto tiempo viviendo en esa comunidad.

En 65 municipios se permite la participación de habitantes de agencias de policía y en 63, de personas de las agencias municipales. En ocasiones tanto

las agencias de policía como las agencias municipales tienen su propio sistema de cargos y eligen a sus autoridades comunitarias de acuerdo con sus *usos y costumbres*, los cuales pueden ser diferentes a los de la cabecera municipal. Esto quiere decir que también hay sistemas normativos en órganos de gobierno. Finalmente, solo 47 municipios permiten que personas radicadas fuera de la comunidad participen en las asambleas previas.

Gráfica 6
IEEPCO. Participación en asamblea previa
¿Quiénes participan en la asamblea previa?



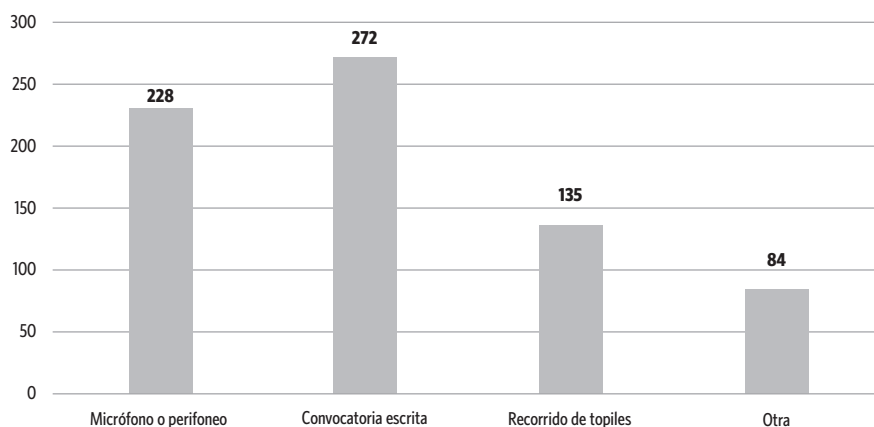
Fuente: Con base en datos del IEEPCO. *Catálogo General de Municipios*, 2018.

¿Cómo se da a conocer la convocatoria?

En el SNI se utilizan diferentes medios para dar a conocer la convocatoria, lo más común es hacerla por escrito y publicarla en los puntos más visibles del municipio, tales como el Palacio Municipal o los mercados, así lo realizan

272 municipios. Otros 228 optan por el perifoneo⁵ o por anunciarlo por micrófono. Hay 35 municipios que son recorridos por topiles. Los topiles son cargos comunitarios que deben cumplir las personas generalmente mayores de 18 años, quienes se encargan de ayudar en los trabajos del municipio y en ocasiones también fungen como policías de la comunidad.

Gráfica 7
IEEPCO. Formas de convocar a la asamblea de elección
¿De qué formas se convoca a la Asamblea de Elección?



Fuente: Con base en información del IEEPCO. *Catálogo General de Municipios, 2018.*

Otro método para dar a conocer las convocatorias es enviar citatorios a los domicilios. Es importante mencionar que por mucho tiempo los citatorios solo iban dirigidos a los hombres, pero en algunos municipios se ha decidido que ahora vayan dirigidos también a las mujeres en caso de que ellas sean las jefas de familia, fenómeno frecuente sobre todo por los procesos de migración de la entidad. Esta práctica fue implementada en 2017 en el municipio de San Simón Almolongas (IEEPCO, 2018).

5 Medio sonoro que consta de un equipo de sonido colocado en un medio de transporte que transmite un mensaje a través de bocinas.

Asambleas comunitarias para elección de autoridades

Una vez llegada la fecha definida en la convocatoria, se realiza la asamblea de elección y los municipios que no hacen asamblea previa ya tienen acordadas las reglas para llevar a cabo la elección de autoridades. Las asambleas consideran diferentes métodos de elección, presentación de candidaturas y duración en el cargo, los cuales se explican más adelante.

La asistencia a asambleas de elección es variable, por ejemplo, el municipio que tiene mayor número de participantes en una asamblea comunitaria es el de San Juan Mazatlán, en 2019, con más de 13 mil, seguido de Santa María Chilchotla con 11 mil y San Agustín Loxicha y Juan Cotzocón con más de 10 mil. Estos números dan cuenta de la complejidad de la organización de elecciones por sistemas normativos.

Tabla 2
Municipios de Oaxaca de SNI con mayor número de participantes

Municipio	Asistentes a una asamblea de elección
San Juan Mazatlán	13,891
Santa María Chilchotla	11,154
San Agustín Loxicha	10,423
San Juan Cotzocón	10,279
San Juan Lalana	8,588
Santos Reyes Nopala	8,307

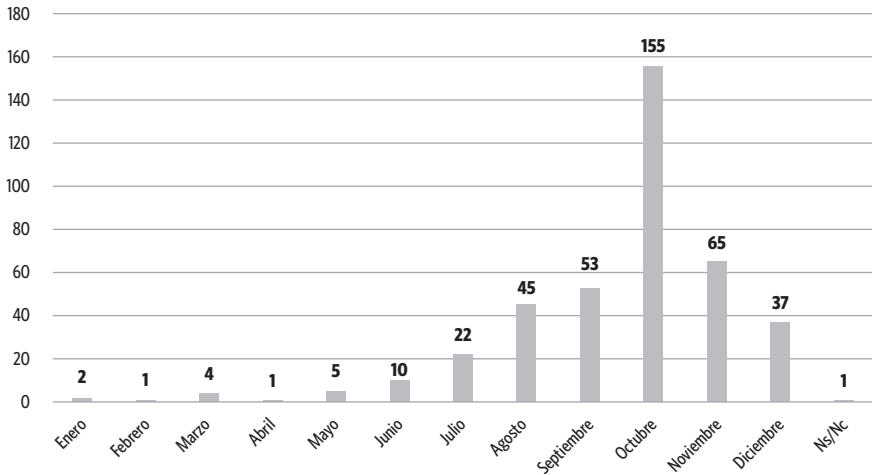
Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

Las fechas de las asambleas comunitarias

En contraste con el sistema de partidos políticos, donde la elección se lleva a cabo el mismo día para todos los municipios, en el SNI varía la fecha en la que se realiza la asamblea de elección. En octubre se celebran la mayoría de las asambleas, así lo definieron 155 municipios; en noviembre se realizan 65, y en septiembre, 53. En agosto eligen a sus autoridades 45 municipios, y en diciembre, 37; el resto se distribuye a lo largo de los meses.

Para las asambleas de elección algunos municipios solicitan apoyo por escrito al IEEPCO para la realización de las actividades, mientras que otros no requieren la intervención de la autoridad electoral local. Aunque el IEEPCO apoye los trabajos en algunos municipios de SNI, no interviene en las decisiones de la asamblea comunitaria, pues es claro el mandato de respetar la libre determinación de la comunidad.

Gráfica 8
IEEPCO. Mes en que se realiza la elección
¿En qué fecha se realiza la elección?

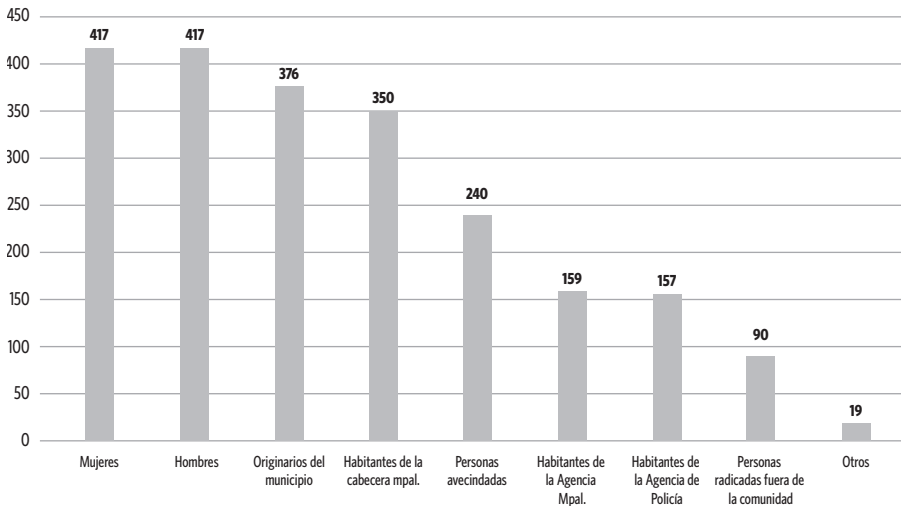


Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

A diferencia del sistema de partidos políticos donde los requisitos para acceder a la ciudadanía son haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir, en el caso del SNI varía la edad para poder participar en una asamblea y los requisitos previos, como haber cumplido con el tequio o no tener adeudos con la comunidad.

La participación de personas en las asambleas de elección es diversa. De los 417 municipios que eligen a sus autoridades por el SNI, 376 establecen que pueden participar personas originarias del municipio; 350 permiten la participación de habitantes de la cabecera municipal. En 240 admiten la participación de personas a vecindadas. En otras 159 participan personas de las agencias municipales; en 157, personas de las agencias de policía y en 90 municipios personas radicadas fuera de la comunidad, pero que ese día asisten a la asamblea. En pocos casos se permite que envíen un representante.

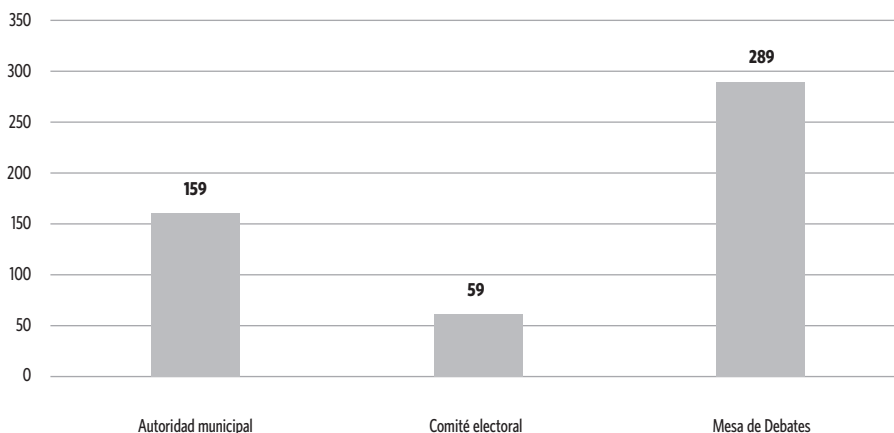
Gráfica 9
IEEPCO. Participación en la asamblea de elección
¿Quiénes participan en la Asamblea de Elección?



Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

Las asambleas de elección se realizan en espacios públicos amplios como la explanada del Palacio Municipal, el auditorio municipal, la cancha municipal o en los mercados municipales. En más de la mitad de los municipios (289) quien conduce la asamblea de elección de autoridades municipales es la Mesa de Debates, la cual –como se mencionó anteriormente– se elige con anticipación y está compuesta por hombres y mujeres del municipio y algunas veces por autoridades tradicionales. En 159 municipios es la autoridad municipal en funciones la que conduce la misma asamblea de elección y en 59 casos es el Comité Municipal Electoral, que no es un órgano desconcentrado del IEEPCO, sino un órgano formado en el propio municipio, de acuerdo con sus usos y costumbres y que se encarga de la conducción del desarrollo de la elección. El IEEPCO solo participa como coadyuvante en estos procesos a solicitud expresa de la autoridad municipal, de la asamblea comunitaria o por mandato de los tribunales electorales.

Gráfica 10
IEEPCO. Conducción de la asamblea de elección
¿Quién conduce la asamblea de elección de autoridades municipales?



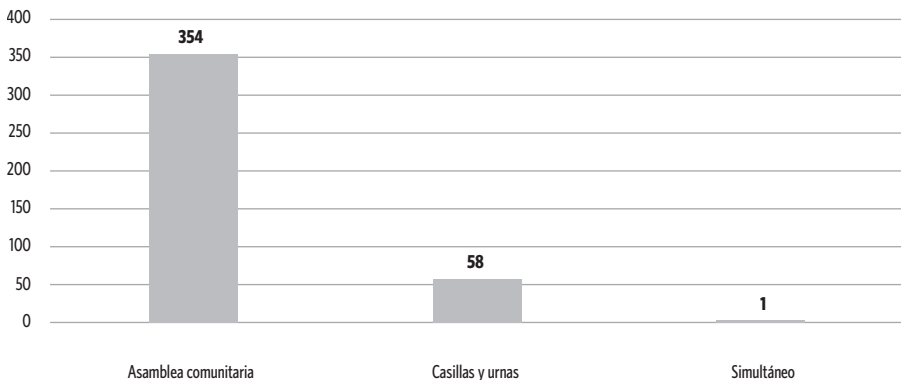
Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

Los métodos de elección en el SNI

Si bien el método de elección más utilizado en el sistema normativo indígena es la asamblea comunitaria, 58 municipios han decidido colocar casillas y urnas para seleccionar a sus autoridades municipales, aunque no por ello las eligen por partidos políticos: estos municipios conservan las tradiciones como el sistema de cargos; muchos de ellos optaron por este método por diferencias en la comunidad o por el incremento en el número de habitantes.

Por ejemplo, en Santa María Chilchotla, uno de los municipios que utiliza urnas y boletas, participan más de 11 mil personas. La elección se realiza de manera simultánea en el salón de usos múltiples o la explanada municipal de la cabecera municipal, las agencias municipales, agencias de policía y núcleos rurales. Se instalan 50 casillas distribuidas en las localidades que conforman el municipio y se realiza la elección.

Gráfica 11
IEEPCO. Método de elección que se utiliza
¿Cuál es el método de elección que se utiliza?

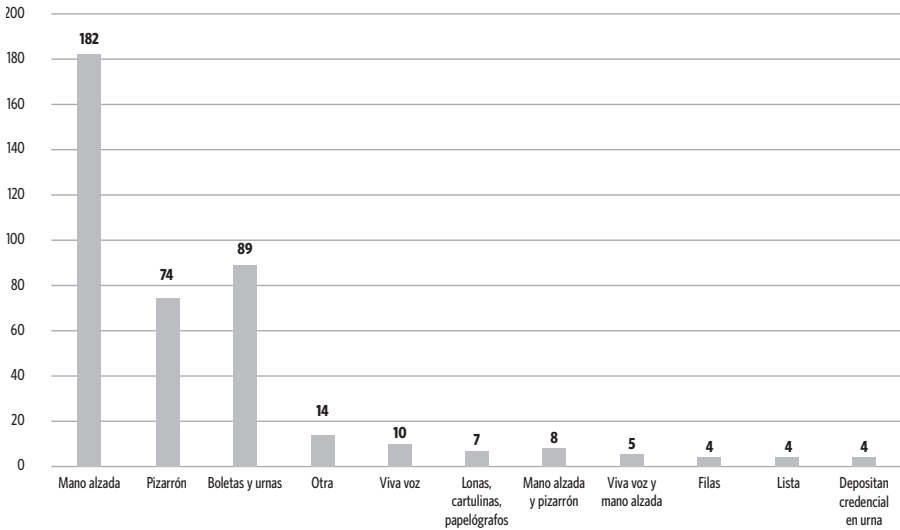


Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

Métodos de votación de autoridades mediante el SNI

La mayoría de los municipios de SNI (182) elige a las y los representantes del cabildo a mano alzada y 89 lo hace por boletas y urnas. Otros 74 municipios utilizan el método de pizarrón, 10 lo hacen de viva voz, 13 combinan mano alzada con otro método. Siete usan lonas o cartulinas, en cuatro hacen filas (pelotón), otros cuatro usan listas y en cuatro más se depositan las credenciales en las urnas.

Gráfica 12
IEEPCO. Método de elección que se utiliza en el SNI
¿Cómo vota la población?



Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

Los sistemas de cargos en el SNI

El sistema de cargos es muy importante en los SNI y es uno de los requisitos para poder ser candidatos o candidatas a un cargo en el ayuntamiento. Es un método de escalafón que se utiliza en la mayoría de los municipios y está

relacionado con servicios de trabajo comunitario. Los sistemas de cargos entre cada municipio son distintos, pues reconocen figuras particulares como el Topil –que es de los más bajos– hasta Principal o Abuelo que son de los más altos. Estos cargos son religiosos y jurídicos y ambos conviven entre sí.

El trabajo de Valdivia (2002) es de suma relevancia, pues identifica los aspectos jurídicos del sistema de cargos, lo que hace distinta esa investigación de otras enfocadas a analizar los sistemas de cargos desde el punto de vista económico, religioso, de la cosmovisión y los orígenes. Los siguientes esquemas son retomados de la obra de Valdivia (2002) para ejemplificar la complejidad de los sistemas de cargos. Se muestran dos casos, el primero de San Juan Cotzocón y el segundo de Santa María Alotepec, ambos ubicados en la región mixe.

Diagrama 3
Áreas de competencia jurídica en el sistema de cargos
y servicios de Santa María Alotepec, Mixe

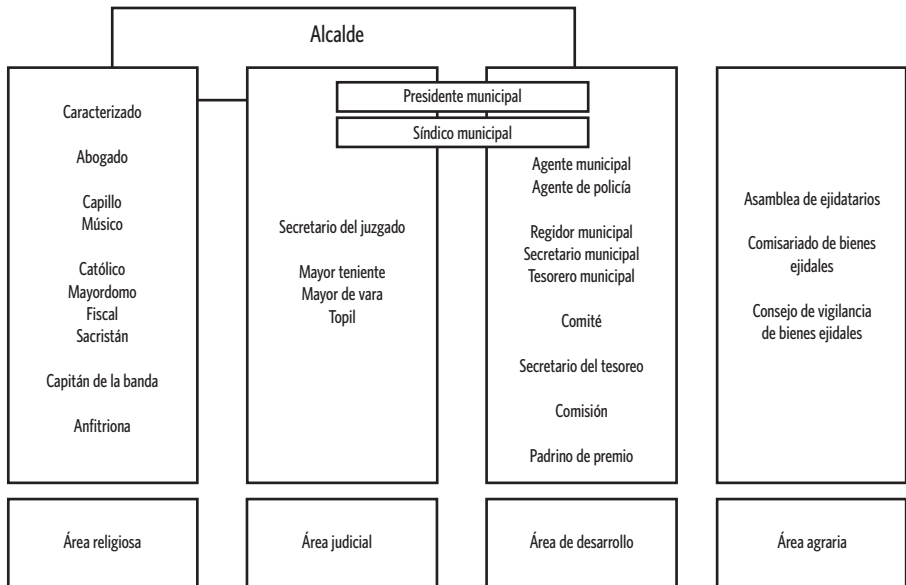
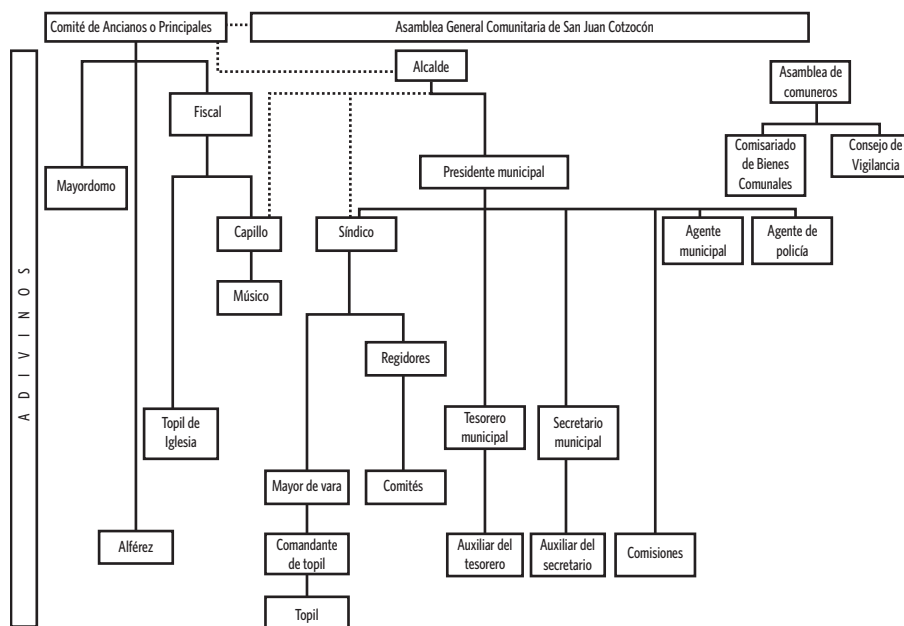


Diagrama 4
Modelo de estructura del sistema de cargos
y servicios en San Juan Cotzocón, Mixe



Fuente: Con base en datos de Valdivia (2002). *Normas jurídicas y sistemas de cargos mixes.*

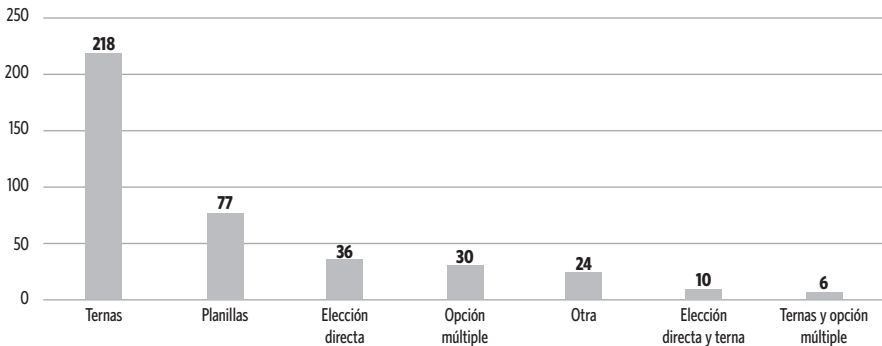
A diferencia de los sistemas de partidos políticos donde solo se vota por la presidencia, la sindicatura y las regidurías, en las asambleas comunitarias se pueden elegir diferentes cargos, además de los mencionados. Los diagramas anteriores permiten ver las diferencias entre los municipios de una misma región, la complejidad de dichas instituciones no es menor, los cargos religiosos, jurídicos y agrarios coexisten en las comunidades, lo que da cuenta de lo constituidos que están dichos esquemas, los cuales han sido construidos de forma colectiva por generaciones.

¿Cómo se presentan las candidaturas en el SNI?

Existen al menos seis posibles formas de hacer la presentación de candidatas y candidatos a la asamblea. La más común son las ternas, así lo hacen en 218 municipios. Otros 77 optan por planillas, 36 recurren a la elección directa y en otros 30 hay opción múltiple. En 16 municipios se da la combinación de ternas y otro método.

Es importante destacar que existe una cantidad considerable de posibles combinaciones entre estas formas de presentar a las y los candidatos, por ejemplo, puede ser que para elegir al presidente municipal se utilicen las ternas, pero que el resto de los cargos se elijan a mano alzada, o bien que todos los cargos del cabildo se elijan por terna.

Gráfica 13
IEEPCO. Presentación de candidatas y candidatos
¿Cuál es la forma de presentar a los candidatos o candidatas?



Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

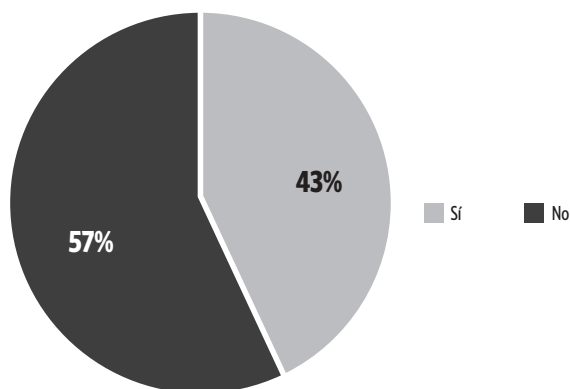
Es común que las y los candidatos que se presentan a la elección expongan ante la asamblea comunitaria los méritos y su trayectoria en la comunidad, también los cargos que han desempeñado y el trabajo que han hecho, esto con la finalidad de resultar electos.

En algunos municipios con SNI que eligen autoridades por planillas y urnas se establece la posibilidad de realizar campañas electorales para dar a conocer su propuesta a la comunidad. Es el Comité Electoral Municipal –que como se mencionó antes es nombrado por la comunidad– quien establece las reglas para las campañas.

Los conflictos electorales en el SNI

De forma similar a los municipios que eligen autoridades a través de partidos políticos, también sucede que en los SNI se presentan conflictos electorales en la localidad: de acuerdo con la documentación presentada por los municipios en el Catálogo de 2018, 43% de los municipios informó que ha habido este tipo de diferencias. El hecho debe ser cuidadosamente analizado, pues al igual que el resto, los sistemas normativos indígenas se transforman, adaptan y cambian. Estas transformaciones históricas por supuesto que pueden traer consigo discrepancias en las comunidades, no obstante, esto no significa que haya una parálisis en el funcionamiento de los ayuntamientos.

Gráfica 14
IEEPCO. Conflictos electorales
¿Ha habido conflictos electorales en su municipio?

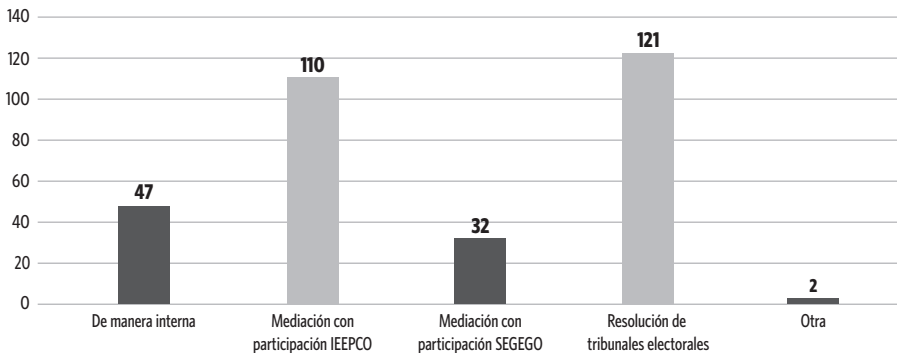


Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

La forma de resolver los conflictos es también diversa, la mayoría de los municipios soluciona sus diferencias a través de procesos de mediación, ya sea con el acompañamiento de las instituciones (142) o bien de forma interna (47). Otra forma de llegar a acuerdos es a través de resoluciones de tribunales electorales, 121 municipios así lo manifestaron.

Sobre este punto, vale la pena destacar la confianza que las comunidades tienen en el IEEPCO para la solución de diferencias. La mediación mandataada en la norma para el IEEPCO ha hecho de este una institución a la que recurren los diferentes grupos que conforman la comunidad en búsqueda de posibles soluciones. En este sentido, ha sido relevante la labor realizada en múltiples mesas de trabajo donde se ponen en práctica estándares nacionales e internacionales en la materia, recomendaciones (como las expuestas en el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas”), el conocimiento de los contextos y las habilidades de negociación, lo que ha permitido que muchas comunidades resuelvan sus diferencias de manera pacífica y sin recurrir a las instancias jurisdiccionales o gubernamentales.

Gráfica 15
IEEPCO. Resolución de conflictos en SNI
¿Cómo han resuelto los conflictos presentados?



Fuente: Con base en datos del IEEPCO-Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, 2020.

La calificación de elecciones de SNI

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca mandata que el IEEPCO realice la validación de las elecciones de SNI. Para llevar a cabo esa tarea el instituto toma en consideración el expediente que turna la autoridad municipal que contiene la convocatoria para la elección, el acta de elección con listado de quienes acudieron a votar, resultado de la votación donde sea evidente la planilla o quienes obtuvieron la mayoría de los votos, y los documentos de elegibilidad que identifiquen a los integrantes electos.

El acta de la asamblea debe ser firmada por los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas del municipio que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por las y los ciudadanos que hayan intervenido, esto al finalizar la asamblea. El documento debe ser entregado al IEEPCO a más tardar a los cinco días hábiles de su celebración.

Para hacer el análisis el IEEPCO debe tomar en consideración tres elementos (LIPEEO, 2019):

- a. El apego a sus sistemas normativos y, en su caso, a los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los derechos humanos.
- b. Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de los votos.
- c. La debida integración del expediente.

Al igual que en el sistema de partidos políticos, el IEEPCO es la institución encargada de expedir las constancias respectivas a las y los concejales electos en el SNI en caso de declarar la elección como válida. Si el IEEPCO considera que no se cumplió alguno de los tres elementos mencionados anteriormente para declarar válida una elección de SNI, determinará invalidar la elección y reponer la asamblea comunitaria.

Es importante hacer notar que es mandato para el IEEPCO que cuando se presente una controversia entre derechos colectivos e individuales, debe hacer una ponderación de derechos basada en un exhaustivo análisis de los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural y las formas en las que la cultura indígena pueda incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo, ya que de esta forma se propicia la permanencia de los sistemas normativos indígenas.

Cuotas indígenas en elecciones mediante partidos políticos

Un tercer esquema que observamos, además de las elecciones mediante partidos políticos y de sistemas normativos indígenas, es la aprobación de cuotas indígenas en elecciones de partidos políticos, acción afirmativa cada vez más presente en México tanto a nivel federal como local.

En el ámbito federal, derivado del mandato constitucional de 2001, en 2005, el entonces Instituto Federal Electoral realizó la primera distritación con criterio indígena y determinó que en el país había 28 distritos indígenas,⁶ este número se ha mantenido igual en las distritaciones realizadas en 2011 y 2017 (INE, 2017). Los distritos indígenas se encuentran ubicados en nueve entidades: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

6 Estos municipios fueron considerados así porque 40% o más de la población se autoadscribe como indígena, ello de acuerdo con el censo de población realizado en 2010.

Tabla 3
Distritos electorales federales con 40% o más de población indígena

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE				
Distritos electorales con 40% de población indígena o más				
2017				
Núm.	Clave de la entidad	Nombre de la entidad	Distrito aprobado	Porcentaje de población indígena
1	7	Chiapas	1	74.19
2	7	Chiapas	2	75.31
3	7	Chiapas	3	84.24
4	7	Chiapas	5	73.68
5	7	Chiapas	11	61.13
6	12	Guerrero	5	75.41
7	12	Guerrero	6	51.53
8	13	Hidalgo	1	72.34
9	13	Hidalgo	2	40.47
10	20	Oaxaca	1	43.11
11	20	Oaxaca	2	63.81
12	20	Oaxaca	4	60.42
13	20	Oaxaca	5	43.17
14	20	Oaxaca	6	59.98
15	20	Oaxaca	7	58.12
16	20	Oaxaca	9	44.85
17	21	Puebla	1	40.51
18	21	Puebla	2	50.66
19	21	Puebla	3	42.93
20	21	Puebla	4	46.8
21	23	Quintana Roo	2	42.48
22	24	San Luis Potosí	7	72.57
23	30	Veracruz	2	70.7
24	30	Veracruz	6	42.97
25	30	Veracruz	18	51.9
26	31	Yucatán	1	79.04
27	31	Yucatán	2	47.3
28	31	Yucatán	5	83.72
Total: 28 distritos				

Fuente: Imagen tomada del Acuerdo INE/CG508/2017, 2017.

Para la elección de 2018 el Instituto Nacional Electoral adoptó la primera acción afirmativa indígena y obligó a los partidos políticos a postular candidaturas de personas indígenas a diputaciones federales en al menos 13 de los 28 distritos definidos como indígenas. Los 13 distritos fueron determinados también por un criterio poblacional: donde hubiera más de 60% de población indígena (de acuerdo con el censo poblacional de 2010). Es importante mencionar que la medida era más que necesaria, pues desde que fueron determinados los 28 distritos indígenas nunca hubo más de 14 personas indígenas que accedieran a un escaño en la Cámara de Diputados en estos espacios territoriales, y es relevante que máximo tres mujeres indígenas hayan accedido a una curul en esos distritos en los diferentes procesos electorales (IIJUNAM, 2019).

Tabla 4
Distritos indígenas donde han ganado hombres y mujeres indígenas, datos desagregados por año y sexo

Año	Distritos a los que acceden personas indígenas	Hombres indígenas que accedieron a diputaciones en distritos indígenas	Mujeres indígenas que accedieron a diputaciones en distritos indígenas	Total
2006	28	12	2	14
2009	28	7	3	10
2012	28	5	2	7
2015	28	6	0	6
2018	13	10	3	13

Fuente: Con base en datos de Alanís y Vázquez. Memoria del I. Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Sobre todo, en los últimos años, cada vez es más común que se diseñen medidas compensatorias de representación de las comunidades indígenas,

empero, no necesariamente a través del reconocimiento jurídico de los sistemas normativos, sino dentro del propio sistema de partidos, lo que hace que confluyan ambos sistemas de elección de autoridades electorales.

Las candidaturas indígenas dentro de los partidos políticos han dado pie a un debate interesante sobre la adscripción y la adscripción calificada. Es decir, si basta con que las personas se asuman como parte de un grupo, colectivo o comunidad, o si es necesario que presenten algún elemento adicional que compruebe su pertenencia a una comunidad.

Si bien los tratados y estándares internacionales, así como la CPEUM refieren que la conciencia de la identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, en la elección de 2018 la sentencia identificada como SUP-RAP-726/2017 y acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación exigió para el cumplimiento de la cuota indígena una autoadscripción calificada de las y los postulantes, la cual de acuerdo con la sentencia podía ser demostrada con elementos objetivos que determinarían el vínculo que la candidata o el candidato tiene con su comunidad (TEPJF, 2017).

Un análisis que realiza el INE de los documentos presentados por los partidos políticos para cumplir con la cuota indígena señala que estos se pueden clasificar en tres bloques: 1) constancias expedidas por instituciones reconocidas como parte de los sistemas normativos indígenas (tomando como referencia el Catálogo General de Municipios de Oaxaca); 2) documentos de instituciones externas a dichos sistemas; y 3) constancias expedidas por autoridades del ayuntamiento (INE, 2019).

En el mencionado proceso electoral de 2018 hubo denuncias que llegaron a los tribunales electorales: se denunciaba que personas que querían inscribirse como indígenas en la cuota para diputaciones federales de mayoría relativa no pertenecían a ninguna comunidad e intentaban verse beneficiadas simulando una identidad indígena. En el documento del INE se recomienda

que las constancias presentadas por los partidos políticos para acreditar la pertenencia a una comunidad sean expedidas por las propias instituciones reconocidas por los sistemas normativos indígenas; además de que se señale el pueblo o comunidad indígena a la que pertenece el candidato o la candidata; se mencione si hablan o no alguna lengua indígena y refiera concretamente las acciones que haya realizado en la comunidad (INE, 2019).

Por ello, consideramos necesario que, al igual que en Oaxaca, el resto de las entidades del país cuenten con un catálogo general de los municipios indígenas en el que se identifiquen las figuras, las instituciones y su funcionamiento. Una herramienta importante para lograr este cometido son los dictámenes antropológicos donde especialistas en la materia otorgan información que consideran importante para el entendimiento de las prácticas y/o creencias de las comunidades. Por ejemplo, en Chiapas, para reconocer el sistema normativo indígena del municipio de Oxchuc se utilizaron dictámenes que permitieron identificar el sistema tradicional.

En cuanto a medidas afirmativas a nivel local, Hidalgo y Morelos son entidades donde se han reconocido cuotas para personas indígenas en municipios que eligen autoridades mediante partidos políticos. En Hidalgo se realizó una clasificación de municipios en tres rubros: indígena, con representación indígena y sin representación indígena, de acuerdo con el porcentaje de población indígena y la presencia de comunidades originarias.

De acuerdo con el tipo de municipio y el porcentaje de población indígena se determina el porcentaje que cada partido tiene para postular personas indígenas en la integración de planillas. Así, en municipios donde 65 a 80% de la población es indígena, se debe postular 65% de personas indígenas. Si la población indígena es de 80%, también el porcentaje de postulación debe ser de 80%.

Para el proceso local electoral de 2020, en Hidalgo, los partidos políticos están obligados a postular como candidatas o candidatos a presidentas o presidentes municipales a personas indígenas en 23 municipios, los cuales

son considerados indígenas, ya que cuentan con un porcentaje poblacional indígena por autoadscripción mayor a 65%. Esta disposición también se aplica a las candidaturas independientes (IEEH, 2020).

En Morelos, por mandato de la Sala Regional Ciudad de México, el Consejo General del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) aprobó, en 2020, acciones afirmativas en materia indígena. Respecto de las diputaciones de mayoría relativa, en el distrito local IV, los partidos políticos deben postular a una persona indígena. Lo mismo ocurre para presidencia y sindicatura de tres municipios más, incluidas candidaturas independientes (IMPEPAC, 2020).

Las acciones afirmativas en distritos y municipios con alto porcentaje de población indígena abren un debate sobre si este tipo de estrategias son las más adecuadas para reducir las históricas brechas de representación, o si resulta más conveniente reconocer jurídicamente los sistemas normativos indígenas de otros municipios donde –a pesar de no ser nombrados– siguen vigentes y funcionan como mecanismos para la elección de autoridades.

Uno de los casos emblemáticos es Chiapas, donde si bien solo un municipio tiene sistema normativo indígena reconocido legalmente, la presencia de población indígena es importante en el resto de los municipios y los sistemas de cargos, las asambleas comunitarias y demás instituciones indígenas prevalecen a pesar del funcionamiento formal de la postulación de candidaturas a través de los partidos políticos (IEPC, en prensa).

Es evidente que las acciones afirmativas como las cuotas son efectivas para incrementar la presencia de grupos subrepresentados, pero también debe ser un compromiso del Estado mexicano fortalecer los sistemas normativos más allá de las postulaciones para desempeñar cargos de elección.

Las personas indígenas deben tener la posibilidad de participar como candidatas a través de los partidos políticos, así como de elegir a las autoridades a través de los métodos tradicionales que dan sentido a las propias

comunidades. No debe haber restricciones de derechos políticos y electorales para las personas indígenas en ninguno de los dos sistemas de elección de autoridades.

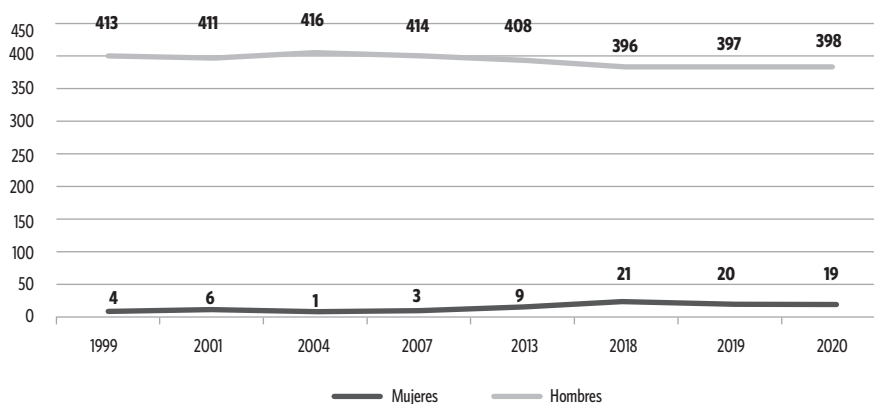
Retos de los sistemas normativos indígenas: la participación paritaria de las mujeres

Uno de los temas que ha cobrado relevancia en México es la participación de las mujeres en la esfera política. Pasamos de aprobar cuotas (1993) a la paridad en las candidaturas (2014) y a la transversalización de la paridad (2019), lo que se ha traducido en que haya más mujeres en los cargos públicos de elección popular. Este avance también se ha dado en las comunidades indígenas. En los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas no es posible generalizar sobre la participación política de las mujeres, cada uno tiene características distintas y, por tanto, es diferente el grado de participación de ellas. Por ejemplo, San Pedro y San Pablo Ayutla, ubicados en la Sierra Norte, eligieron en 2007 a través de la Asamblea Comunitaria a su primera presidenta municipal y en 2018 tuvieron cabildo paritario aun sin que la ley los obligara (*El Universal*, 2018). En sentido opuesto, en Guevea de Humboldt, que se encuentra ubicado en la región del Istmo de Tehuantepec, apenas en 2016 las mujeres pudieron participar por primera vez en una asamblea comunitaria para elegir representantes, pues antes no les era permitido asistir (*Proceso*, 2016).

Las mujeres en Oaxaca tienen una amplia participación en la vida comunitaria, son parte de los comités, de las asociaciones de padres de familia, son reconocidas gestoras, participan en algunos cargos comunitarios, pero su participación es menor en cuanto a los cargos dentro de los cabildos, es decir, en la estructura formal y jurídica, aún prevalecen obstáculos para que las mujeres participen en los cargos de elección como presidentas municipales, síndicas y regidoras.

Si bien en municipios de SNI ha habido un incremento en el número de mujeres electas, son evidentes las brechas sobre todo en las presidencias municipales. En los 417 municipios de sistemas normativos nunca ha habido más de 21 mujeres en ese cargo, esto representa apenas 5% del total de municipios que eligen autoridades de forma tradicional.

Gráfica 16
Presidencias municipales de SNI, por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEEPCO.

Lo mismo sucede en las sindicaturas, nunca ha habido más de 21 mujeres en el cargo. Donde sí observamos la presencia de mujeres es como regidoras, sobre todo en 2016 cuando se incrementó el número de manera exponencial (de 92 a 565) debido a las acciones implementadas por el IEEPCO, las cuales son referidas en los siguientes párrafos.

Tabla 5
Mujeres electas para ocupar cargos públicos en Oaxaca (2013-2018)

		Presidentas municipales	Síndicas	Regidoras
2013	Partidos políticos	9	46	350
	Sistemas normativos indígenas*	8	2	92
	Total de mujeres electas	17	48	442
2016	Partidos políticos	38	119	559
	Sistemas normativos indígenas*	20	18	565
	Total de mujeres electas	58	137	1,124
2018	Partidos políticos	52	104	410
	Sistemas normativos indígenas*	21	21	595
	Total de mujeres electas	73	125	1,005

* Los 417 municipios de sistemas normativos indígenas tienen elecciones cada año, año y medio, dos y tres años, sin embargo, el corte se hace cada tres y dos años para homologar la información con las elecciones de partidos políticos.

Fuente: IEEPCO. Memoria del Primer Encuentro de Síndicas Municipales de Oaxaca.

En 2014, el Consejo General del IEEPCO se dio a la tarea de documentar la falta de participación de las mujeres en los municipios indígenas, ese año se identificó que en 77 municipios no se permitía la participación de mujeres en las asambleas comunitarias, es decir, no podían votar ni ser electas. A partir del diagnóstico se realizaron recomendaciones a diversos municipios para que incorporaran la perspectiva de género en la renovación de sus

autoridades municipales. En 2015 y 2016 se declaró la invalidez de diversas elecciones debido a que en la asamblea general comunitaria se impidió el derecho de las mujeres a votar y ser electas.

En 2016 se identificó que diversas autoridades habían tomado en cuenta las recomendaciones de aplicar, respetar y vigilar el derecho de las mujeres a ser parte de los cabildos. Un año después se realizó un exhorto a las autoridades para que el ejercicio del cargo fuese efectivo, evitando renunciaciones o sustituciones por suplentes hombres.

En 2018 se hizo un reconocimiento público a los municipios por alcanzar la paridad de género en la integración de su cabildo, aun sin que la ley lo exigiera. A nivel federal se aprobó en 2019 la reforma conocida como *paridad en todo* (DOF, 2019); sin embargo, antes de esa fecha, en 58 municipios de Oaxaca con sistemas normativos indígenas ya había cabildos paritarios. En la actualidad en todas las asambleas de elección de SNI participan tanto hombres como mujeres.

Asimismo, y en cumplimiento de la obligación de armonizar la legislación local con las disposiciones federales sobre paridad y violencia política en razón de género, el Congreso de Oaxaca reformó el 30 de mayo de 2020 la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género y el Reglamento Interior del Congreso del Estado. En los artículos transitorios de la reforma local se determinó que la paridad en sistemas normativos internos o indígenas sería gradual, para lograr su cabal cumplimiento en 2023.

Las modificaciones legales implican, sin lugar a dudas, cambios relevantes dentro de algunos municipios para garantizar la llegada de más mujeres a los cargos de elección, lo que requiere una coordinación entre dependencias de gobierno, instituciones electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.

Para implementar el principio de paridad en los sistemas normativos indígenas, se deben considerar al menos los siguientes elementos: el sistema de cargos,⁷ los requisitos de elegibilidad, la participación en asambleas comunitarias, el proceso y forma de elección, el número de regidurías, las convocatorias y los citatorios.

El avance de las mujeres en la esfera política no ha sido terso, tanto en el sistema de partidos políticos como en los sistemas normativos indígenas prevalecen obstáculos para garantizar la plena participación política de las mujeres en espacios libres de violencia. En el caso de los SNI dicha participación ha implicado reflexiones filosóficas, jurídicas, políticas, sociales y culturales sobre los derechos individuales y los derechos colectivos, las cuales se han dado tanto al interior de las comunidades como en diálogo con el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Para el IEEPCO es claro que a ninguna mujer se le puede negar el derecho a votar o ser electa, ya que el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas es un derecho humano y ninguna práctica comunitaria puede ir en contra de estos; sin embargo, resulta importante diseñar estrategias para que de manera progresiva las mujeres puedan integrarse a dichos espacios sin que sean víctimas de violencia política por parte de las y los integrantes del cabildo, así como de las asambleas o de la propia comunidad, para ello es necesario que las propias comunidades reflexionen de manera interna sobre lo importante que es que las mujeres sean parte de los cabildos municipales. Es imperativo que existan mecanismos que permitan a las mujeres acceder a estos derechos sin ser violentadas, y sin que ello signifique una confrontación con la comunidad en la que viven, o bien, triples jornadas de trabajo.⁸

7 Concepto de orden social. Es una jerarquía de comisiones mediante la cual las personas, por escalafón, ocupan cargos que abarcan la administración pública, civil y religiosa. Esta jerarquía supone un ascenso de creciente responsabilidad y prestigio, que está ligado al trabajo comunitario no remunerado (tequio). El sistema de cargos es el eje de la vida política de las comunidades y es una parte importante del sentido de pertenencia a la comunidad. Casi todos los ciudadanos y las ciudadanas tienen que realizar algún tipo de trabajo comunitario y el incumplimiento generalmente se sanciona.

8 Se refiere al trabajo doméstico, público y al comunitario que realizan las mujeres, lo que reduce el tiempo libre o de esparcimiento.

Conclusiones

Como queda demostrado con la investigación, los sistemas normativos indígenas son instituciones complejas que funcionan a partir de consensos comunitarios. El objetivo del documento es aportar datos agregados que permitan conocerlos y analizarlos con el mismo rigor con el que se estudian los sistemas de partidos políticos.

Los datos que presentamos son apenas un pequeño acercamiento a lo que significan los sistemas normativos, su funcionamiento y los dilemas que existen en las comunidades que eligen a sus autoridades por métodos tradicionales. Para ello, es necesario seguir realizando la sistematización de información tanto en los institutos locales como en el INE, pues representa un patrimonio para el país y cuenta la historia de las comunidades indígenas, una historia que ha estado por mucho tiempo invisibilizada.

Desde el año 1992 cuando se reconocieron los derechos de las comunidades indígenas en la Constitución, el Estado mexicano se comprometió a respetarlos y fortalecerlos, garantizando la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas. El estudio de estas otras formas de elección de autoridades se debe realizar desde una visión pluricultural, sin las predisposiciones que tenemos sobre los métodos de elección por mecanismos de partidos políticos, que son los que usualmente se conocen y se utilizan como referencias.

No es fácil entender cómo funcionan las asambleas comunitarias ni asimilar que no hay secrecía del voto en la mayoría de los municipios de SNI, o que las elecciones las organiza muchas veces un consejo que no depende de una institución electoral, esto es así porque estamos familiarizados con los principios rectores del sistema de partidos políticos. Precisamente el objetivo de este trabajo es informar más sobre estas formas comunitarias de elección de autoridades para entender y reafirmar que son sistemas complejos, dinámicos vivos, funcionales y democráticos.

Una tarea pendiente que es urgente abordar es el reconocimiento de estos sistemas de manera formal en las leyes de las entidades. A pesar de que en México dos de cada 10 personas se autoidentifican como indígenas y todas las entidades tienen un porcentaje mayor al 6% de personas que así se reconocen (INEGI, 2015), solo cuatro estados han reconocido a nivel municipal las formas de elección propias de las comunidades indígenas. Estamos frente a una oportunidad histórica para que estos sistemas que operan en la vida cotidiana de la ciudadanía se nombren, se fortalezcan y salgan de la clandestinidad en la que se encuentran.

Sobre todo en las últimas elecciones hemos visto que se han promovido acciones afirmativas para personas indígenas dentro del sistema de partidos políticos, esto también resulta significativo para mejorar la representación en lo local y a nivel federal. En este caso la cuota para 2021 tal vez se podría ampliar, a nivel federal, para que además de las diputaciones federales se aplique en las senadurías, y a nivel local para que haya espacios reservados en los cabildos municipales. El objetivo a largo plazo debería ser que la representación indígena se piense de forma transversal, es decir, en todos los espacios de toma de decisiones.

Por otro lado, uno de los grandes retos que hay tanto en el sistema de partidos políticos como en el de sistemas normativos indígenas es garantizar la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad. Los sistemas normativos son complejos y están en constante cambio, aquellos que no permitían la participación de mujeres en las asambleas han tenido que adaptar sus procedimientos internos para reconocer el derecho de ellas a participar en las elecciones y también como autoridades electas, de la capacidad de adaptación de estos sistemas ha dependido su permanencia, y la incorporación de mujeres no es la excepción.

Finalmente, queremos señalar que, si bien los datos agregados siempre serán una herramienta útil para la investigación, la riqueza de los SNI es tal que se requieren análisis profundos también desde lo individual. Hacemos un llamado a los institutos electorales de las 32 entidades del país para hacer una

recopilación de información que permita realizar estudios desde la academia. Los estudios comparados que se pueden realizar pueden ser al menos desde tres propuestas: 1. Realizar análisis entre los sistemas normativos de cada entidad. 2. Realizar análisis a lo largo del tiempo. 3. Hacer análisis de sistemas normativos contrastando diferentes entidades. Todas estas formas de analizar los SNI agregarán conocimientos sobre las otras formas de elegir autoridades en México, lo que puede convertirse en un referente internacional.

Referencias

Arias, A. (2005). Reforma indígena en México: dilemas y antinomias. *Estudios Políticos* (5).

Cámara de Diputados (1992). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf

CNDH (2008). *Informe Especial*. México: CNDH.

Congreso de Oaxaca (1998). Disponible en http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_de_Derechos_de_los_Pueblos_y_Comunidades_Ind%C3%ADgenas_del_Estado_de_Oaxaca.pdf

_____ (2020). Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Disponible en [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+Organica+Municipal+\(Ref+dto+1268+aprob+LXIV+Legis+22+ene+2020+PO+9+8a.+secc+29+feb+2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+Organica+Municipal+(Ref+dto+1268+aprob+LXIV+Legis+22+ene+2020+PO+9+8a.+secc+29+feb+2020).pdf)

Corte Constitucional (2012). Límites al ejercicio de la jurisdicción indígena. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-921-13.htm>

DOF (2001, agosto 14). Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2019).

_____ (2019, junio 6). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_06jun19.pdf

_____ (2020, abril 13). Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

El Universal (2018). Ayutla Mixe, aquí gobiernan las mujeres 2018. Disponible en <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/especiales/05-03-2018/ayutla-mixe-aqui-gobiernan-las-mujeres#imagen-1> (fecha de consulta: 20 de julio de 2020).

González Galván, J. A. La reforma constitucional en materia indígena. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5654/7388>

Hevia, T. y Aparicio, J. (2015). *Impacto del registro paritario de candidaturas*. México: INE.

IDEA (2006). *Diseño de Sistemas Electorales*. Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/disenio-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>

IEEH (2020). Acuerdo para la postulación de candidaturas. Disponible en <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2020/enero/20012020/IEE HCG0032020.pdf>

IEEPCO (2012). Acuerdo: CG-IEEPCO-40/2012, por el que se resuelve respecto del régimen de elección del municipio de San Andrés Cabecera Nueva, en cumplimiento a la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número

SUP-JDC3131/2012. Disponible en http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2012/Acdo_CambioRegimenElect_SanAndresCabeceraNueva2012.pdf

_____ (2016). Registro fotográfico de sistemas normativos indígenas. Disponible en <https://www.flickr.com/photos/ieepco/22835549228/in/album-72157650322520218/>

_____ (2016). Resultados elecciones locales. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/RESULTADOS%20ELECCIONES%202016.pdf>

_____ (2017). *Democracia y cultura política en Oaxaca. Comparativo de los Municipios de Sistemas Normativos Internos y de Partidos Políticos*. Oaxaca: IEEPCO.

_____ (2017). *Memoria del taller "Acciones para el Empoderamiento de las Mujeres"*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/academia-virtual/memoria-del-taller-acciones-para-el-empoderamiento-de-las-mujeres-> (fecha de consulta: 25 de mayo de 2019).

_____ (2018). *Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018*. Oaxaca: IEEPCO.

_____ (2019). *Cultura política en México. El estado del arte y los desafíos de su estudio a nivel subnacional*. Disponible en <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/104572/Cultura%20pol%c3%adtica%20en%20M%c3%a9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

_____ (2019). *Encuentro de Síndicas Municipales de Oaxaca*. Oaxaca: IEEPCO. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/comunicados/se-realiza-primer-encuentro-de-sindicadas-municipales-de-oaxaca>

IEPC (en prensa). *Fortalecimiento de liderazgo político de las mujeres en municipios, pueblos y comunidades indígenas, tanto en el sistema de partidos políticos como en el sistema normativo indígena en el estado de Chiapas*.

IJJUNAM (2019). Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral. En Alanís, M. y Vázquez, M. *La primera cuota indígena en México*. México: TEPJF.

IMPEPAC (2020). Obtenido de Acuerdo acciones afirmativas en materia indígena. Disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/05%20Mayo/ACUERDO%20065%20%20%20EXT%2027-05-2020.pdf>

INE (2017). Acuerdo INE/CG508/2017. Disponible en <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96335/CGor201606-20-ap-6.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

_____ (2019). *Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas*. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/Impacto-medidas-afirmativas.pdf> (fecha de consulta: 23 de julio de 2020).

INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf (fecha de consulta: 17 de junio de 2020).

INPI (2020). *Pueblos Indígenas en México*. Disponible en http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=67

Izquierdo, M. (2005). El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. En *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (50-51).

LIPEEO (2020). Disponible en [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley+de+Instituciones+Pol%C3%ADticas+y+Procedimientos+Electoral+de+Oaxaca+\(Dto+ref+1515+aprob+LXIV+Legis+2+jun+2020+PO+Extra+2+jun+2020\)+\(1\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley+de+Instituciones+Pol%C3%ADticas+y+Procedimientos+Electoral+de+Oaxaca+(Dto+ref+1515+aprob+LXIV+Legis+2+jun+2020+PO+Extra+2+jun+2020)+(1).pdf)

López, F. (2005). Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca. En R. Márquez (ed.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

OIT (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Ginebra.

Oropeza, M. (2011). *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3039/1.pdf>

Pérez de los Reyes, M. A. y García Sánchez, E. (2011). 1911. Las primeras elecciones de un país en transición. En *Justicia Electoral*, (370).

Proceso (2016). Mujeres votan por primera vez en Guevea de Humboldt, Oaxaca. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/455720/mujeres-votan-primer-vez-en-guevea-humboldt-oaxaca> (fecha de consulta: 20 de junio de 2020).

Ramírez, F. (2013). *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. México: TEPJF.

Ruiz, M. (1995). Autonomía de los Pueblos Indios. En González, P. *Etnicidad, democracia y autonomía*. México: UNAM.

TEPJF (2017). SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm>

Valdivia, M. T. (2002). Normas jurídicas y sistemas de cargos mixes. En *Anales de Antropología* (36).

_____ (2009). Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007. En *Argumentos*, 22(59).

Capítulo 14

El PREP y los conteos rápidos: una ruta para pavimentar la confianza

Rosa María Mirón Lince*

Javier Felipe Hernández Sánchez**

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los conteos rápidos son herramientas institucionales destinadas a informar a la población acerca del resultado de una elección. Aun cuando carecen de un carácter vinculatorio, el PREP permite anticipar las cifras de los cómputos, mientras que los conteos rápidos brindan las tendencias de la votación mediante el uso de técnicas muestrales. Por sus características distintas, la autoridad electoral las ha considerado complementarias para agilizar el flujo de información, evitar los vacíos informativos y, por ende, los eventuales escenarios de crisis político-electorales.

En una cultura basada en la desconfianza y la controversia legal, estas dos herramientas han jugado un papel central. Sin embargo, tal propósito solo se ha alcanzado parcialmente, por lo que mejorar su desempeño y alcances sigue siendo una tarea fundamental en la organización electoral.

* Correo electrónico: lince@politicas.unam.mx

** Correo electrónico: javierfelipehs@gmail.com

En el modelo electoral mexicano los procesos de escrutinio y cómputo de los votos han adquirido una gran complejidad. En buena medida ha sido producto de la necesidad de atender una histórica y generalizada desconfianza en los procesos electorales. En consecuencia, dichos procesos constan de cinco etapas previas a la publicación oficial de los resultados: a) el conteo de votos e integración de actas en las casillas; b) el traslado de los paquetes electorales a las sedes distritales; c) los cómputos distritales; d) los cómputos por entidad federativa y e) los cómputos nacionales.

Cada una de estas etapas incorpora elementos de seguridad, certeza y transparencia destinados a ofrecer la máxima certidumbre y confianza de que cada voto contará y será contado. Sin embargo, en esta ruta, en aras de salvaguardar estos valores, se sacrifica la prontitud.

El espacio temporal que media entre el cierre de las casillas y los cómputos para conocer a las y los ganadores de cada elección genera potenciales escenarios de incertidumbre acerca de los resultados. Ante la posibilidad de que algún partido o candidatura sorprenda y desoriente a la población al declararse ganador de la contienda, la legislación mexicana contempla estas dos herramientas destinadas a evitar el vacío informativo a través de cifras institucionales sobre los resultados de los comicios.

De esta manera, el PREP y los conteos rápidos proporcionan información institucional integrada a partir de datos confiables que, aun cuando no es vinculante, sí contribuye a enriquecer el flujo de información.

En este texto nuestro propósito es presentar las características, los objetivos y alcances tanto del PREP como de los conteos rápidos, con el fin de identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad. Así, iniciamos con una mirada al pasado para relatar los antecedentes de esos instrumentos. Enseguida, se examinan las normas legales, los reglamentos y acuerdos que regulan ambas herramientas en el marco de la legislación vigente desde 2014, donde la autoridad electoral nacional (Instituto Nacional Electoral, INE) y las autoridades electorales locales (Organismos Públicos Locales) adoptan un modelo

de coordinación que busca apuntalar la calidad y la confianza tanto en los PREP como en los conteos rápidos. En la parte final se identifican las fortalezas de ambos sistemas, así como su complementariedad, además de ofrecer algunas propuestas para mejorar la difusión y el entendimiento de ambas herramientas de comunicación e información institucional.

Antecedentes

El primer ejercicio de información preliminar sobre los resultados de las elecciones se llevó a cabo en 1988, con la instrumentación de un sistema de difusión que pretendía dar cifras la misma noche de la elección. Entonces, la información de las actas se transmitía vía telefónica de las oficinas distritales a las estatales y de ahí a las centrales de la Comisión Federal Electoral (CFE) por medio de teléfonos de línea directa llamados *magnetos*. Una vez recibida la información, esta se capturaba en una computadora que automatizaba las sumatorias y el cálculo de los porcentajes. La pantalla de los resultados estaba localizada en la Secretaría de Gobernación y tenían acceso a ella las y los representantes y candidatos de los partidos políticos, así como los medios de comunicación.

Como es del dominio público, aquella experiencia fue muy negativa, toda vez que el flujo de información se interrumpió y las pantallas se apagaron.¹ Sin embargo, los cómputos distritales y locales no se interrumpieron y los resultados se dieron a conocer el miércoles posterior al día de la elección, tal como lo establecía la Ley Federal Electoral entonces vigente.

La *caída del sistema* no afectó el desarrollo de los cómputos ni la validez de las elecciones, pues aquel ejercicio de difusión realizado por la autoridad carecía de valor legal o vinculante (Bartlett, 2008, p. 31). No obstante, dañó

1 Según sostiene Manuel Bartlett Díaz, quien entonces se desempeñaba como secretario de Gobernación y, por tanto, presidente de la CFE, las autoridades entraron en pánico cuando vieron los primeros resultados que llegaban, y a las 10:00 de la noche tomaron la decisión de cortar el flujo de información, a pesar de que los únicos datos disponibles eran los que provenían de la capital del país (Bartlett, 2008).

severamente la confianza en el órgano electoral y generó un mal precedente para la informatización de los comicios. La sombra de un gran fraude quedó fuertemente arraigada en el imaginario popular, colocando al centro de las reformas electorales subsecuentes la necesidad de organizar comicios confiables y creíbles.

Apenas iniciado el sexenio de Carlos Salinas se aprobó una ley que dio lugar a una nueva autoridad electoral. De esta manera, las elecciones de 1991 fueron organizadas por el recién creado Instituto Federal Electoral (IFE), de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). A partir de entonces y hasta hoy día es atribución de la autoridad electoral organizar un procedimiento para recopilar información preliminar de los resultados electorales para su difusión.

Para la operación del Sistema de Información de Resultados Electorales Preliminares (SIRE)² la documentación electoral incluyó una copia del acta de escrutinio y cómputo, la cual debía colocarse en el exterior del paquete electoral. A medida que se recibían las actas en los consejos distritales, el presidente o presidenta de cada uno daba lectura en voz alta a los resultados (*cantado*), y después se enviaba la copia del acta por fax a las oficinas centrales. El equipo informático, integrado por tres computadoras en línea, realizaba las sumatorias. Los datos generados por el equipo de cómputo podían ser consultados por el director del IFE, quien debía hacer pública la información.

Sin embargo, en 1991, el SIRE no funcionó como se esperaba, en buena medida debido a la inexperiencia del personal del IFE en el manejo del sistema de información. Algunos problemas que se enfrentaron fueron, entre otros, el error de las y los funcionarios de casilla que colocaron en el interior del paquete la copia del acta que debía ir por fuera, con lo cual esas actas quedaron inaccesibles hasta el día que legalmente pudieron abrirse los paquetes. De igual modo, la transmisión por fax generó diversos inconvenientes, tales como el tiempo necesario para marcar y establecer comunicación con las oficinas

2 Subprograma del PREP.

centrales, el tiempo requerido por los aparatos para digitalizar y transmitir las imágenes, la baja calidad de las imágenes recibidas que hacía ilegibles ciertas actas y la saturación de las líneas. Algunos de estos problemas quedaron pendientes de resolver para la siguiente elección.

Con el propósito de minimizar el riesgo de errores humanos, a partir de 1994 se automatizó todo el proceso de comunicación de las oficinas distritales hasta las computadoras centrales. Aquel año se estableció una cuidadosa ruta: las actas del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), colocadas en el exterior de los paquetes, fueron capturadas en los distritos (Centros de Acopio y Transmisión de Datos, Cedat) y transmitidas a través de una red de fibra óptica a las oficinas estatales (NCR o Nodos Concentradores Regionales), que las retransmitían al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (Cenarrep).

En las oficinas centrales se instaló el Cenarrep-1, que era una computadora aislada en una habitación que recibía los datos y los hacía visibles en una pantalla. Se instaló también, en una ubicación secreta, una computadora de respaldo: el Cenarrep-2.

El PREP de 1994 operó sin contratiempos y su desempeño contribuyó a restaurar la confianza en los procesos electorales. Lo mismo ocurrió en la elección del 2000. Desde el inicio del siglo fue posible transmitir los datos del Cenarrep a pantallas ubicadas en la sala del Consejo General del IFE y en la sala de prensa, al tiempo que se difundían vía internet.

De igual modo, a partir del 2000, el PREP incorporó las medidas de seguridad más sofisticadas para prevenir ataques informáticos. Una de las más importantes es la imposibilidad de acceder a los equipos del Cenarrep desde cualquier otra computadora, pues los que reciben los datos y hacen los cómputos en el Cenarrep están desconectados de la red que los hace públicos. Además, desde el 2000, el IFE (hoy INE) establece convenios con instituciones académicas y medios de comunicación que operan como *difusores*, de manera que

los datos del PREP tampoco se alojan en los servidores del Instituto la noche de la elección.³

A pesar de las medidas de seguridad adoptadas progresivamente, en la elección presidencial de 2006 nuevamente se puso en duda el PREP, al grado de que un grupo de partidos de oposición acusó al IFE de utilizar esa herramienta para maquinar un fraude a gran escala, a través de un supuesto algoritmo diseñado para asegurar la victoria al candidato del partido gobernante (Partido Acción Nacional, PAN).⁴ Las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no prosperaron. No se acreditó la realización de un fraude, pero la credibilidad de las elecciones y la confianza en las instituciones electorales de nuevo se vieron afectadas a los ojos de la ciudadanía. De ahí en adelante ya no se ha cuestionado la información brindada por el PREP, el cual ha cumplido sin reveses el propósito para el que fue creado.

Respecto a los conteos rápidos la historia es un poco más corta.⁵ En México, la primera experiencia de conteos rápidos fue en 1994, cuando el presidente del Consejo General del IFE ordenó la realización de un ejercicio de conteo rápido, mediante la selección de una muestra de casillas. Como parte de la metodología aprobada, se determinó que tal ejercicio únicamente consideraría la votación de los tres partidos políticos que obtuvieran más votación, pues los demás no se consideraron estadísticamente significativos (IFE, 2000). Aquella experiencia funcionó de manera complementaria al PREP y su operación se realizó sin contratiempos.

3 El Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares es un sistema informático y de telecomunicaciones distinto e independiente de los servidores institucionales del INE.

4 Fueron el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, entonces coaligados en el Frente Amplio Progresista (FAP).

5 En otros países el conteo rápido o *quick count* es, desde las últimas décadas del siglo XX, un método de verificación empleado por las organizaciones civiles, académicas y observadores internacionales para comprobar la validez y la legalidad de las elecciones (Estok, Nevitte y Cowan, 2002).

En el año 2000, con fundamento en la reforma electoral de 1996, el IFE aprobó la realización de conteos rápidos para la elección presidencial.⁶ Se integró un Comité Técnico de Especialistas encargado del diseño de los criterios metodológicos y estadísticos, el cual elaboró una muestra con cinco niveles de estratificación: 1) circunscripciones; 2) circunscripciones urbanas, rurales y mixtas; 3) entidades federativas; 4) entidades federativas catalogadas como urbanas, rurales o mixtas, y 5) distritos. Ese diseño muestral permitió al presidente del Consejo General dar a conocer al virtual ganador de la contienda a las 11:00 de la noche del día de la elección.

Para el proceso electoral de 2006 se aprobó un diseño metodológico similar al que se utilizó exitosamente en la elección anterior. Un elemento importante en el acuerdo por el cual se aprobaron los conteos rápidos para esa elección fue la previsión de que no se tuviera certeza sobre la fuerza política que obtuviera la mayor votación en la elección (Acuerdo IFE CG144/2006, resolutive cuarto). Esa reserva fue el fundamento legal para que el Consejero Presidente del IFE no presentara ante la opinión pública las tendencias de votación que arrojaron los conteos rápidos.

Previo al proceso electoral de 2012, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnó el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se aprobaba la realización de los conteos rápidos (IFE CG149/2012), en virtud de considerar que duplicaba sus funciones con el PREP y además generaba incertidumbre en los partidos políticos, pues estos no podían conocer con antelación las casillas que serían seleccionadas para la muestra. El Tribunal falló a favor del PRD (SUP-RAP-118/2012) considerando que los conteos rápidos resultaban innecesarios, ya que la información que presentaban se podía obtener a través del PREP, además de que efectivamente no daba certeza a los partidos políticos. El IFE reaccionó a esa sentencia a través de un acuerdo (IFE CG297/2012) en el que aprobó ajustes al diseño de los conteos rápidos

6 El artículo 83, inciso k), del Cofipe, aprobado en 1996 establecía la atribución del presidente del IFE para ordenar, previo acuerdo del Consejo General: "la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios solo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General".

pero, sobre todo, agregó una motivación técnica que explica lo indispensable que es mantener la confidencialidad de las casillas que integran la muestra, para evitar que los partidos concentren su atención y acciones proselitistas en estas y en sus secciones, lo cual podría ocasionar que dejaran de ser representativas del universo de estudio. En respuesta a las modificaciones y la argumentación del IFE, el Tribunal confirmó el nuevo acuerdo del Instituto a través de la Sentencia SUP-RAP248/2012, lo que permitió realizar conteos rápidos el día de la jornada electoral y anunciar al virtual ganador.

Después de la controversia sobre la legalidad de los conteos rápidos, estos resultaron fortalecidos, pues se demostró ante la autoridad jurisdiccional, los partidos políticos y la opinión pública que no duplicaban las funciones del PREP. Por el contrario, las complementaban al permitir obtener un pronóstico institucional del resultado de la votación en un periodo más reducido que los resultados preliminares, los cuales -por cierto- no tienen el propósito de generar pronósticos ni mostrar tendencias.

De tal manera, los conteos rápidos de la elección de 2018 se realizaron sin contratiempos y permitieron al Consejero Presidente del INE anunciar al virtual ganador de la contienda a las 23:00 horas del día de la elección, es decir, solo cinco horas después del cierre de casillas en el centro del país.

Experiencia acumulada y compartida

Para comprender los alcances, los límites y el funcionamiento tanto del PREP como de los conteos rápidos es preciso conocer su regulación. Ambos instrumentos encuentran su fundamento en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como en los reglamentos de cada sistema y en los acuerdos del Consejo General.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la atribución del INE para realizar los programas de resultados electorales

preliminares.⁷ Por su parte, la LGIPE establece que, en todo proceso electoral federal, la jornada electoral, así como el escrutinio y cómputo de casillas, se realicen el primer domingo de junio. Mientras que los cómputos distritales comiencen el miércoles siguiente a la elección (artículos 310 y 351). Esta disposición permite que los paquetes electorales de las regiones más apartadas o menos comunicadas del país lleguen a las oficinas distritales, de manera que al iniciar los cómputos oficiales ya estén resguardados en las bodegas de los distritos los paquetes provenientes de la totalidad de las casillas, y los consejos distritales dispongan de la documentación completa para comenzar a sesionar de manera sincrónica en todo el país.

El inicio simultáneo de las sesiones colegiadas de cómputo otorga certidumbre y permite que los partidos políticos organicen su participación en estas. Sin embargo, esta medida destinada a ofrecer certeza a todas y todos los contendientes tiene un costo: desde el cierre de las casillas y hasta la conclusión de los cómputos la ciudadanía carece de información oficial sobre los resultados de las elecciones. Este vacío informativo genera escenarios de incertidumbre y especulación, sobre todo en una ciudadanía desconfiada y con partidos políticos proclives a anunciar prontamente un fraude electoral.

La LGIPE reconoce la necesidad de publicar los resultados de la elección de forma preliminar y descarga esa tarea en la Secretaría Ejecutiva del INE (artículo 51, inciso m)). El cumplimiento de esta se materializa en el PREP y los conteos rápidos, pues el primero ofrece la información tal como va llegando, mientras que los segundos permiten conocer las proyecciones en la votación. Enseguida abordamos su funcionamiento de acuerdo con el modelo de operación que se instrumentó para la elección de 2018.

7 CPEUM, artículo 41, apartado B, inciso a), numeral 5, y apartado C, numeral 8 del mismo artículo.

EI PREP

El INE está legalmente obligado a ofrecer información oportuna, veraz y pública de los resultados preliminares (LGIPE, artículo 305, párrafo 3). En consecuencia, el propósito del PREP es informar oportunamente, bajo principios de seguridad, transparencia, confiabilidad, credibilidad e integridad de los datos.

A partir de la reforma electoral de 2014, la regulación vigente establece la coordinación entre el INE y los órganos electorales de las entidades federativas para la organización de los procesos electorales, los programas de resultados electorales preliminares, así como los conteos rápidos (artículos 219 [PREP] y 220 [conteos rápidos]).

El INE también posee las atribuciones de aprobar y expedir los reglamentos y lineamientos para la organización de los procesos electorales federales y locales. A fin de cumplir con esta facultad, el Instituto ha suscrito convenios de colaboración con los Organismos Públicos Locales (OPL) para la organización de los comicios en las entidades federativas (Cotaprep, 2019). Esta colaboración incluye los criterios operativos y las características técnicas, funcionales y de uso tanto del PREP como de los conteos rápidos, los lineamientos para la operación, seguridad y auditoría de ambos programas, así como el diseño de las pantallas, el contenido de la información y los elementos de los portales a través de los cuales pueden consultarse.

El Reglamento de Elecciones, aprobado por el INE, es un documento normativo que sirve como referencia general para la elaboración e implementación de los convenios con los organismos locales. Establece que

el Instituto dará seguimiento puntual y sistemático a los trabajos de implementación y operación del PREP que lleven a cabo los OPL. Asimismo, podrá asistir y acompañar el desarrollo de los simulacros y de la jornada electoral, tanto de manera presencial como remota. Para garantizar lo anterior, los OPL deberán brindar las facilidades

necesarias, así como atender los requerimientos de información que, en su caso, formule el Instituto (Reglamento de Elecciones, artículo 354, numeral 1).

Las áreas responsables del diseño, la implementación y la operación del programa del desarrollo del PREP, como programa de difusión de los resultados preliminares a través de pantallas informáticas, serían la Unidad Técnica de Servicios de Informática, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y la Coordinación Nacional de Comunicación Social (Acuerdo INE/CG509/2018, resolutive cuarto), asesoradas por un Comité Técnico Asesor del Programa de Resultados Electorales Preliminares (Cotaprep), que se integra siete meses antes del día de la jornada electoral por expertos en las áreas de informática, tecnologías de la información y la comunicación, matemáticas, ciencias políticas y disciplinas afines. Las y los integrantes del Cotaprep dan seguimiento a las etapas de implementación del programa, así como a la ejecución de los sistemas informáticos, de comunicaciones y seguridad, con el propósito de colaborar en su diseño, emitir recomendaciones y supervisar los diferentes elementos técnicos, operativos, físicos, humanos e informativos del PREP.

En la organización del PREP también participan la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM),⁸ en las tareas de coordinación y colaboración para el diseño y desarrollo de los programas de resultados electorales preliminares de las entidades federativas.⁹ Este trabajo conjunto entre el INE y los OPL, dictado por la LGIPE, permite homologar criterios de operación, fortalece la supervisión en áreas críticas como la seguridad, redundancia y previsión de incidentes derivados de accidentes o catástrofes naturales. Además, tal coordinación facilita la consulta de las y los usuarios, puesto que las autoridades locales deben respetar los lineamientos para el diseño, el

8 En 2018 la Unidad Técnica de Servicios de Informática utilizaba el acrónimo UNICOM; actualmente utiliza las siglas UTSI.

9 Las atribuciones del INE en materia de resultados preliminares de las elecciones locales están definidas en los artículos 32, fracción V; 104, numeral 1, inciso k); 219, numeral 2; y 306 de la LGIPE.

contenido y la navegación de las pantallas que se podrán consultar a través de internet, acordados con el INE durante la elaboración de estos. En estos lineamientos se consideran las características de usabilidad, ergonomía y facilidad de navegación para el público usuario del PREP.

A pesar de que las pantallas que se muestran al público son consistentes, el desarrollo del sistema y sus características son responsabilidad de cada una de las autoridades electorales de las entidades federativas. De conformidad con la LGIPE, el INE no organiza las elecciones locales ni sus programas de resultados preliminares,¹⁰ salvo en los casos en que el OPL lo solicite. Así, por lo general, el OPL desarrolla su propia infraestructura informática y de telecomunicaciones, con la asesoría de su propio Comité Técnico asesor del PREP, o bien puede contratarlo con alguna empresa especializada.

De tal manera, los procedimientos locales de realización de los PREP en 2018 fueron variados. Los OPL de 15 entidades federativas diseñaron y realizaron sus propios programas (Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas), con base en la experiencia que previamente habían desarrollado los institutos electorales estatales. Otras entidades (Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Tamaulipas y Veracruz) acudieron al Grupo Proisi, S.A. de C.V. para contratar sus servicios. Guerrero, Morelos, Sinaloa y Sonora contrataron a la empresa Informática Electoral S.C., mientras que en Aguascalientes, Baja California Sur, Michoacán y Oaxaca los PREP los ejecutó la empresa PoderNet S.A. de C.V. En Hidalgo acudieron a Intellisoft Technologies, S.A. de C.V., en Yucatán a Proyectos Integrales de Redes Voz y Datos, S.A. de C.V., mientras que en San Luis Potosí el trabajo lo realizó el Instituto Político de Investigación Científica y Tecnológica, S.C.

10 Las facultades de atracción del INE sobre las elecciones locales están reguladas por el artículo 41, V, Apartados B y C, de la CPEUM. Asimismo, por los artículos 44, numeral 1, inciso ee) y numeral 3; y 120 a 124 de la LGIPE.

La decisión de contratar a un tercero (universidad o empresa) para la realización del PREP local es una tarea delicada, pues se deposita la responsabilidad sobre la confianza y la credibilidad de las elecciones en organizaciones distintas a los OPL. Ese riesgo existe, aun cuando el proceso de contratación recibe seguimiento jurídico y técnico por parte del INE y el comité técnico especializado en el PREP local, y los contratos respectivos definen con claridad las responsabilidades y posibles sanciones aplicables en caso de falla o error.

Uno de los riesgos que enfrentaron los organismos locales en la elección de 2018 fue la contratación de una misma empresa. Si la realización de un PREP es una tarea compleja, la cual requiere el diseño de una logística de operación que involucra aspectos tecnológicos de seguridad y redundancia, telecomunicaciones, recursos humanos y anticipación de contingencias, aceptar el compromiso de realizar dos o más de estos, el mismo día, por empresas que no cuentan con la experiencia ni los recursos de un organismo público puede resultar temerario. En esta tesitura, el Cotaprep hizo recomendaciones a los OPL con el propósito de verificar que los terceros contratados para realizar su PREP contaran con infraestructura tecnológica y humana suficiente (Cotaprep, 2019).

Aun cuando puede haber distintos matices entre los diferentes programas, la colaboración entre las autoridades electorales locales y la federal permite que todos los PREP cuenten con un mínimo de elementos comunes de seguridad, transparencia y usabilidad. Tal como sucede en el INE, los resultados preliminares de la elección se recogen a través de una técnica censal, lo que implica incluir la información generada por toda la población involucrada. Esto es, todos los votos emitidos en la totalidad de las casillas por la ciudadanía que participa en una elección.

El proceso seguido para recopilar y publicar la información del PREP con la mayor precisión y en el menor tiempo posible es el que se describe a continuación: a) las y los funcionarios de casilla cuentan los votos, asientan los resultados en un acta que tiene varias copias; una para cada representante de partido político presente en la casilla y otra para el PREP. Las copias de las

actas, incluida la que corresponde al PREP, se hacen en papel autocopiante, por lo que son idénticas. Por tanto, la información que se entrega al PREP es consistente con la de los cómputos oficiales de la votación, la cual tiene la desventaja de requerir tanto tiempo como tardan las actas en llegar a las oficinas distritales. Por la diversidad y complejidad de la geografía nacional, las actas pueden demorar desde pocas horas en zonas urbanas, hasta dos días en zonas rurales ubicadas en regiones apartadas de las vías de comunicación; b) la copia del acta que corresponde al PREP se introduce en un sobre especial, que se coloca en un compartimiento exterior del paquete electoral, con el propósito de que pueda ser extraído sin necesidad de abrir el paquete; c) una vez que el paquete electoral llega a la oficina distrital que le corresponde, se extrae el acta PREP sin abrir el paquete; este se registra y se resguarda en la bodega distrital hasta la sesión de cómputo; d) el personal del centro de captura incorpora, por duplicado, los datos al sistema; e) los datos capturados se envían al Centro Nacional de Resultados Electorales Preliminares (Cenarrep);¹¹ f) el Cenarrep realiza envíos periódicos de la base de datos actualizada a las y los servidores del INE para su publicación en la sesión del Consejo General y en las oficinas de los partidos políticos, así como en la página electrónica del Instituto, las instituciones y los medios que colaboran como difusores. El envío es simultáneo, esto es, ningún funcionario, autoridad o institución recibe la información antes que el resto; no existen accesos especiales o privilegiados; g) los difusores e instituciones (incluido el INE) colocan la base de datos actualizada en el portal de internet correspondiente; y h) en los portales de internet el público puede consultar la información por casilla, así como los agregados por distrito uninominal, circunscripción plurinominal, entidad federativa y nacionales; también puede hacerlo por tipo de cargo en disputa: diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, senadurías y Presidencia de la República.

11 El Centro Nacional de Resultados Electorales Preliminares es un centro de información, datos y telecomunicaciones que el Instituto establece de manera temporal, exclusivamente durante los procesos electorales, y es independiente de la red institucional de informática y telecomunicaciones del INE. Aunque conserva el mismo nombre que el Cenarrep de 1994, su diseño, operación y logística son completamente distintos.

El programa que el INE implementó en la elección de 2018 incorporó un elemento adicional con el propósito de aumentar la transparencia y ofrecer más insumos para la auditoría ciudadana: el *PREP casilla*. Este consistió en un repositorio de imágenes de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, que se visualizó a través de consultas por casilla en internet que incluyeron las imágenes de esas actas.¹² De esta manera fue posible comparar los datos de cada acta digitalizada con los datos capturados en el sistema.

En suma, el PREP es una herramienta valiosa que brinda certeza, transparencia y posibilita la auditoría ciudadana. Brinda certeza en la medida que recibe copias de todas las actas de casillas para publicarlas y difundirlas. También ayuda a generar confianza, pues cualquier persona puede comparar los resultados publicados en el PREP con los de su casilla, o bien realizar muestreos para comparar y verificar la veracidad de los datos asentados en el programa. Es también un mecanismo de transparencia porque hace pública la información del cómputo de todas las casillas y las presenta al público de manera casi inmediata. Además, las cifras son visibles conforme se van incorporando a la base de datos del sistema, y este permite descargar dicha base de datos con la finalidad de estudiarla, someterla a análisis para verificar su precisión y confiabilidad, así como buscar cualquier comportamiento anómalo, de manera que permite auditar la veracidad y confiabilidad de los resultados electorales.

En suma, el PREP es un programa institucional complejo, conformado por un conjunto de programas específicos que constituyen una plataforma informática, la cual a su vez está integrada por aplicaciones y sistemas informáticos, de comunicaciones y logísticos, que operan de manera coordinada para presentar al público una opción que permite conocer y consultar los resultados preliminares a través de internet. Así, genera información precisa, confiable y completa, permitiendo que, a partir de cierto momento, quien lo consulte conozca la cantidad de votos que cada candidato y candidata han recibido en

12 Ese repositorio, en estricto sentido, se añadió a la base de datos del PREP desde 2009.

términos absolutos y relativos, de manera que ofrece cifras confiables para conocer al virtual ganador o ganadora de una contienda, a partir de cierto momento.

Los conteos rápidos

Los conteos rápidos son ejercicios estadísticos que recurren a técnicas de muestreo para obtener proyecciones o pronósticos del resultado de la votación el mismo día de la elección. Al integrar muestras de información, los conteos rápidos permiten a la ciudadanía conocer las posiciones de los candidatos en un tiempo menor que los resultados electorales.

En México, los conteos rápidos se realizan para conocer a las o los virtuales ganadores de las elecciones federales en el ámbito de competencias del INE, y para conocer a los eventuales ganadores o ganadoras de las contiendas por las gubernaturas dentro de las competencias de los OPL.

Los conteos rápidos están regulados por la CPEUM y la LGIPE que facultan al INE y los OPL para determinar la viabilidad de su realización en cada proceso electoral, además de elegir hacerlos con sus propios recursos o contratar a terceros para su ejecución. En todos los procesos electorales las características técnicas, las metodologías y el financiamiento para llevar a cabo estos ejercicios, así como los términos para su difusión al público, son aprobados por la autoridad electoral; esto porque, a partir de la reforma electoral de 2014, la regulación local de ambas herramientas quedó supeditada a la legislación federal, de manera que las diferencias entre entidades federativas se limitaron, aunque no desaparecieron totalmente.

De hecho, en materia de conteos rápidos, la colaboración entre la autoridad federal y las autoridades locales permite aprovechar la experiencia del INE en el diseño técnico y muestral del ejercicio, de modo que los conteos rápidos de las entidades federativas resulten favorecidos.

En las elecciones de 2018, además de los conteos rápidos para la elección de Presidencia de la República, se realizaron ejercicios similares en la Ciudad de México y los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán respecto de los comicios de gubernaturas.¹³

La muestra de casillas para el conteo rápido se realiza con datos del listado nominal y la estratificación se construye a partir del cruce de los 300 distritos electorales con el tipo de sección de pertenencia de las casillas (urbano y no urbano), respetando un mínimo de tres casillas en muestra por estrato. Así, la estratificación de la muestra permite incorporar casillas rurales, urbanas y de diferentes estratos socioeconómicos.

La distribución de la muestra a los estratos se realiza de forma proporcional al número de casillas en el estrato. Con estos elementos las estimaciones de resultados se hacen a partir de tres métodos estadísticos: clásico, bayesiano y robusto. El método clásico se basa en el método muestral de generar una muestra estratificada simple, a partir de la cual se estima el total de votos por partido y los votos emitidos en cada estrato. La suma ponderada de ambos datos será el resultado del conteo. El método bayesiano, por su parte, se basa en el cálculo de intervalos de probabilidad en cuanto al porcentaje de votos de cada partido o candidato y las permutaciones de resultados,¹⁴ de manera que se obtiene un cálculo de probabilidad de que los resultados arrojados por el ejercicio reflejen los resultados de la votación. Por último, el método robusto produce intervalos conservadores que sirven de referencia para el resto de los métodos, al eliminar los valores atípicos que aparecen en las otras muestras y realizar cálculos que no son afectados por esos valores.¹⁵ Así, a partir de estos tres métodos de inferencia estadística, se asegura que los conteos rápidos ofrezcan resultados coherentes y comunes, cuyas estimaciones tengan la mayor confiabilidad.

13 Los informes de cada uno de los conteos rápidos realizados en la jornada electoral de 2018 se pueden consultar en INE, 2018e.

14 El cálculo de las permutaciones de resultados consiste en la medición de las probabilidades de que cada uno de los candidatos quede en primero, segundo o tercer lugar.

15 Para una comprensión más detallada de las características de cada uno de estos modelos, véase Valencia, Correa y Díaz, 2015; Alamilla y Jiménez, 2010; Huertas, 2018.

Una vez acordado el diseño matemático de las muestras de datos, se efectúa el diseño logístico para su recolección y procesamiento. Los conteos rápidos comienzan una vez que las y los funcionarios de casilla concluyen el escrutinio y cómputo. Ese proceso se realiza con la ayuda de materiales que los consejos distritales proporcionan a las y los funcionarios de casilla, tales como las hojas de operaciones, destinadas a llevar a cabo esa función de manera clara, ordenada y eficiente.

La información que alimenta los conteos rápidos proviene de las hojas de operaciones que se les proporcionan a las y los funcionarios de casilla con el objetivo de realizar los cómputos con orden y claridad. Aunque forman parte de los materiales y papelería que integran los paquetes electorales, las hojas (o cuadernillos) de operaciones no son parte de la documentación oficial de la casilla,¹⁶ así que pueden ser utilizadas por las y los capacitadores-asistentes electorales (CAE) sin riesgo de afectar la legalidad de la casilla ni la certeza sobre los resultados de la votación; además, en esas hojas se asienta la información antes del llenado de actas, por lo que es posible dar mayor celeridad a la recopilación de los datos del conteo rápido para su envío a las oficinas distritales (Cotecora, 2018b).

Una vez que los datos de la elección que se reportará para los conteos rápidos están asentados en la hoja de operaciones, la o el capacitador-asistente electoral designado para auxiliar al funcionario de casilla acude a la misma y, sin interrumpir el desarrollo de las actividades de escrutinio y cómputo, transmite los datos por vía telefónica a los y las capturistas de la sede distrital correspondiente.

Los datos se capturan y transmiten a las oficinas centrales del INE en donde las recibe el Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos (Cotecora) y conforme a la metodología aprobada realiza los cálculos cuyos resultados entrega el Consejero Presidente.

16 Los documentos de la casilla legalmente vinculantes son las boletas electorales, las actas de escrutinio y cómputo, las actas de apertura y cierre de la casilla, así como los escritos de incidentes que presenten las y los funcionarios de casilla y las y los representantes de los partidos políticos.

El resultado de los cálculos consiste en tres estimaciones: una obtenida a partir del modelo clásico, otra del modelo robusto y una más del bayesiano, de manera que el presidente del Consejo General no recibe un pronóstico, sino tres. Si los conteos rápidos se realizaron de manera precisa conforme a la logística y metodología acordadas, las tres predicciones serán consistentes.

Cada una de las predicciones se considera un intervalo de probabilidad, en donde el umbral inferior de cada candidato o candidata corresponde al cálculo de menor votación de acuerdo con cualquiera de los tres modelos, y el umbral superior para cada candidata o candidato corresponde al cálculo de la mayor votación posible.¹⁷ Una vez que se verifica la validez y la precisión de las proyecciones que arrojaron los conteos rápidos, así como la consistencia de sus resultados, es posible determinar quién es el virtual ganador o ganadora de la elección y el presidente del Consejo General del INE puede hacer pública la información.

Como ya se mencionó, a diferencia del PREP, que es un procedimiento censal, los conteos rápidos se basan en una metodología de muestreo estadístico, diseñada de tal manera que sea representativa del total de la muestra y sea posible recibir la totalidad de los datos necesarios para hacer una proyección del total de la votación en un tiempo mucho menor. Otra diferencia importante es que mientras el PREP comienza a difundir su información conforme la va recibiendo, en los conteos rápidos solo se da información al público una vez que los datos fueron recibidos y procesados.

Por tratarse de información muestral, los conteos rápidos presentan un margen de error que puede hacerlos inútiles en escenarios de empate técnico, esto es, cuando entre el primero y el segundo lugar de preferencias ciudadanas hay menos de 1% de diferencia. Siempre que no se presente un escenario de ese tipo, los conteos rápidos ofrecerán información lo suficientemente

17 El intervalo de votación que se estima para candidatura consiste en un porcentaje mínimo y un porcentaje máximo de votos que ese candidato puede haber conseguido. El porcentaje mínimo es el umbral inferior y el porcentaje máximo determina el umbral superior.

precisa y oportuna para hacer una proyección confiable de los resultados de la elección.

El mayor cuestionamiento a los conteos rápidos ocurrió en la elección presidencial de 2006, cuando la diferencia entre los dos primeros lugares fue de apenas 0.6%, lo que dio un solapamiento entre los porcentajes de votación estimados de acuerdo con el método robusto. También las cifras que arrojaron los métodos clásico y bayesiano dieron solapamientos de 0.2 y 0.4%, respectivamente, a pesar de que los tres ejercicios de cálculo pusieron como puntero al candidato panista. Esos solapamientos hicieron imposible determinar, a partir de los conteos rápidos, cuál de los dos candidatos fue el ganador, toda vez que Felipe Calderón Hinojosa superó a Andrés Manuel López Obrador por 0.58% en los cómputos distritales (Ugalde, 2018).

Es preciso recordar que en la elección de 2006, si no se hicieron públicas las cifras reportadas por los conteos rápidos, no fue por fallos del sistema, sino por un acuerdo del comité de expertos (Cotecora) encargado de su diseño, quienes habían establecido que los datos no se hicieran públicos si la diferencia entre los dos principales candidatos era igual o menor al margen de error del ejercicio. El acuerdo se cumplió, pero se pagó el costo de dejar el vacío informativo que llevó a los dos punteros a declararse ganadores y cuestionar el desempeño de la autoridad electoral.

Las críticas al árbitro electoral no fueron únicamente por los conteos rápidos, sino por una diversidad de factores que incluyó el desconocimiento del PREP y los cómputos distritales, entre otros elementos. Desde entonces, las reglas del juego han cambiado,¹⁸ así como los procedimientos, las reglas de seguridad y las pantallas de navegación. A partir de las siguientes elecciones, el Instituto también ofreció más información acerca de las características técnicas y legales del PREP y los conteos rápidos, de manera que ambos sistemas son más seguros, transparentes y robustos en cada elección, pero

18 En 2009, el Cofipe fue reformado y entre las innovaciones que se le incorporaron está la posibilidad de realizar recuentos en escenarios de probable empate.

la desconfianza que el candidato perdedor y sus partidos arrojaron sobre el sistema electoral en 2006 ha sido difícil de revertir.

La experiencia permite que hoy día estos sistemas funcionen de manera adecuada en cada elección. Así, en la más reciente elección federal de 2018, a las 22:30 horas se contó con la información de 5,254 casillas, equivalentes a 65% de la muestra y un intervalo de confianza de 95%. A esa hora, el Consejo General tuvo los resultados de los conteos rápidos y los hizo públicos. Ese año, el universo de casillas electorales fue de 156,899.¹⁹ Para integrar una muestra con 95% de fiabilidad, se calculó 4.96% de ese total, equivalente a 7,500 casillas. A dicha muestra se agregó un *sobremuestreo* de 287 casillas adicionales, para llegar a 7,187 casillas. La estratificación se realizó proporcionalmente, lo que resultó en 350 estratos. A partir de este diseño muestral se estimó una precisión superior a medio punto porcentual (0.5%), con al menos 95% de confianza (Cotecora, 2018).²⁰

Alcances y limitaciones

La mejor prueba de funcionalidad del PREP y los conteos rápidos es su precisión. Al revisar su desempeño histórico se puede apreciar que ambos ejercicios reflejan con fidelidad lo que será el resultado oficial derivado de los cómputos distritales y nacionales. La consistencia entre los datos que brindan los conteos rápidos y el PREP en cada elección, a pesar de los procesos de corrección, anulación de votos, nulidades de casillas, etc., permiten corroborar la eficiencia de ambos sistemas.

Como se muestra enseguida, en tanto elementos informativos de transparencia y certeza sobre el resultado de las elecciones, estas dos herramientas han

19 Incluye las casillas que recibieron el voto de los mexicanos y las mexicanas en el extranjero.

20 El proceso de cálculo para el diseño de los estratos, el tamaño de la muestra y las estrategias de selección muestral que el Cotecora desarrolló en el diseño de los conteos rápidos de 2018 se detalla en el documento *Criterios científicos, logísticos y operativos para la realización de los Conteos Rápidos y protocolo para la selección de las muestras, Cotecora 2017-2018*.

cumplido con la función para la que fueron creadas, esto es, ofrecer información confiable y oportuna sobre los resultados de la elección.

En la controvertida elección presidencial de 2006, los intervalos de votación que los conteos rápidos calcularon para cada candidato a la Presidencia de la República se aproximaron con menos de un punto porcentual de diferencia entre la estimación y el resultado oficial. En aquella ocasión la autoridad electoral determinó no anunciar un ganador con base en este programa. Sin embargo, el PREP publicó los datos de las actas correspondientes sin contratiempos y a medida que avanzaba la recepción de paquetes reflejó con claridad la votación a favor de cada candidato. Los datos que el PREP arrojó también fueron consistentes con los cómputos distritales y el porcentaje de diferencia que el programa adjudicó se mantuvo aun cuando en los cómputos distritales se corrigieron las cifras de 2,864 paquetes electorales.

No obstante, los partidos y el candidato de la coalición perdedora denunciaron un fraude informático a gran escala y solicitaron el recuento de las más de 130 mil casillas electorales. El TEPJF intervino y aprobó la apertura de 11,718 paquetes electorales (8.99% de las casillas instaladas), de los cuales 63% presentó alguna inconsistencia, sin embargo, no fue suficiente para alterar el resultado y, sobre todo, no se demostró que fueran dolosas ni que afectaran más a un candidato que a otro (Aparicio, 2006).

Finalmente, después de la apertura de paquetes y la corrección de las actas correspondientes, el Tribunal confirmó las tendencias arrojadas por los conteos rápidos, así como la proporción de votos que el PREP atribuyó a cada candidato.

Tabla 1
Comparativo: elección de 2006

		Partido Acción Nacional		Alianza por México (PRI-PVEM)*		Por el Bien de Todos (PRD-PT-C)**	
Conteos rápidos	-	35.25%		20.85%		34.24%	
	+	35.77%		21.72%		35.07%	
PREP		14,027,214	36.39%	8,318,886	21.58%	13,624,506	35.34%
Cómputo distrital		15,000,284	35.89%	9,301,441	22.26%	14,756,350	35.31%

*Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México.

**Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo-Convergencia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria del PREP 2006. IFE, e *Informe del Comité del Conteo Rápido en la elección presidencial 2006. Cómputos distritales de las elecciones federales 2006, elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. IFE.

En la elección presidencial de 2012 la diferencia porcentual entre la votación obtenida por cada partido o coalición y la estimación de los conteos rápidos en ningún caso fue mayor a 1%. Además, la diferencia de seis puntos porcentuales entre el primer lugar (Enrique Peña Nieto) y el segundo (Andrés Manuel López Obrador) permitió a la autoridad anunciar a partir de los conteos rápidos al virtual ganador sin contratiempos. Asimismo, ese año el candidato perdedor y los partidos que lo postularon orientaron su estrategia a cuestionar no tanto el resultado de la elección, sino las condiciones de la competencia y los gastos de campaña del candidato ganador.

Tabla 2
Comparativo: elección de 2012

		Partido Acción Nacional		Compromiso por México (PRI-PVEM)		Movimiento Progresista (PRD-PT-MC*)	
Conteos rápidos	-	25.10%		37.93%		30.90%	
	+	26.03%		38.55%		31.86%	
PREP**		12,473,106	25.40%	18,727,398	38.15%	15,535,117	31.64%
Cómputo distrital		12,786,647	25.41%	19,226,784	38.21%	15,896,999	31.59%

*Movimiento Ciudadano.

**La información del PREP corresponde al cierre del sistema a las 20:00 horas del 3 de julio de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Informe de Resultados de la Encuesta basada en las Actas de Escrutinio y Cómputo. Cotecora-IFE, 2012*, del *Cuaderno Blanco de la Elección Presidencial 2012*, y de *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*. IFE.

Los comicios presidenciales de 2018 también presentan consistencia entre los datos del cómputo oficial y aquellos del PREP y las estimaciones de los conteos rápidos. Ese año, la diferencia entre los datos del PREP y los cómputos oficiales de la elección presidencial fue de tan solo 0.23%, es decir, menos de la cuarta parte de un punto porcentual. El PREP operó con regularidad y permitió que el público tuviera información oportuna a nivel nacional, por entidad y por distrito.

Por otra parte, el intervalo de estimación de los porcentajes de votación que consiguió cada candidato, de acuerdo con los conteos rápidos, arrojó una diferencia de menos de un punto porcentual respecto a los cómputos distritales. Aunque la precisión de los conteos rápidos está fuera de duda, la holgada ventaja de más de 30 puntos porcentuales permitió dar a conocer al ganador (Andrés Manuel López Obrador) con base en los conteos rápidos.

Tabla 3
Comparativo: elección de 2018

		Por México al Frente (PAN-PRD-MC)		Todos por México (PRI-PVEM-Nueva Alianza)		Juntos Haremos Historia (Morena-PT-PES*)	
Conteos rápidos	-	22.1%		15.7%		53.0%	
	+	22.8%		16.3%		53.8%	
PREP**		10,249,705	22.50%	7,472,431	16.40%	24,127,451	52.96%
Cómputo distrital		12,607,779	22.27%	9,288,750	16.40%	30,110,327	53.19%

*Partido Encuentro Social.

**La información del PREP corresponde al cierre del sistema a las 21:00 horas del 2 de julio de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE. *Memoria del proceso electoral 2017-2018*.

Como se dijo antes, el PREP recurre a la técnica censal para integrar un reporte de los resultados consignados en las actas de la elección, previo a la sesión de cómputo oficial. Idealmente, un PREP que opera conforme al diseño y la logística proyectados podrá ofrecer información de por lo menos 90% de las casillas 24 horas después del cierre de estas.

Por su parte, los conteos rápidos integran los datos a partir de una muestra aleatoria de las casillas lo suficientemente grande para ser representativa de las mismas, de manera que su diseño está orientado a conjugar precisión con rapidez. Al tratarse de dos herramientas distintas, pero complementarias, es usual que la autoridad electoral despliegue ambos métodos el día de la elección.

Conclusiones

Tanto el PREP como los conteos rápidos han cumplido sobradamente desde el punto de vista técnico y legal. Los cuestionamientos políticos de los que han sido objeto se relacionan con errores de comunicación de la autoridad

electoral y, sobre todo, con el interés de los actores políticos por desprestigiarlos cuando la información que brindan no coincide con sus intereses.

Es difícil que se repita un escenario similar al de 2006, pero es posible prevenirlo a través de un robustecimiento de la metodología del conteo rápido que permita una mayor reducción del margen de error con el consecuente incremento de su precisión. Esto implica aumentar la muestra y revisar los métodos de cálculo, aunque tales medidas lo harían más complejo y muy probablemente más costoso.

En cuanto al PREP, es necesario insistir en que no tiene relación alguna con la *caída del sistema* de 1988, ni con el supuesto fraude electoral de 2006.

El sistema de información que se puso en operación en 1988 fue un ejercicio informativo cuya interrupción no afectó los cómputos ni alteró las cifras. Los resultados de aquella elección provienen de los cómputos oficiales que fueron calificados por la Cámara de Diputados, conforme a la legislación vigente entonces.

La presunción de que a través del PREP se operó un fraude electoral en 2006 se basa en el desconocimiento de que la información de este programa no es vinculante, no ofrece tendencias estadísticas ni sustituye los cómputos distritales. De tal modo que alterar los resultados del PREP sería inútil debido a que no es el cómputo oficial ni tiene el propósito de declarar al ganador de la elección. Si los datos de este programa fueran alterados para favorecer a un candidato o candidata o afectar a otros, sería necesario realizar la misma alteración en los cómputos distritales, para lo cual se tendrían que cumplir por lo menos las siguientes condiciones: a) tener acceso a los paquetes electorales, que se encuentran resguardados en bodegas selladas y resguardadas por el Ejército mexicano; b) romper o quitar los sellos de las bodegas, que están firmados por las y los representantes de los partidos políticos; c) alterar las boletas electorales y las actas de casilla, que también están firmadas por las y los representantes de los partidos; d) modificar las cartulinas con los resultados que se colocan en el exterior de cada casilla; e) a partir de 2009,

alterar o modificar las imágenes de las actas que se incluyen en el PREP; y f) si la alteración de los resultados no sucediera en las bodegas, sería necesario hacerlo durante las sesiones de cómputo distrital en donde están presentes las y los representantes de los partidos políticos y los medios de comunicación, y están abiertas al público.

De tal manera que alterar los resultados de una elección a través del PREP es prácticamente imposible, pues las modificaciones se harían evidentes en los cómputos distritales, pero además sería un intento ocioso. Por ello, si un error cometió la autoridad electoral con el PREP de 2006 fue no informar sus características a la ciudadanía.

Solo a partir de 2018 la autoridad electoral hizo énfasis en que los conteos rápidos no determinan al ganador de una elección ni pueden considerarse como una prueba definitiva de su triunfo. A partir de ese año, también las pantallas del sistema que se dan a conocer a las y los ciudadanos incluyen la aclaración de que no son los resultados definitivos ni tienen un carácter vinculante. Sin embargo, el INE sigue sin ofrecer suficiente difusión a otras características del PREP, como son la posibilidad que tiene cualquier persona de descargar y revisar la base de datos, la posibilidad de comparar la información de cada casilla con la fotografía del acta correspondiente y el cartel de resultados que se coloca en el exterior de cada casilla. El PREP es una herramienta de confianza y transparencia cuyo potencial apenas se ha explotado.

También los OPL, desde sus respectivos ámbitos de competencia, pueden aprovechar el potencial de los conteos rápidos y el PREP para posicionar los comicios locales como ejercicios confiables, transparentes y legítimos. Más aún, es posible realizar comparaciones desde las bases de datos descargables, entre los PREP locales y el nacional, para analizarlos a profundidad y desde ahí realizar estudios sobre temas diversos.

Los OPL tienen otra importante área de oportunidad en el diseño de criterios rigurosos para la contratación de las empresas y organizaciones que ofrecen

sus servicios para realizar los PREP locales. Es indispensable tener certeza sobre la capacidad técnica, logística, operacional y humana de esas organizaciones, a fin de poder depositar en sus manos, sin reservas, la delicada tarea de implementar un programa de resultados preliminares confiable, preciso y a prueba de fallas.

El PREP nacional cuenta con un comité de especialistas que analiza sus características, asesora su desarrollo y diseño y acompaña su puesta en marcha. La solvencia de las instituciones científicas y académicas que respaldan a los integrantes del Cotaprep es un mecanismo de seguridad que la autoridad electoral debe resaltar y difundir.

Además, el PREP que organiza el INE es sometido a una serie de auditorías informáticas y de seguridad por parte de instituciones académicas de prestigio, como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. Es importante dar mayor difusión institucional a las características, cualidades y beneficios que ofrece este programa. En esa tesitura, sería idóneo aprovechar parte de los tiempos de difusión en radio y televisión que tiene el INE para informar a la ciudadanía el propósito del PREP y los conteos rápidos, así como su valor y su carácter estrictamente informativo.

Los límites del PREP y los conteos rápidos podrían ser resueltos mediante la adopción de métodos automatizados de votación, tales como las urnas electrónicas o el voto por internet. Sin embargo, la desconfianza de la que aún sufren ambos sistemas –y en especial el PREP, a pesar de que cuenta con medios de validación redundantes– demuestra el riesgo que supone depositar la confianza en sistemas informáticos. La población no confía y, como se demostró en la elección de 2006, ese recelo es alimentado por los partidos y sus candidatos y candidatas.

Mientras la desconfianza persista y no puedan automatizarse las elecciones en México, persistirá un vacío informativo que solo podrá ser cubierto por los conteos rápidos y el PREP.

Referencias

Alamilla, N. y Jiménez, J. (2010). Contraste de Hipótesis: Clásico vs Bayesiano. En *Revista Digital: Matemática, Educación e Internet*, 11(1), agosto-diciembre de 2010. Disponible en https://tecdigital.tec.ac.cr/servicios/revistamatematica/ARTICULOS_V11_N1_2010/NAlamilla_ConstrastedeHipotesis/

Aparicio, J. (2006). La evidencia de una elección confiable. En *Nexos*. 1º de octubre de 2006. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=12046>

Aziz, A. (2007). El retorno del conflicto. Electorales y polarización política en México. En *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Disponible en <https://desacatos.ciesas.udu.mx/index.php/Desacatos/article/view/598>

Bartlett, M. (2008). *Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008. Avances y Retrocesos en Elecciones y Transparencia*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, InfoDF, pp. 27-32. Disponible en http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rendición_de_cuentas_et_Ratio_2_Transparencia_Electoral_e_Historia_1988_2008.pdf

CDHCU (2006). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Código/15081990.pdf>

_____ (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

_____ (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Cotaprep (2019). *Informe del Comité Técnico Asesor del Programa de Resultados Electoral Preliminares, PREP*. México: INE. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/111206/CGex201907-08-ip-9.pdf>

Cotecora (2018). *Criterios científicos, logísticos y operativos para la realización de los Conteos Rápidos y protocolo para la selección de las muestras Cotecora 2017-2018*. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/bitstream/handle/123456789/96237/CGor201805-28-ap-27-al.pdf>

_____ (2018b). *Uso de los datos registrados en el cuadernillo para hacer las operaciones de escrutinio y cómputo*. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95171/CGor201802-28-ap-12-a.pdf>

Crespo, J. A. (2008). El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades electorales. En *Política y Gobierno*. CIDE. 2009, pp. 201-224. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v16spe2a9.pdf>

Erdely, A. (2018). *La falacia del empate técnico electoral*. México: FES-Acatlán.

Estok, M., Nevitte, N. y Cowan, G. (2002). *El Conteo Rápido y la Observación de las Elecciones. Manual del NDI para las organizaciones cívicas y los partidos políticos*. Washington, D. C.: Instituto Demócrata para Asuntos Internacionales (INDI). Disponible en https://www.ndi.org/sites/default/files/1417_elec_quickcounthdbk_sp_introduccion_0.pdf

Huertas, S. (2018). *Análisis Estadístico Clásico y Robusto de Datos Espaciales*. Trabajo presentado para la obtención del grado de máster universitario en Matemáticas Avanzadas de la UNED. México. Disponible en http://e-Shuertas/Huertas_Amoros_Salvador_TFM.pdf

IFE (2000). Conteo Rápido para la elección presidencial del 2 de julio de 2000. En *Memorias del proceso electoral 2000*. Disponible en https://portal.anterior.ine.mx/documentos/PREP/PREP/memorias/conteo_rapido.pdf

_____ (2006). IFE/CG144/2006. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueban diversas disposiciones relativas a la realización y difusión del ejercicio de conteo rápido, el día de la jornada electoral del 2 de julio de 2006. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4914412&fecha=30/06/2006

_____ (2012a). IFE/CG149/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina la realización de un procedimiento muestral (“conteo rápido”), con el propósito de obtener una estimación preliminar de la votación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el día de la jornada electoral del próximo 1 de julio de 2012, y se aprueba la creación de un Comité Técnico Asesor en la materia. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/86719>

_____ (2012b). IFE/CG297/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina la realización de una encuesta nacional basada en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados de la votación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el día de la jornada electoral del Proceso Electoral Federal 2011-2012, y se aprueba la creación de un Comité Técnico Asesor en la materia. Disponible en <https://portal.anterior.ine.mx/archivos3/portal/histórico/recursos/IFE-v2/DS/DS-16/CGe160512ap4.pdf>

_____ (2012c). *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*. Disponible en <https://portal.anterior.ine.mx/archivos3/portal/histórico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>

INE (2016). INE/JGE349/2016. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el Manual de Organización

General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n496-manuall.pdf>

_____ (2018a). INE/CG/509/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios científicos, logísticos y operativos, así como el protocolo para la selección de las muestras que serán utilizadas para la realización de los conteos rápidos de los resultados en la elección de titulares de los Ejecutivos federal y locales del 1 de julio de 2018. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526633&fecha=15/06/2018

_____ (2018b). *Conteos Rápidos*. Disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/conteos-rápidos-ine/>

_____ (2018c). Lineamientos del Programa de Resultados Electorales Preliminares. En Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los anexos 13 y 18.5 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5516267&fecha=15/03/2018

_____ (2018d). Reglamento de Elecciones. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

_____ (2018e). *Conteos rápidos. Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018*. Disponible en <https://www.ine.mx/conteos-rápidos-procesos-electorales-federal-locales-2017-2018/>

_____ (2019a). Informe del Comité Técnico Asesor del Programa de Resultados Electorales Preliminares, PREP. Disponible en <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bistream/handle/123456789/111206/CGex201907-08-ip-9.pdf>

_____ (2019b). Informe del Comité Asesor de los Conteos Rápidos en el proceso electoral 2014-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/conteos-rapidos-procesos-electorales-federal-locales-2017-2018/>

_____ (2019c). *Memoria del Proceso Electoral 2017-2018*. Tomo I. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/01/DS-Memoria-PEF-2018-Tomo1.pdf>

_____ (2019d). *Memoria del Proceso Electoral 2017-2018*. Tomo II. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/01/DS-Memoria-PEF-2018-Tomo2.pdf>

Lehouc, F. (2007). ¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias. En *Revista Mexicana de Sociología*, (69).

Martín, J. (2016). Muerte y resurrección de los conteos rápidos. El Tribunal no entiende que no entiende. En *La In(justicia) electoral a examen*. México: CIDE-UNAM, pp. 181-213. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www.bjv/libros/9/4271/11.pdf>

OEA (2014). *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*. Secretaría de Asuntos Políticos (SAP). Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tencnologias_s.pdf

Orellana, A. (2000). *La informática electoral de 1988 a 2000*. Disponible en https://archivo.estepais.com/inicio/históricos/112/4_tras%20elecciones_la%20informatica_orellana.pdf

Sandoval, A. (2000). *Las matemáticas de la democracia: informe de tres conteos rápidos*. México: Universidad Iberoamericana. Disponible en <https://ibero.mx/prensa/análisis-matematicas-de-la-democracia-sintesis-de-3-conteos-rapidos>

TEPJF (2012). SUP-RAP-118/2012. Resolución al Acuerdo CG149/2012 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Información_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0118-2012-pdf.

Ugalde, L. C. (2018, 2 de julio de 2006). La tormenta perfecta. En *Nexos*, 30 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=38199>

UNAM-DGTIC (2009). *Seguridad informática en procesos electorales*. México: UNAM. Disponible en https://www.disc.unam.mx/2009/img/presentaciones/UNAM-DISC2009_SeguridadInformaticaProcesosElectorales.pdf

Valencia, M., Correa, J. C. y Díaz, F. (2015). Métodos estadísticos clásicos y bayesianos para el pronóstico de demanda. Un análisis comparativo. En *Revista de la Facultad de Ciencias*, (4), pp. 52-67. Disponible en <https://doi.org.10.15446/revolucion.fac.cienc.v4n1.49775>

Capítulo 15

Las alternancias en las elecciones de las gubernaturas 2017-2019

Orlando Espinosa Santiago*

Víctor Manuel Figueras Zanabria**

Martha Miranda Muñoz***

Introducción

El propósito de este capítulo es revisar las alternancias registradas en el periodo 2017-2019 en las elecciones de gubernatura. Por supuesto, las alternancias no se circunscriben solo a los ejecutivos nacionales o estatales en los sistemas de gobierno presidencial, ya que en sistemas parlamentarios también se considera como alternancia el grado en el que cambia la presencia de un partido en el parlamento (Ieraci, 2012). No obstante, consideramos que la revisión de las alternancias en las gubernaturas es relevante por las razones que a continuación se exponen.

Desde la más sencilla de las miradas, las alternancias son de gran importancia en tanto que son manifestaciones de actividad democrática, de competencia entre propuestas político-partidistas distintas y de participación

* Correo electrónico: orlando.espinosa@correo.buap.mx

** Correo electrónico: victor.figuera@correo.buap.mx

*** Correo electrónico: martha.miranda@correo.buap.mx

de la ciudadanía para premiar o castigar los desempeños de sus gobiernos. Indirectamente, las alternancias sugieren que las instituciones democrático-electorales son funcionales, toda vez que evidencian que los contendientes en una elección aceptan los resultados, incluso cuando no les favorecen. Más aún, las alternancias muestran que la ciudadanía, por diversas razones, decide optar por la modificación del *statu quo*, por cambiar a quienes tienen la autoridad para decidir sobre los asuntos que importan a una comunidad política. En suma, las alternancias pueden ser una manera de medirle el pulso a la salud democrática de un país.

Ahora bien, aunque están estrechamente vinculados, la literatura especializada ha demostrado que los procesos electorales nacionales y subnacionales poseen dinámicas propias. Lo mismo sucede con las alternancias que, aun si se diera el caso de que coincidieran en los partidos entrantes y salientes, cada una sería distinta, moldeada por las particularidades del entorno. De esta manera, revisar las alternancias a nivel subnacional nos permite observar cómo un fenómeno que pudiera suponerse general, como el avance de Morena, en realidad va adoptando distintas modalidades, amplitudes e intensidades en cada estado, dependiendo de las particulares condiciones políticas, económicas y sociales existentes. Por ello, observar las alternancias subnacionales puede contribuir a un entendimiento más detallado del cambio reciente en el mapa político-electoral del país.

Como se señaló anteriormente, las alternancias no solo se refieren al Poder Ejecutivo –a la Presidencia de la República o las gubernaturas–, aunque en nuestro país el poder es percibido, y *de facto* ha recaído históricamente, en dicha rama de gobierno. Mucho se ha escrito sobre esta centralización del poder político, sus causas y consecuencias y, en tiempos recientes, acerca de su relativo debilitamiento y las implicaciones que ello conlleva para el funcionamiento del sistema político en general (Lujambio, 2000). Al respecto se ha señalado que la combinación de apertura democrática y la organización político-territorial federalista del país han resultado en el empoderamiento de los ejecutivos estatales (Mizrahi, 1997) *vis a vis* el desmantelamiento de los mecanismos de control político tradicional que tenía el presidente sobre

ellos (Whitehead, 1996 en Cook *et al.*, 1996; Hernández, 2008). Así, las y los gobernadores son hoy, y quizá más que nunca, las figuras políticas centrales en sus territorios. Por ello, cobra importancia la revisión de las elecciones en las que se compite por el puesto de ejecutivo estatal y el eventual registro de alternancias.

En este sentido, cabe destacar que el triunfo a nivel nacional de Morena incidió en la dinámica política que se había registrado a nivel subnacional, por lo menos desde hace tres décadas. El avance de Morena, no obstante, fue incapaz de eliminar por completo la presencia de los partidos políticos *tradicionales* en las gubernaturas, lo que sugiere que, con todo, el cambio político en las elecciones recientes experimentó ciertos límites. Ni todo fue cambio ni tampoco todo permaneció inalterado. Aunque ello parezca obvio, es necesario reiterarlo para enfatizar que el régimen democrático en México sigue produciendo elecciones competitivas, pero ello no significa que todas las victorias den por resultado alternancias.

Ahora bien, las alternancias han sido un fenómeno estudiado en México desde sus primeras apariciones en los años noventa, vinculadas a los procesos de cambio político nacional (Guillén, 1993; Loyola, 1994; Espinosa, 1996 y 2002; Rionda, 1996; Hernández, 2003 y 2008), y en años recientes se han logrado esfuerzos analíticos más generales, comparativos y explicativos, para dar cuenta de este fenómeno en las elecciones de gubernaturas y congresos locales (Soto, 2012; Espinosa, 2015; Petersen, 2018). Derivado de los estudios más recientes se ha profundizado en la identificación de algunos determinantes de la alternancia en las gubernaturas, entre los que sobresalen el perfil de los candidatos y candidatas externos (Espinosa, 2015), las alianzas electorales (Reynoso, 2011 a y b) y las alianzas antihegemónicas (Reynoso y Espinosa, 2017).

Tomando en cuenta la literatura especializada se observa que, en el caso mexicano, son escasos los estudios desde la perspectiva estatal legislativa (Soto, 2012); son más numerosos los trabajos que revisan la dinámica del

cambio político desde el nivel municipal. Ello puede deberse a que la transición mexicana se caracterizó por ser un fenómeno de la periferia al centro, iniciado en los gobiernos locales, más cercanos a la ciudadanía, y mediado por niveles de bienestar y urbanización (Valdiviezo, 2004; Aranda, 2004 y 2010; Rodríguez, 2008; Niño, 2016). Si bien sería deseable un ejercicio considerando todos los niveles de las elecciones donde cambió el partido político en el poder, la tarea demanda una recopilación de datos que excede con mucho el propósito de este capítulo. Por ello, en este caso nos concentraremos únicamente en las alternancias de las gubernaturas del periodo ya señalado.¹

Los principales hallazgos presentados en este capítulo son cuatro: en primer lugar, que para triunfar en las elecciones los partidos políticos mantienen la estrategia de combinar perfiles de candidatas y candidatos y alianzas electorales, tanto de los oficialistas como de los retadores; en segundo lugar, que Morena no fue el único, pero sí el partido que logró la mayor cantidad de alternancias en el periodo; en tercero, que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desapareció del escenario aliancista triunfador y que ello está asociado a la ausencia de alternancia en Coahuila y en el Estado de México y, finalmente, que el registro de la alternancia es un síntoma positivo de la democracia dado que revela la capacidad de cambiar partidos a través de las elecciones.

Para el desarrollo de este capítulo, además de la presente introducción, se presentan, en primer lugar, algunas definiciones de alternancia; en segundo lugar, se analizan las alternancias logradas en el periodo; en seguida se recopila información tanto sobre las y los candidatos, como de las alianzas electorales triunfadoras y se presenta una breve discusión sobre los hallazgos; la parte final presenta algunas reflexiones y potenciales líneas de investigación para explicar el fenómeno en clave comparada.

1 Para los interesados en una revisión descriptiva de las alternancias antes de 2017 véase González (2017).

Definición de alternancia

Un punto relevante antes de presentar algunas definiciones de alternancia es que en México ese concepto se ha utilizado tanto para explicar la transición política (Espinoza, 2002) como la consolidación democrática (Hernández, 2003; Bovero, 2016).² Otras investigaciones, si bien reconocen que puede asociarse con el régimen democrático, aceptan cierto nivel de independencia; mientras que *transición* y *democracia* se refieren al régimen político, *alternancia* solo es el desplazamiento de una fuerza política que puede o no incrementar o incidir en la democratización. En otras palabras, la alternancia puede incrementar la vigencia de derechos y libertades, o puede incluso suceder lo contrario (Wahman, 2014; Espinosa, 2015).

Para los estudiosos del cambio político no existe un consenso generalizado sobre la definición de alternancia. Esta varía en el contexto teórico en el cual se esté usando el concepto para darle sentido a la definición; por ejemplo, Espinosa (2015, p. 30) la define como “el cambio del titular del ejecutivo estatal perteneciente a un partido político distinto al gobernador del periodo inmediato anterior”, mientras que Carbone y Pellegata (2017, p. 1971) consideran que es “el reemplazo del liderazgo a través del voto”. Hay quienes incluso aplican el concepto a la persona o al grupo que son desplazados: la alternancia se presenta cuando “la titularidad del gobierno la ocupa una persona o planilla que pertenece a un partido o grupo político diferente al que tenía el cargo en el periodo inmediato anterior” (Valdiviezo, 2004, p. 43), o bien cuando se registra “el cambio en el dominio del líder o líderes” (Horowitz, Hoff y Milanovic, 2009, p. 110).

Quizá la propuesta más autorizada para definir la alternancia provenga de los estudios sobre la democracia y los procesos de democratización (Wahman, 2014; Przeworski, 2015; Carbone y Pellegata, 2017), los cuales señalan que se registra la alternancia “si (a) el titular, no obstante haber ocupado el cargo

2 Sin embargo, para algunos sectores del electorado mexicano las alternancias previas no cuentan ni incidieron en el cambio político, para ellos la alternancia presidencial de 2018 se interpreta como “la primera alternancia o un cambio de régimen” (Aparicio y Castro, 2020, p. 4).

fue posteriormente elegido, se presenta en una elección y (b) el partido o la persona del jefe del ejecutivo cambia como resultado de una elección” (Przeworski, 2015, p. 105). Como notarán las y los lectores, esta definición incluye en la primera parte una regla que ha sido utilizada para distinguir regímenes políticos democráticos de los autoritarios porque en estos últimos, aunque se registre alternancia, el liderazgo desplazado nunca se presentó en una elección previa y, por ello, en sentido estricto, no hay alternancia puesto que antes nadie fue electa o electo sino impuesto.³

De lo visto hasta aquí se tiene que, aunque no haya una única definición de alternancia, las y los especialistas sí concuerdan en que este es un fenómeno *central* de las democracias y que implica un cambio del liderazgo político. A continuación, se revisan puntualmente las alternancias registradas en las elecciones de gubernatura entre 2017 y 2019.

Alternancias en las gubernaturas, 2017-2019

A pesar de que en el periodo revisado se difundió la percepción de que Morena llegaba como una fuerza impulsora del cambio político en general, como se verá enseguida, no en todas las elecciones subnacionales ganó este movimiento y tampoco todas las victorias significan automáticamente alternancias. Cabe decir que, como resultado de una elección, siempre hay rotación de personal político (debido a la no reelección consecutiva), pero ello no significa que siempre se registren alternancias. Lo que es más, en ocasiones, como se verá a continuación, la o el ganador es el partido oficialista o incumbente en la gubernatura. También se debe mencionar que, debido a los ajustes en los calendarios electorales de los estados, no todas las elecciones de gubernatura se presentan el mismo año. De hecho, en 2017 se registraron tres, mientras que en 2018 fueron nueve, y solamente dos tuvieron lugar en 2019.

3 Para profundizar en los detalles revisar Przeworski *et al.* (2000).

Así se tiene que, de las 14 elecciones del periodo, en 10 se registraron alternancias y en cuatro no, lo cual representa 71.4 y 28.5% respectivamente. El PRI fue derrotado en cuatro entidades, el Partido Acción Nacional (PAN) en una, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en tres y los gobiernos emanados de alianzas PAN-PRD fueron derrotados en dos ocasiones. En cuatro entidades los oficialistas pudieron retener las gubernaturas, estos fueron los casos del PRI en Coahuila y Estado de México -entidades que siguen sin experimentar la alternancia hasta el momento- y mediante alianzas -la del PAN-PRD- retuvo las de Guanajuato y Puebla en 2018.⁴

Si se observa el periodo 1988-2019, la cantidad de alternancias en gubernaturas experimentadas en dichas entidades es de 27 acumuladas. Esto es relevante en tanto que, solo en el periodo y en las entidades analizados en este capítulo, se lograron 10 de esas 27, lo cual significa 37%. Sin embargo, tal como lo muestra la tabla 3, la distribución de alternancias entre estas entidades dista mucho de ser uniforme: Chiapas ha experimentado cuatro; tres han sido registradas en Jalisco, Morelos y Yucatán, en contraste, Coahuila y el Estado de México se han mantenido sin cambios.

Tabla 1
Alternancias en las gubernaturas, 2017-2019

Núm.	Estado/año	Partido en el poder*	Partido electo	Alternancias	Alternancias acumuladas 1988-2019
1	Coahuila 2017**	PRI	PRI	No	0
2	Estado de México 2017	PRI	PRI	No	0
3	Nayarit 2017	PRI	PAN-PRD	Sí	3
4	Ciudad de México 2018	PRD	Morena	Sí	1

Continúa...

4 Aunque se logró conservar la gubernatura de Puebla en 2018, la perdió frente a Morena en la elección extraordinaria de 2019.

Núm.	Estado/año	Partido en el poder*	Partido electo	Alternancias	Alternancias acumuladas 1988-2019
5	Chiapas 2018	PRI	Morena	Sí	4
6	Guanajuato 2018	PAN	PAN-PRD	No	1
7	Jalisco 2018	PRI	MC	Sí	3
8	Morelos 2018	PRD	Morena	Sí	3
9	Puebla 2018***	PAN	PAN-PRD	No	1
10	Tabasco 2018	PRD	Morena	Sí	2
11	Veracruz 2018	PAN-PRD	Morena	Sí	2
12	Yucatán 2018	PRI	PAN	Sí	3
13	Baja California 2019	PAN-PRD	Morena	Sí	2
14	Puebla 2019	PAN	Morena	Sí	2
				10=Sí (71.4%) 4=No (28.5%)	27

*Dada la presencia de alianzas electorales, aquí colocamos al partido principal de la alianza. Sabemos que la alianza electoral no se traduce en alianza de gobierno, pero en términos de las estrategias aliancistas es importante saber si dos de los tres partidos más grandes se aliaron (Reynoso, 2011 a y b).

**Coahuila 2017 los integrantes son: Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense, Partido Campesino Popular.

***En Puebla 2018 fueron: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano (MC), Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Organismos Públicos Locales (OPL) de cada estado, Wikipedia y páginas de internet.

Candidaturas y alianzas postuladas

Como se mencionó en la introducción, algunos estudios han identificado dos variables relevantes para la alternancia: el perfil del candidato opositor y las alianzas electorales (Espinoza, 2002; Espinosa, 2015; Petersen, 2018) y, en particular, las alianzas contra natura o antihegemónicas (Reynoso y Espinosa, 2017).

En la tabla 2 se presentan las y los candidatos que ganaron las elecciones en los tres años referidos. Lo primero que debemos destacar es que el candidato triunfador en Nayarit fue un empresario promovido por la alianza PAN-PRD. El resto de las candidaturas tienen, básicamente, un origen partidista marcado y, sin embargo, podemos distinguir entre aquellos que realizaron su carrera política en un solo partido y aquellos que han pertenecido a distintas fuerzas políticas: siete candidatos ganadores tenían vínculo directo con una fuerza política al momento de convertirse en candidatos, mientras que seis tenían una trayectoria combinada. Cabe mencionar que cuatro candidatas y candidatos triunfadores registran pertenencia a Morena, pero como veremos en la siguiente sección, este partido triunfó en más de cuatro elecciones.

Tabla 2
Origen partidista de las y los candidatos triunfadores en elecciones de gubernatura y jefatura de gobierno, 2017-2019

Estado	Año	Candidatos y candidatas	Origen partidista
Coahuila	2017	Miguel Ángel Riquelme Solís	PRI
Estado de México	2017	Alfredo del Mazo Maza	PRI
Nayarit	2017	Antonio Echevarría García	Empresario
Chiapas	2018	Rutilio Escandón Cadenas	PRD/Morena
Ciudad de México	2018	Claudia Sheinbaum Pardo*	PRD/Morena
Guanajuato	2018	Diego Sinhue Rodríguez Vallejo	PAN
Jalisco	2018	Enrique Alfaro Ramírez	PRI/PRD/MC
Morelos	2018	Cuauhtémoc Blanco Bravo	PSD/PES**
Puebla	2018	Martha Érika Alonso Hidalgo	PAN
Tabasco	2018	Adán Augusto López Hernández	PRI/PRD/Morena

Continúa...

Estado	Año	Candidatos y candidatas	Origen partidista
Veracruz	2018	Cuitláhuac García Jiménez	PMS/PRD/Morena***
Yucatán	2018	Mauricio Vila Dosal	PAN
Puebla extra	2019	Luis Miguel Barbosa Huerta	PRI/PRD/PT/Morena
Baja California	2019	Jaime Bonilla Valdez	PT/PRD/Morena

*Jefe de gobierno.

**Partido Socialdemócrata de Morelos-Partido Encuentro Social.

***Partido Mexicano Socialista-Partido de la Revolución Democrática y Movimiento de Regeneración Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los OPL de cada estado, Wikipedia y páginas de internet.

Las alianzas triunfadoras en las elecciones de gubernatura se ilustran en la tabla 3. A continuación se presentan también las y los integrantes de las alianzas y la cantidad de ellos en cada una. Distinguiremos las alianzas encabezadas por el PRI, PAN, PRD y las PAN-PRD (Reynoso, 2011 a y b), estas últimas conocidas como contra natura o antihegemónicas (Reynoso y Espinosa, 2017). Por supuesto, ahora también incluiremos a las alianzas lideradas por Morena.

Se puede apreciar que dos alianzas priistas ganaron en 2017, siendo sus principales socios el PVEM y Nueva Alianza. En Coahuila integraron, además, a partidos políticos locales y en el Estado de México integraron al PES. Se registró una alianza panista triunfadora en la elección de Yucatán, mientras que el PRD aparece sin registro en alianzas triunfadoras. Las alianzas antihegemónicas (PAN-PRD) triunfaron en tres ocasiones: en Nayarit, Guanajuato y Puebla, en 2018. Morena, por su lado, registró siete alianzas triunfadoras, cinco bajo la fórmula Morena-PT-PES y dos como Morena-PT-PVEM, después de que el PES perdiera su registro en 2018. Destaca el caso de Jalisco, donde Movimiento Ciudadano en solitario conquistó la gubernatura, un dato que llama la atención ya que no ganó ninguno de los tres partidos tradicionales ni tampoco Morena, la fuerza política emergente.

Por número de integrantes destaca la alianza del PRI en Coahuila con siete, seguida por la alianza antihegemónica de Puebla, en 2018 con cinco integrantes. En contraste, la alianza del PAN en Yucatán solo tiene dos partidos; por su parte, Morena, en 2018, integra su alianza con tres socios.

Tabla 3
Alianzas triunfadoras en las elecciones
de gubernatura y jefatura de gobierno, 2017-2019

Núm.	Estado/año	Alianza triunfadora	Integrantes
1	Coahuila 2017	PRI-PVEM-NA-SI-PJ-PRC-PCP*	7
2	Estado de México 2017	PRI-PVEM-NA-PES	4
3	Nayarit 2017	PAN-PRD-PT-PRS	4
4	Ciudad de México 2018	Morena-PT-PES	3
5	Chiapas 2018	Morena-PT-PES	3
6	Guanajuato 2018	PAN-PRD-MC	3
7	Jalisco 2018	MC**	1
8	Morelos 2018	Morena-PT-PES	3
9	Puebla 2018	PAN-PRD-MC-CPP-PSI***	5
10	Tabasco 2018	Morena-PT-PES	3
11	Veracruz 2018	Morena-PT-PES	3
12	Yucatán 2018	PAN-MC	2
13	BC 2019	Morena-PT-PVEM-T	4
14	Puebla 2019	Morena-PT-PVEM	3

*En Coahuila 2017 los integrantes son: Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense y Partido Campesino Popular.

**Movimiento Ciudadano compitió en solitario.

***En Puebla 2018 fueron: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los OPL de cada estado, Wikipedia y páginas de internet.

Alternancias, candidatos opositores y alianzas electorales

Llevar a cabo una comprobación de las relaciones hipotéticas entre estas variables nos demandarían la inclusión de otras variables independientes, además de controles, que exceden el propósito de este trabajo. No obstante, en lo que resta del capítulo el análisis realizado se presenta en dos tablas de contingencia, una que vincula al candidato opositor con la alternancia y otra relacionando a esta con la alianza electoral correspondiente.⁵ A partir de esta información sería posible identificar convergencias o divergencias de los hallazgos realizados por investigaciones previas.

En la tabla 4 se tiene que, de 10 candidatas y candidatos triunfadores, seis, que representan el 60%, correspondieron al partido político que los postuló. Los cuatro restantes, que constituyen el 40%, desarrollaron su carrera o trayectoria en una fuerza política distinta a quien representaban al momento de la elección. Estos fueron los casos de Rutilio Escandón Cadenas en el estado de Chiapas; Claudia Sheinbaum Pardo en la Ciudad de México; Antonio Echevarría García en Nayarit, y Cuauhtémoc Blanco Bravo en el estado de Morelos. Los dos primeros, Escandón y Sheinbaum, fueron postulados por Morena pero contaban con una larga trayectoria en el PRD, hasta poco antes de su postulación. Por su parte, Echevarría fue postulado por la alianza PAN-PRD y provenía del sector empresarial, por lo que no contaba con trayectoria política alguna. Finalmente, Blanco fue postulado por Morena, pero debía su trayectoria política local al PSD/PES.

5 Es importante aclarar que ambas tablas se construyeron considerando los datos de candidatos y candidatas que triunfaron (dejando de lado al candidato opositor competidor) y a su vez se omite la alianza retadora contra la cual compitió quien obtuvo el triunfo. Por supuesto, será una tarea pendiente en futuros ejercicios.

Tabla 4
Candidatura triunfadora y alternancia en las elecciones
de gubernatura, 2017-2019

		Alternancia		
		Sí	No	
Candidatura triunfadora	Candidato/a de partido	6 (60%)	4 (100%)	10
	Candidato/a externo/a	4 (40%)	0 (0%)	4
	Total	10 (100%)	4 (100%)	14

Nota: Se presentan números absolutos y, entre paréntesis, los porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las tablas 1 y 2.

Como puede observarse, las cuatro candidaturas externas lograron la alternancia en la elección que les tocó competir, es decir, que en el 100% de los casos hubo alternancia. En contraste, de los 10 candidatos emanados del mismo partido al que representaron en la elección, solo seis lograron la alternancia, esto es, 60%. Este resultado pudiera considerarse, hasta cierto punto, normal, si se toma en cuenta que las y los candidatos emanados del mismo partido suelen ser la carta de presentación de los oficialistas para retener la gubernatura. En cambio, las y los candidatos externos suelen estar asociados a una crisis de selección de candidatura en el partido político gobernante, o a rupturas dentro de la coalición dominante (desertores o desertoras que no aceptaron el resultado), o a la imposición del candidato o candidata por los gobernadores en turno (o por una imposición *externa*) y a divisiones en la élite política local. En todo caso, las y los *externos* pueden representar a los ojos del electorado una posibilidad de cambio, aun cuando compitan con los colores de un partido tradicional.

A continuación, en la tabla 5, se puede apreciar que el triunfo por medio de alianzas sigue dominando el escenario electoral. La información muestra un

predominio de las alianzas morenistas en el logro de alternancias con siete registros; las otras alternancias fueron: una lograda por la alianza panista, una por la alianza PAN-PRD y una de Movimiento Ciudadano sin alianza.

Tabla 5
Alianza electoral triunfadora y alternancia en las elecciones de gubernatura, 2017-2019

		Alternancia		
		Sí	No	
Alianza electoral triunfadora	PRI	0 (0%)	2 (50%)	2
	PAN	1 (10%)	0 (0%)	1
	PRD	0 (0%)	0 (0%)	0
	PAN-PRD	1 (10%)	2 (50%)	3
	Morena	7 (70%)	0 (0%)	7
	Otro*	1 (10%)	0 (0%)	1
	Total	10 (100%)	4 (100%)	14

*Movimiento Ciudadano compitió en solitario.

Nota: Se presentan números absolutos y, entre paréntesis, los porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las tablas 2 y 3.

Es importante destacar que, donde el oficialismo logró retener la gubernatura, las alianzas priistas fueron amplias, de cuatro y siete integrantes. Ello sugiere que de haberse tratado de alianzas con un número menor de integrantes es posible que las y los incumbentes no hubieran retenido el poder. Otro dato relevante es que, mientras en otros ciclos electorales, sobre todo en 2010, las alianzas PAN-PRD lograron la alternancia política donde había un dominio ininterrumpido del PRI (Reynoso y Espinosa, 2017), en el conjunto

de elecciones aquí analizadas (2017-2019) estas alianzas fueron usadas con el propósito contrario de retener la gubernatura donde gobernaba el PAN (casos de Guanajuato 2018 y Puebla 2018).

En ambos eventos los resultados son interesantes en el sentido de que proponen rutas para continuar el estudio de las alternancias a nivel subnacional. En el primer caso parece ser que, para el logro de una alternancia, no solo son importantes las alianzas y la asociación entre opuestos ideológicos, sino que también importa el número de fuerzas políticas que las integran. El segundo resultado indica que la alianza no es solo un recurso para derrotar a la o el incumbente, sino que puede usarse, y ser efectiva, justamente para mantenerlo en la oficina.

Con la intención de complementar el análisis se realizó un ejercicio de asociación estadística entre *alternancia* y tipo de *candidato triunfador-candidata triunfadora*. El supuesto en la prueba chi-cuadrada es que si la o el tipo de candidato triunfador no se asocia con la alternancia, entonces las proporciones que representan la probabilidad de que exista alternancia (0.71) y de que no exista (0.29) deberían mantenerse para las y los tipos de candidatos triunfadores y para las y los tipos de candidatos *no* triunfadores. Se construyó el estadístico chi-cuadrada para examinar si estadísticamente existe una diferencia significativa entre las frecuencias esperadas y las frecuencias observadas, al 95% de confianza. Como el estadístico calculado, $\chi^2=2.24$, es menor que el valor del estadístico en tablas, $\chi^2=3.84$, se concluiría que no hay asociación entre la alternancia y el que haya una candidata o un candidato triunfador de partido o externo –sin embargo, podría decirse que hay asociación con un nivel de confianza de 86% (ver anexo)-.⁶

A continuación, se discute lo observado hasta este momento y los que parecen ser los resultados más relevantes del análisis.

6 La prueba chi-cuadrada no puede ser utilizada cuando existen celdas con ceros para las frecuencias esperadas, lo cual sucede en el caso de la variable *alianza electoral triunfadora*.

Una breve discusión

La información presentada y discutida en la sección anterior nos arroja algunos hallazgos interesantes. Primero, la elección de Nayarit de 2017 quizá sea la última donde se obtuvo una alternancia a partir de la alianza PAN-PRD, en este caso postulando a un candidato o candidata externo y en un estado donde gobernaba el PRI (Espinosa, 2015; Reynoso y Espinosa, 2017; Petersen, 2018). En segundo lugar, es interesante notar que las dos alianzas PAN-PRD restantes no fueron un instrumento para cambiar de liderazgo, por el contrario, se usaron para defender al oficialismo panista, tal como había ya sucedido en las elecciones para gubernatura en Baja California en 2013 y en Oaxaca en 2016 (Reynoso y Espinosa, 2017, p. 431). Antes lograban éxitos cuando fueron usadas desde la oposición para derrotar al PRI (Reynoso y Espinosa, 2017; Cruz y Devoto, 2019) ahora siguen siendo exitosas, pero para defender al oficialismo en turno.

Un tercer hallazgo es que las cuatro candidaturas externas lograron la alternancia en las gubernaturas. Además del caso mencionado en Nayarit, Morena siguió la estrategia de invitar candidatos y candidatas, aparentemente *externos*, pero cuyo pasado y trayectoria reciente habían sido a favor del PRD; este fue el caso en Chiapas y también en la Ciudad de México. La misma táctica usó Morena, pero con un candidato cercano al PSD/PES, que funcionó con éxito en el estado de Morelos. En otras palabras, al parecer fue un acierto estratégico que, donde Morena *leyó* la presencia dominante de una fuerza política establecida, decidiera invitar a candidatos y candidatas *externos* para contender en su contra. Cabe mencionar que no se trató de una estrategia política novedosa, puesto que ya había sido utilizada por el PAN y el PRD en lugares donde el PRI era dominante o hegemónico, identificando y cooptando políticos que habían desertado de ese partido para encabezar sus alianzas opositoras.⁷

7 Aunque rebasa la materia de análisis, puede simplemente indicarse que Morena lanzó candidatos expanistas ahí donde el PAN es dominante, Yucatán y Guanajuato, sin embargo, ambos candidatos perdieron (razón por la cual no fueron incluidos), a diferencia de los experredistas apoyados, quienes ganaron y fueron incluidos: Rutilio Escandón Cadenas en el estado de Chiapas y Claudia Sheinbaum Pardo en la Ciudad de México.

Un cuarto resultado es que, excepto en Jalisco, el resto de las 13 elecciones registradas se ganaron por medio de alianzas electorales. De estas, nueve fueron instrumento para lograr una alternancia y cuatro fueron utilizadas para mantener la continuidad de la fuerza política que ocupaba la gubernatura. En ambos casos, se confirmó la importancia de las alianzas para el logro de la alternancia.

Ahora bien, aunque en el periodo aquí estudiado Morena triunfó y logró la alternancia en siete elecciones, hace falta explorar las razones que llevaron al movimiento a lanzar candidaturas en solitario y prescindiendo de las alianzas que tan buenos dividendos le habían dado en las elecciones de 2015 y 2016, periodo en el cual no se logró triunfo alguno.

Una novedad del análisis aquí presentado es la inclusión de la Ciudad de México, que usualmente es excluida de los análisis comparativos subnacionales debido a la naturaleza atípica de la mayor parte de sus indicadores, frente al resto de las entidades. La observación sobre las elecciones en la Ciudad de México muestra que ahí se experimentó una primera alternancia luego de que el PRD la había gobernado de forma ininterrumpida desde 1997.

Otro tema que vale la pena subrayar es que, aún en 2020, el Estado de México y Coahuila continúan gobernados por el PRI. Este dominio ha durado ya 74 años, si se considera 1946 cuando nació nominalmente el PRI, 82 años si se vincula su fundación a la del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, o 91 años si se considera como fecha la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Así, en cada ciclo electoral se sigue presentando el desafío político de observar si llega alguna fuerza capaz de remover al partido oficial, y académico para explicar las razones de la continuidad del PRI en estas entidades. A propósito, Reynoso y Espinosa (2017) encuentran que un dato que distingue al Estado de México es su calendario electoral, ya que la elección del titular del Ejecutivo estatal no se realiza a la par de ninguna otra elección local, es decir que no hay concurrencia local, y tampoco coincide con las elecciones presidenciales, por lo que no hay

conurrencia vertical.⁸ Investigaciones recientes apuntan a que la longevidad del PRI pudiera estar asociada con disputas por la distribución de beneficios entre potenciales integrantes al momento de negociar las alianzas (Torres, 2020); con los problemas que los opositores encuentran tanto en lo organizativo como para encontrar candidatos competitivos (Niño, 2017; Vivero, 2017); y con la capacidad de la élite local de generar expectativas creíbles ante la ausencia de distribución de cargos de elección popular en la coyuntura (Arzuaga, Espinosa y Niño, 2007).

En el otro extremo, el estado de Chiapas ha experimentado cuatro alternancias en la gubernatura desde el año 2000, mientras que Nayarit, Jalisco, Morelos y Yucatán acumulan tres solo en este ciclo electoral. Un tema pendiente, pero importante, es encontrar explicaciones para la diferente cantidad de alternancias registradas en cada entidad, de manera comparada.

Si bien las tablas de contingencia muestran una revisión sintetizada de las relaciones entre las variables alternancia, candidata o candidato triunfador y alianza electoral triunfadora, las pruebas chi-cuadrada no permiten asegurar que con los datos disponibles exista una asociación estadísticamente significativa confiable, lo cual, por supuesto, habría que profundizar con más datos de años previos y con análisis de regresión longitudinal.

Conclusiones

El registro de la alternancia en poco más de 70% de las elecciones en los ejecutivos estatales es un indicador de que nuestro país tiene un sistema electoral aceptable, que procesa eficientemente las diferencias políticas y cumple a cabalidad con otorgar la representación a quien la ciudadanía eligió.

8 En 2018 las elecciones fueron concurrentes verticalmente (elecciones federales y locales) y horizontalmente (muchas elecciones locales) —únicamente variaban de acuerdo con la entidad específica—. En las dos elecciones de 2019, Baja California fue una elección vertical localmente (elección de gubernatura, congreso local y ayuntamientos), mientras que la de Puebla fue una elección extraordinaria para elegir Ejecutivo por los trágicos acontecimientos de diciembre de 2018, cuando falleció la gobernadora electa.

Sin duda estamos frente a la irrupción de una nueva fuerza política cristalizada en Morena que, mediante alianzas electorales, logró siete de las 10 alternancias registradas en el periodo revisado. Ello es un indicador de su fuerza, aunque, al menos en el terreno subnacional, se pudo observar que este movimiento no cuenta con un predominio absoluto. El control del poder político en los gobiernos estatales sigue estando distribuido, además de con Morena como *newcomer*, entre los partidos más tradicionales PRI y PAN. La experiencia muestra que estas fuerzas políticas han aprendido de las lecciones de sexenios anteriores y han logrado remontar con creces, desde el ámbito local, en situaciones similares que parecían amenazar su posición.

Es claro que para tener mayor certeza acerca de las afirmaciones aquí vertidas se requiere de un análisis más fino que incluya y codifique las candidaturas opositoras perdedoras, las alianzas que no obtuvieron triunfos y un conjunto de variables independientes adicionales y de control, que proporcionen mayor confiabilidad a la investigación, en su propósito de evidenciar los determinantes de la alternancia.

Con todo, el presente ejercicio descriptivo ha mostrado una tendencia a la normalización de la alternancia en el ámbito de los ejecutivos estatales. Más aún, hay que resaltar que tanto oficialistas como retadores en las elecciones aceptaron los resultados y entregaron los cargos ocupados de manera pacífica a los triunfadores, lo que constituye un rasgo claramente democrático. Este hecho, por haber sido normalizado, parece también haber sido minimizado como una característica sumamente relevante de la evolución democrática en nuestro país, ya que, en otras latitudes, sigue siendo motivo de inestabilidad y violencia política. Parafraseando a Przeworski (2015), las y los ciudadanos en México se están habituando a cambiar gobiernos por medio de las elecciones. Y esta es una excelente noticia para la dinámica democrática de nuestro país, pero sobre todo de sus estados.

Referencias

Aparicio, F. J. y Castro, R. (2020). Elecciones 2018. Una coyuntura histórica en México. En *Política y Gobierno*, XXVIII(2), pp. 3-21.

Aranda Vollmer, R. (2004). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2010). Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias. En *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5(3), junio, pp. 7-27.

Arzuaga, J., Espinosa, O., y Niño, J. J. (2007). Élites, alternancia y partidos políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional. En *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII(25), pp. 129-156.

Bovero, M. (2016). *Democracia, alternancia, elecciones*. México: Instituto Nacional Electoral.

Carbone, G. y Pellegata, A. (2017). To Elect or Not to Elect: Leaders, Alternation in Power and Social Welfare in Sub-Saharan Africa. En *The Journal of Development Studies*, 53(12), pp. 1965-1987.

Cruz Olmeda, J. y Devoto Martín, L. (2019). ¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016). En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), pp. 289-326. Disponible en <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61872>

Espinosa Santiago, O. (2015). *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México: Fontamara.

Espinoza Valle, V. A. (1996). Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California. En *Frontera Norte*, 8(16), julio-diciembre, pp. 21-35.

_____ (2002). Alternancia política y gobiernos locales en México. En *Estudios Sociológicos*, XX, enero-abril, pp. 67-89.

González Ulloa, P. A. (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización? En *Estudios Políticos*, (40), enero-abril, pp. 47-69.

Guillén López, T. (1993). *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. México: El Colegio de la Frontera Norte, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.

Hernández Rodríguez, R. (2003). Cambio político y renovación institucional: las gubernaturas en México. En *Foro Internacional*, 43(4), octubre-diciembre, pp. 789-821.

_____ (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.

Horowitz, S., Hoff, K. y Milanovic, B. (2009). Government turnover: Concepts, measures and applications. En *European Journal of Politics Research*, (48), pp. 107-129.

Ieraci, G. (2012). Government Alternation and Patterns of Competition in Europe: Comparative Data in Research of Explanations. En *West European Politics*, 35(3), pp. 530-550.

Loyola Díaz, R. (1994). *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*. México: FLACSO sede México, UNAM.

Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.

Mizrahi, Y. (1997). Pressuring the center: opposition governments and federalism in Mexico. En *Working Paper*, (71).

Niño Martínez, J. J. (2016). *Alternancia electoral y estructura del bienestar social en los municipios de México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/58254>

_____ (2017). Conflictos ideológicos y control organizativo en el Estado de México en la elección de gobernador del 2005. En Reynoso, D. y Espinosa, O. (coords.). *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*. México: Tirant Lo Blanch.

Petersen, G. (2018). Elites and Turnovers in the Authoritarian Enclaves: Evidence from Mexico. En *Latin American Politics and Society*, 60(2), pp. 23-40.

Przeworski, A. (2015). Acquiring the Habit of Changing Government Through Elections. En *Comparative Political Studies*, 48(1), pp. 101-129.

_____, Alvarez, M., Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reynoso, D. (2011a). Aprendiendo a competir: alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. En *Política y Gobierno*, 18(1), pp. 3-38.

_____ (2011b). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo-FLACSO Argentina.

_____ y Espinosa Santiago, O. (coords.) (2017). *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*. México: Tirant lo Blanch, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Rionda Ramírez, L. R. (1996). Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido. En *Frontera Norte*, 8(16), julio-diciembre, pp. 37-56.

Rodríguez, C. (2008). La alternancia municipal en México. *Working paper*, 4(11), 2019.

Soto Zazueta, I. M. (2012). Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados. En *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 8(15), pp. 77-98.

Torres, D. (2020). Explicando los mecanismos intervinientes que inhiben la concreción de las alianzas electorales en elecciones de gobernador. Los casos del Estado de México (2017) y Tlaxcala (2016). Tesis de doctorado. México: ICGDE-BUAP.

Valdiviezo Sandoval, R. (coord.) (2004). *Gobiernos locales y alternancia en Puebla: 1990-2000*. México: BUAP, Conacyt, Instituto de Administración Pública de Puebla, Universidad de Oriente, Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Vivero, I. (2017). Factores que influyeron en el fracaso de la conformación de la alianza electoral PAN-PRD para gobernador en el Estado de México en 2011. En Reynoso, D. y Espinosa, O. (coords.). *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*. México: Tirant Lo Blanch.

Wahman, M. (2014). Democratization and electoral turnovers in sub-Saharan Africa and beyond. En *Democratization*, 21(22), pp. 220-243.

Whitehead, L. (1996). Perspectivas de una 'transición' del gobierno autoritario en México. En Cook, L., Middlebrook, K. y Molinar, J. (comps.). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, UNAM, pp. 463-490.

Anexo

Prueba chi-cuadrada

La candidatura triunfadora se codificó como 1, si proviene de otro partido, si es empresario o de la sociedad civil (candidatura externa); se codificó como 0, si proviene del mismo partido (candidatura de partido).

OBSERVADOS

		Alternancia		Total	
		1	0		
Candidato/a triunfador/a	1	4	0	4	0.28571
	0	6	4	10	0.71429
	Total	10	4	14	0.42857
		0.71	0.29		

Proporción global de alternancia

ESPERADOS: proporciones asumiendo independencia

		Alternancia		Total	
		1	0		
Candidato/a triunfador/a	1	2.9	1.1		
	0	7.1	2.9		

Estadístico chi-cuadrado: distribución entre frecuencias observadas menos frecuencias esperadas al cuadrado, entre frecuencias esperadas.

0.4571	1.1429
0.1829	0.4571

chi-calculado	2.2400
chi-tablas (0.05)	3.84145882

Capítulo 16

Distribución del poder político y sistema de partidos

Leonardo Valdés Zurita*

¿Para qué sirven las elecciones? Esta pregunta ha recibido múltiples respuestas. La gama va desde postular que no sirven para nada (o casi nada) en los regímenes totalitarios y autoritarios,¹ hasta incluirlas como uno de los elementos fundamentales en la definición de los regímenes democráticos.²

Según Katz, en la democracia las elecciones legitiman al sistema político, ayudan a la formación del gobierno, permiten que las y los ciudadanos seleccionen diversas opciones, forman la representación política y logran el involucramiento popular en los asuntos políticos (1997, pp. 101-105). Para Powell, las elecciones son instrumentos de la democracia en la medida en la que le dan a la gente capacidad de influir en la formulación de políticas *-policy making-* (2000). Manin postula que dos de las principales características de los sistemas representativos tienen que ver con la realización frecuente de las

* Correo electrónico: leonardo.valdes@correo.buap.mx

1 Véanse: Linz 1982, 1987 y 2000 y Rouquié, 1982.

2 Véanse: Schumpeter, 1945; Dahl, 1971 y Kelsen, 1992.

elecciones y con que a través de ellas se puede cambiar a los gobernantes (1997, p. 175). Todas estas funciones, es pertinente agregar, se realizan en el marco de un determinado sistema de partidos. Motivo por el cual se puede sostener que las elecciones sirven para distribuir el poder político a través de la selección de representantes y gobernantes y para estructurar a los sistemas de partido, determinar su funcionamiento y su eventual transformación.

Ese es el enfoque teórico del que parte esta investigación, que compara los cambios y permanencias en la distribución del poder político y los sistemas de partidos en México, entre 2017 y 2019. Evidentemente, el eje de esa comparación se ubica en los procesos electorales de 2018, año en que se llevaron a cabo las elecciones de la Presidencia de la República, de senadurías y de diputaciones federales y alguna elección local en 30 de las 32 entidades que conforman la República Mexicana. Si se incorporan al análisis los procesos locales que se realizaron en 2017 y 2019 se cierra el ciclo nacional, pues en ese lapso se llevó a cabo al menos una elección en cada una de las 32 entidades, además de las federales de 2018. Todas esas elecciones cambiaron la distribución del poder político nacional y local e impactaron la conformación de los sistemas de partidos que existen en este país.

La avalancha de julio de 2018

Así definió el Instituto Nacional Electoral (INE), en su *Crónica del Proceso Electoral Federal 2017-2018*, lo que sucedió como producto del triunfo de la coalición Juntos Haremos Historia (JHH).³ Especificó: “En el lenguaje político y periodístico anglosajón, se llama una ‘*landslide victory*’ a aquella victoria electoral que resulta arrasadora y que tiene la capacidad de reorientar la política subsecuente. Podríamos traducir la expresión como una avalancha o alud electoral”.⁴

3 Formada por el Partido del Trabajo (PT), Morena y el Partido Encuentro Social (PES).

4 Véase INE, *Crónica del Proceso Electoral Federal 2017-2018*. Disponible en www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-julio-2018/

Según el cómputo final de la elección presidencial la coalición JHH ganó con 30,110,327 votos, equivalentes al 53.20% del total de la votación emitida, que alcanzó los 56,601,874 votos, el 63.42% de los 89,250,974 ciudadanas y ciudadanos inscritos en la lista nominal que se empleó en esa elección. La tabla 1 incluye los datos y algunos cálculos que se utilizarán a lo largo de este capítulo. Esos cálculos son el Número Efectivo de Partidos,⁵ el Margen de Victoria⁶ y la Concentración,⁷ medidas que ayudan a analizar la estructura y dinámica de los sistemas de partidos.

Tabla 1
Cómputo final de la elección presidencial en 2018

Coaliciones	Partidos	Votos	Porcentajes
Por México al Frente	PAN, PRD, MC*	12,607,779	22.27
Todos por México	PRI, PVEM, NA**	9,288,750	16.41
Juntos Haremos Historia	Morena, PT, PES***	30,110,327	53.20
	Candidatura independiente	2,960,461	5.23
	Candidaturas no registradas	31,979	0.06
	Votos nulos	1,602,578	2.83
	Total de votos	56,601,874	63.42
	Lista Nominal de Electores	89,250,974	100.00

Continúa...

-
- 5 $NEP = 1 / \sum P^2$; donde P es la proporción de votos obtenida por cada opción en la boleta.
- 6 $MV = (V_1 - V_2) / VT$; donde V_1 es la votación obtenida por el candidato ganador, V_2 es la votación obtenida por el candidato que quedó en segundo lugar y VT es la votación total.
- 7 $C = (V_1 + V_2) / VT$; donde V_1 es la votación obtenida por el candidato ganador, V_2 es la votación obtenida por el candidato que quedó en segundo lugar y VT es la votación total.

Distribución del poder político y sistema de partidos

Coaliciones	Partidos	Votos	Porcentajes
	Número efectivo de partidos	NEP	2.75
	Margen de victoria	MV	30.9
	Concentración	C	75.5

*Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC).

**Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Nueva Alianza (NA).

***Morena, Partido del Trabajo (PT), Partido Encuentro Social (PES).

Fuente: Con base en datos del INE. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Como bien dice en su crónica el INE, el triunfo de JHH fue arrollador. Redujo el NEP, que en la elección presidencial anterior fue de 3.21, amplió el MV, que seis años antes fue de 6.21% e incrementó la concentración en los dos candidatos más votados, que en 2012 fue de solo 57% del total de la votación. Eso implicó una drástica reducción de la competitividad del sistema de partidos que emergió de esta contienda electoral. El alud electoral llevó a esa coalición a obtener la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Las tablas 2 y 3 muestran los datos y los cálculos correspondientes.

Tabla 2
Cómputo final de la elección del Senado en 2018

Coaliciones	Votos	Porcentaje	Puestos asignados
Por México al Frente	15,447,549	27.51	38
Todos por México	12,775,680	22.75	21
Juntos Haremos Historia	24,474,026	43.59	69

Continúa...

Coaliciones	Votos	Porcentaje	Puestos asignados
Candidaturas independientes	1,105,624	1.97	
Candidaturas no registradas	30,526	0.05	
Votos nulos	2,316,781	4.13	
Total de votos	56,150,186	62.91	128
Lista Nominal de Electores	89,250,974	100.00	
	Número efectivo de partidos	NEP	3.13
	Margen de victoria	MV	16.08%
	Concentración	C	71.10%

Fuente: Con base en datos del INE. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

En el caso de la elección del Senado de la República, se observa menor participación (0.51%) que en la elección presidencial. La coalición ganadora resultó sobrerrepresentada al obtener 53.90% de los asientos senatoriales. Lo mismo sucedió (aunque en menor escala) con la coalición que quedó en segundo lugar –PMF con 29.68% de las curules–. Mientras que el tercer lugar en la contienda, la coalición TPM, quedó ligeramente subrepresentada (con 16.40% de los escaños). Eso fue producto de los efectos de la triple fórmula de elección del Senado mexicano. En cada entidad se eligen dos senadores por mayoría relativa y se asigna uno más para la primera minoría. Otros 32 senadores se asignan por representación proporcional en una circunscripción nacional por fórmula de cociente natural y resto mayor.

Vale la pena destacar, además, que el mejor desempeño de la tercera fuerza en la elección senatorial elevó el número de partidos competitivos, disminuyó

significativamente el margen de victoria y moderó ligeramente la concentración de votos en las dos coaliciones más votadas. No obstante, en esta elección el triunfo de JHH fue también muy amplio.

Tabla 3
Cómputo final de la elección de la Cámara de Diputados en 2018

Coaliciones	Votos	Porcentaje	Puestos asignados
Por México al Frente	15,466,013	27.64	129
Todos por México	13,343,049	23.85	63
Juntos Haremos Historia	24,339,355	40.50	308
Candidaturas independientes	538,963	0.96	
Candidaturas no registradas	32,611	0.06	
Votos nulos	2,226,781	3.98	
Total de votos	55,946,772	62.81	500
Lista Nominal de Electores	89,069,718	100.00	
	Número efectivo de partidos	NEP	3.08
	Margen de victoria	MV	15.86%
	Concentración	C	71.15%

Fuente: Con base en datos del INE. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

De nueva cuenta, en esta elección la participación fue menor que en las dos analizadas antes; a pesar de que la Lista Nominal de Electores también lo fue.

Esto se debió a que más de 181 mil ciudadanas y ciudadanos se inscribieron para votar, por la Presidencia y el Senado de la República, desde el extranjero; ello en virtud de que la legislación no incluye aún el voto por diputadas y diputados federales para los residentes en otros países. En términos de sub y sobrerrepresentación la fórmula mixta de integración de la Cámara de Diputados (300 electos por mayoría relativa en sendos distritos uninominales y 200 por cociente simple y resto mayor en cinco circunscripciones plurinominales) produjo una de las desviaciones más altas entre proporción de votos alcanzados y proporción de escaños obtenidos. A la coalición ganadora se le asignó 61.6% de las curules, con solo 40.5% de la votación obtenida. Las otras dos coaliciones quedaron subrepresentadas: PMF obtuvo 25.8% de los puestos de representación, mientras que TPM alcanzó solo 12.6% de los escaños. Esta situación se produjo a pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un tope de ocho puntos porcentuales de diferencia entre la proporción de votos y curules para los partidos políticos. Evidentemente, la sobrerrepresentación de la coalición mayoritaria, en más de 20 puntos porcentuales, se debe a que esa norma no aplica para el caso de ese tipo de coordinación entre los partidos, que por cierto está permitida en la legislación y, por lo visto, ha tenido éxito entre las dirigencias de los partidos políticos nacionales.

En este caso el efecto del alud electoral no lo fue tanto por el tamaño del triunfo electoral, como por la deficiencia de diseño de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Los indicadores de competencia y competitividad se acercaron a los de la contienda por el Senado y, en consecuencia, se apartaron de los de los resultados de la elección presidencial.

Finalmente, es de llamar la atención que mientras en la elección presidencial apareció en la boleta un candidato independiente,⁸ para el Senado contendieron siete y para la Cámara de Diputados, 38. Esto habla de un incremento del interés de la ciudadanía por participar a través de esta novedosa figura,

8 La otra ciudadana que obtuvo el registro se retiró de la contienda.

a pesar de que ninguno de los que lograron el registro alcanzó una votación significativa.

¿Qué ocasionó esta avalancha electoral? Sin duda la respuesta a esta pregunta supera los límites de este capítulo. No obstante, vale la pena apuntar algunas ideas en esa ruta, pues se trata de hechos que pueden tener impacto en la conformación del sistema de partidos en el futuro inmediato. En la tabla 4 se muestran los resultados publicados de las encuestas de salida que una empresa ha realizado desde 2000, presumiblemente con la misma metodología de diseño y levantamiento de los datos.

Tabla 4
¿Cuándo decidió usted su voto?

Respuestas/Año	2000	2006	2012	2018
Siempre voto igual	56.3%	59.6%	56.1%	13.0%
Hace un año	12.6%	12.6%	11.3%	20.3%
Durante la campaña	18.7%	12.6%	17.3%	39.8%
La última semana	10.4%	4.5%	6.3%	9.1%
El día de la jornada	----	7.3%	7.5%	14.9%
<i>Votantes consistentes</i>	68.9%	72.2%	67.4%	33.3%
<i>Votantes cambiantes</i>	29.1%	26.4%	31.1%	63.8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Consulta Mitofsky. Análisis de encuestas de salida presidenciales (2000-2018).

Como se observa, he agregado las dos últimas filas. Inspirado en las aportaciones de V. O. Key (1966), he agrupado las dos primeras categorías (siempre voto igual y decidí mi voto hace un año) como votantes consistentes pues son aquellos que tienden a no cambiar su preferencia electoral durante el proceso. Las otras tres categorías (durante la campaña, la última semana y el día de la jornada electoral) las he definido como votantes cambiantes, pues son los que deciden su voto en el marco del proceso electoral.⁹ Las encuestas de salida, en mi opinión, reflejan mejor el comportamiento de los votantes que las encuestas preelectorales. En estas se pregunta: ¿por quién piensa votar?; mientras que en las de salida la pregunta es ¿por quién votó?

En este caso, lo importante no es el sentido del voto de los entrevistados, sino el tipo de votante; en términos de sus vínculos con los partidos políticos y sus candidatos y candidatas. Se puede presumir que los consistentes son votantes que sostienen una relación de simpatía y/o identificación con los partidos políticos y, en consecuencia, son impermeables a la designación de los candidatos. Además de que también parecerían indiferentes ante los acontecimientos y el desarrollo de las campañas electorales. En cambio, se puede suponer que los y las votantes cambiantes son exactamente lo contrario. Deciden su preferencia política luego de que se han designado las candidaturas, a partir de los sucesos que se producen durante las campañas e, incluso, el mismo día de la elección. Los primeros, se puede postular, son partidistas; los segundos, apartidistas.

Como se observa, 2018 representó un drástico cambio en el tipo de votantes captados por las encuestas de salida. Mientras que en las tres elecciones anteriores los votantes consistentes sistemáticamente representaron más de dos tercios de las personas entrevistadas, en 2018 fueron exactamente un tercio del total. Lo inverso sucedió con los votantes cambiantes: mientras que en las tres elecciones anteriores representaron menos de un tercio de los

9 La propuesta teórica de Key parte de suponer que las y los electores no son tontos y toman sus decisiones racionalmente en el contexto en el que se desarrollan las contiendas electorales. En ese marco, afirma que existen tres tipos de votantes: los consistentes (los denomina *Standpatters*), cambiantes (*Switchers*) y los nuevos votantes (*New voters*).

entrevistados, en 2018 esos votantes llegaron a representar casi dos tercios de los entrevistados. ¿Por qué? Evidentemente es imposible responder esa pregunta en este texto, pero vale la pena dejar marcado ese hecho, pues el cambio de proporciones de votantes partidistas y apartidistas puede tener un importante impacto en los formatos de competencia de los sistemas de partidos que existen en México y, en consecuencia, en la distribución de la representación y del poder político que se produce en cada elección federal y en las locales.

Para mantener la analogía de la avalancha electoral, se pueden tomar en cuenta los resultados de las elecciones locales para la coalición JHH, que fueron coincidentes con la elección federal de 2018. La tabla 5 muestra un resumen de esa información, en perspectiva comparada.

Tabla 5
Triunfos de la coalición Juntos Haremos Historia
en elecciones federales y locales en 2018

Tipo de elección	Puestos en disputa	Puestos ganados por JHH:				Porcentaje
		Morena	PT	PES	Total	
Presidencial	1	1	0	0	1	100
Senadurías	128	58	6	5	69	53.9
Diputaciones federales	500	191	61	56	308	61.6
Gubernaturas y jefatura de gobierno (Ciudad de México)	9	4	0	1	5	55.5
Diputaciones locales	972	372	74	60	506	52.1
Presidencias municipales	1,614	318	21	16	355	21.9

Fuente: Con base en datos del INE. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Los datos de la tabla 5 resultan muy interesantes. El alud electoral de 2018 se detuvo en el nivel de las elecciones más locales: las municipales. Ahí el éxito de la coalición JHH fue limitado frente a los resultados alcanzados en todos los otros puestos que estuvieron en disputa en ese proceso electoral. ¿Por qué? Para resolver esta incógnita vale la pena volver a la teoría política. Los partidos políticos han sido un objeto de investigación complejo en el desarrollo de la ciencia política.

Como muestran Montero y Gunther (2007) la literatura sobre los partidos ha sido abundante y ha acompañado una intrincada evolución histórica de esa forma de organización política. No obstante, e independientemente de que los viejos partidos de notables fueron superados por los de masas, estos fueron desplazados por los *atrapatodo* (*catch-all*), que en este siglo parecen ser rebasados por los llamados partidos *cartel* (orientados principalmente a los cargos y solo marginalmente a los votos y a las políticas),¹⁰ ese desarrollo teórico y de investigación no ha resuelto uno de los acertijos fundamentales para entender a los partidos.

Por cierto, Duverger (1957) planteó esa cuestión en el primer intento por hacer una teoría general de los partidos políticos. Luego de indagar sobre el armazón de los partidos (sus tipos de estructura, de bases y articulación general), se enfrentó al tema de los miembros de los partidos. Encontró que es muy difícil definir ese concepto, pues: "La respuesta" a la pregunta "¿quién es miembro de un partido?" "difiere según los partidos: cada uno depende de una noción de *membership* que le es propia" (p. 91). E hizo una propuesta analítica que se puede denominar "los círculos concéntricos de la membresía de los partidos políticos". En el círculo más cerrado están los dirigentes (la oligarquía); los que toman las decisiones tanto programáticas como sobre las candidaturas. El siguiente anillo es el de los militantes, que hacen trabajo para que el partido funcione y difunden sus propuestas, sobre todo en las campañas electorales. Evidentemente es más amplio que el de los dirigentes. Más grande aún es el de los adherentes, pues ellos aportan dinero al partido

10 Véanse Puhle (2007), Katz y Mair (2007) y Wolinetz (2007).

y difunden sus propuestas, pero no hacen el trabajo cotidiano del mismo. Los y las simpatizantes, cuarto anillo, no aportan al partido, pero están atentos a las propuestas y los debates de la organización. Evidentemente es un círculo más amplio, pero no involucrado en la vida cotidiana de la organización. Finalmente, están las y los votantes, el quinto anillo, mucho más amplio que los anteriores. No toman parte en las decisiones del partido, no hacen trabajo partidario, no aportan recursos para el sostenimiento de la organización, no atienden las disputas internas ni difunden sus propuestas, pero al votar le otorgan poder y su representación política. Evidentemente, esta propuesta analítica implica que la dimensión de cada círculo concéntrico depende del partido, el país y del momento histórico del que se trate.¹¹

En el caso que nos ocupa, parece que el círculo más amplio, el de los votantes, abandonó a los partidos tradicionales (pues los votantes cambiantes fueron amplia mayoría de dos tercios) en las elecciones federales y en casi todas las locales, pero no en las municipales. ¿Por qué? Es difícil saberlo, como lo es saber el repentino cambio de perfil del electorado en la elección presidencial, de votantes partidistas a apatidistas, pero es posible que esto tenga que ver con la implantación social de los partidos y con los liderazgos locales que articulan la participación electoral de la ciudadanía en las elecciones. Es decir que en el primer peldaño de la pirámide del poder el pluralismo político, que caracterizó a nuestra transición democrática, no abdicó.

La comparación con las elecciones locales llevadas a cabo en 2017 y 2019 arroja algunos elementos para entender esta situación.¹² En el primero de esos años se realizaron procesos electorales ordinarios en cuatro estados de la República: Coahuila (gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos); Estado de México (gubernatura); Nayarit (gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos) y Veracruz (ayuntamientos). Además, se realizaron procesos extraordinarios en: Nayarit (San Blas, un regidor); Oaxaca

11 La propuesta de Duverger (1957, pp. 120-162) surge del análisis de los grados y la naturaleza de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los partidos políticos.

12 Toda la información que se presenta a continuación fue obtenida en la página de internet del Instituto Nacional Electoral (ine.mx/voto-y-elecciones) y en las páginas de los Organismos Públicos Locales (OPL) correspondientes, a las cuales se accedió por enlace de la página del INE.

(Santa María Xadani, un concejal municipal) y Tlaxcala (siete presidencias de comunidad). En 2019 hubo procesos ordinarios en: Aguascalientes (ayuntamientos); Baja California (gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos); Durango (ayuntamientos); Quintana Roo (diputaciones locales) y Tamaulipas (diputaciones locales). Se realizó, también, un proceso electoral extraordinario en Puebla (gubernatura y cinco ayuntamientos).

Es de destacar que en algunos de estos estados se presentó la tendencia a la formación de coaliciones entre los partidos políticos con un formato similar al que se llevó a cabo en el proceso federal y en muchos de los procesos locales en 2018. Para esos procesos, vale la pena recordar, los nueve partidos políticos nacionales conformaron tres coaliciones, de tres partidos cada una. El PAN, el PRD y MC se coaligaron en Por México al Frente; el PRI, el PVEM y NA conformaron la coalición denominada Todos por México; por su parte el PT, Morena y el PES se aliaron en Juntos Haremos Historia. Ese fue el esquema general de competencia entre los partidos políticos en 2018; evidentemente, con algunas variantes en las elecciones locales.

En Coahuila, en 2017, el PRI el PVEM y NA se aliaron con cuatro partidos locales para formar una coalición (Por un Coahuila Seguro, PCS) para la elección de gubernatura, en 15 de 16 distritos para la elección uninominal de diputaciones y en 37 de 38 ayuntamientos. Por su lado, el PAN se alió con el PES y dos partidos locales en una coalición total (Alianza Ciudadana por Coahuila, ACP) para las tres elecciones. La coalición PCS resultó ganadora en las tres elecciones. Más adelante se especifican los resultados y se comparan con los de las otras entidades.

En el Estado de México, para la elección de la gubernatura, se conformó solo una coalición entre el PRI, el PVEM, NA y el PES. Los otros partidos políticos nacionales participaron cada uno con su propio candidato o candidata. En este caso, también la coalición encabezada por el PRI resultó ganadora. En Nayarit se registraron dos coaliciones: Juntos por ti, integrada por el PAN, el PRD, el PT y un partido local; Nayarit por todos, conformada por el PR, el PVEM y NA. La primera fue una coalición total para las tres elecciones. La

segunda presentó candidato a la gubernatura y a candidaturas en cinco de los 18 distritos uninominales para la elección de las diputaciones de mayoría relativa para el Congreso local, o sea, fue una coalición parcial. La primera ganó la elección por la gubernatura y la mayoría de los distritos y de los ayuntamientos. Finalmente, en esta temporada, en Veracruz se registraron dos coaliciones: Contigo el Cambio Sigue, PAN y PRD; Que Resurja Veracruz, PRI y PVEM. La primera fue total, en los 212 municipios; la segunda fue parcial, en la mayoría de esos municipios. La coalición PAN-PRD ganó la mayoría de las presidencias municipales.

Aguascalientes, en 2019, se apartó de la tendencia de formación de coaliciones electorales. Para la elección de los 11 ayuntamientos no se conformó ninguna coalición. El PAN resultó triunfador del proceso, pues ganó cinco de esas elecciones. En Baja California se replicó una coalición con la misma denominación que la del año anterior en la elección federal, pero con una integración diferente. En Juntos Haremos Historia se aliaron el PT, el PVEM, Morena y un partido local. El resto de los partidos participaron con sus propios candidatos. El triunfo de JHH fue arrollador: ganó la gubernatura, todos los distritos y todos los ayuntamientos. En Durango no se conformó ninguna coalición para la elección de los 39 ayuntamientos. El PAN y el PRI salieron triunfantes en esa elección; el primero ganó en el total de los votos, el segundo, en el número de presidencias municipales obtenidas. En Quintana Roo, para la elección de las diputaciones locales, se conformaron dos coaliciones, similares a las federales de 2018, pero con variantes. El PAN, el PRD y un partido local (el PES registrado en el estado, luego de que perdió su registro a nivel nacional) formaron la coalición Orden y Desarrollo por Quintana Roo; mientras que el PT, el PVEM y Morena replicaron la alianza Juntos Haremos Historia por Quintana Roo. Ambas coaliciones fueron parciales, pues postularon candidaturas en 14 de los 15 distritos uninominales. El resto de los partidos nacionales y locales se presentaron con sus propias candidaturas; pero no lograron ninguna victoria. La coalición JHH ganó 11 de las 15 elecciones de diputaciones uninominales. En Tamaulipas, para la elección del Congreso local, no se conformó ninguna coalición. El PAN ganó en 21 de los 22 distritos uninominales.

La tabla 6 muestra los resultados agregados, en términos de posiciones ganadas, de los procesos electorales en esos nueve estados de la República. No se incluyen en el análisis las elecciones extraordinarias, por obvias razones.

Estas elecciones, inmediatamente anteriores y posteriores, a las de 2018 confirman la observación respecto de la dinámica específica en los procesos de renovación de los ayuntamientos. Salvo en Baja California, Morena no fue un contendiente relevante en las elecciones municipales del periodo. Las estructuras de los partidos tradicionales, al parecer, lograron la movilización de votantes necesaria para que esas organizaciones fuesen los principales contendientes por el poder municipal. El caso de Baja California merece una mención especial. Ahí la coalición beneficiaria de la avalancha de un año antes (con un nuevo participante, que sustituyó al partido que perdió el registro) logró un triunfo contundente. No fue, por cierto, la primera ocasión en la que sucedió algo similar. En 1988 la oposición, representada en ese momento por la candidatura común a la Presidencia de la República de Cuauhtémoc Cárdenas, ganó esa elección en el estado. Un año después, el candidato opositor a gobernador del PAN ganó la elección. De hecho, fue la primera vez en la que el PRI perdió una elección por la gubernatura, a nivel nacional, y reconoció su derrota. Se puede sostener que ahora, como entonces, los bajacalifornianos replicaron de alguna manera su comportamiento en las elecciones federales en las locales, un año después. En 2018¹³ y en 2019 la avalancha a favor de JHH en Baja California fue contundente. En el resto de los estados en los que se eligieron ayuntamientos, como ya se señaló, los partidos tradicionales (solos o coaligados) resultaron vencedores. O sea, que antes y después de 2018, el pluralismo de la transición democrática mexicana se expresó en ese nivel de contienda electoral municipal. En esos dos años se eligieron un total de 325 ayuntamientos, Morena y sus aliados en JHH ganaron solo 44, el 13.5% del total.

13 En esa ocasión, JHH ganó la elección presidencial en el estado, las dos senadurías de mayoría relativa y los cuatro distritos para la elección de diputados uninominales. Es de resaltar que no hubo elección local coincidente.

Tabla 6
Resultados de las elecciones locales en 2017 y 2018

Estado	Tipo de elección	Contendientes:											Total
		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	Morena	UPM ¹⁴	PLA ¹⁵	NAA ¹⁶	Ci ¹⁷	
Aguascalientes 2019	Ayuntamientos ganados	5	1	1	1	2	0	1	0	0	0	0	11
		PAN		PRI		PRD	JHH		PBC ¹⁸		MC		1
Baja California 2019	Gubernatura ganadora	0	0	0	0	0	1					0	1
	Diputaciones MR ganadas	0	0	0	0	0	17					0	17
	Ayuntamientos	0	0	0	0	0	5					0	5
Coahuila 2017	Gubernatura ganadora	ACpC ¹⁹		PuCS ²⁰		PRD		PT			Morena		1
		0	1	0	0	0					0		
	Diputaciones MR ganadas	PAN		PRI		UD ²¹		PRD		Morena			16
		6	7	3	0	0				0			
Durango 2019	Ayuntamientos ganados	ACpC		PuCS		PRI		PVEM		Morena			38
		10	20	7	1	0				0			
	Ayuntamientos ganados	PAN		PRI		PRD		PVEM		PD ²²	Morena		39
	14	18	2	2	0	1	1	1	1	1	2		

Continúa...

- 14 Partido local denominado: Unidos Podemos Más.
- 15 Partido local denominado: Partido Libre de Aguascalientes.
- 16 Partido local denominado: Nueva Alianza Aguascalientes.
- 17 Candidatos independientes. En este caso fueron tres en Jesús María y uno en San José de Gracia.
- 18 Partido local denominado: Partido de Baja California.
- 19 Coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, conformada por el PAN, el PES y dos partidos locales.
- 20 Coalición Por un Coahuila Seguro, conformada por el PRI, el PVEM, NA y cuatro partidos locales.
- 21 Partido local denominado: Unidad Democrática.
- 22 Partido local denominado: Partido Duranguense.

Estado	Tipo de elección	Contendientes:										Total
		PAN	Coalición ²³	PRD	PT	Morena						
Estado de México 2017	Gubernatura ganadora	0	1	0	0	0						1
		Jpt ²⁴	Npt ²⁵	MC	Morena	PES	CI ²⁶					1
Nayarit 2017	Diputaciones MR ganadas	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Morena					18
		7	1	6	1	2	1					
		Jpt	PRI	MC	PES	Morena						20
Quintana Roo 2019	Diputaciones MR ganadas	OyDpQR ²⁷	PRI	JHH ²⁸	MC	PL ²⁹					15	
		3	1	11	0	0						
Tamaulipas 2019	Diputaciones MR ganadas	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	PC	Morena			22	
		21	0	0	0	0	0	0	1			
Veracruz 2017	Ayuntamientos ganados	Cecs ³⁰	QrV ³¹	PRI	PVEM	MC	NA	Morena	PES	CI ³²	212	
		107	41	3	4	4	10	17	6	3		

Fuentes: Páginas de internet de los respectivos OPL, a través de ine.mx/voto-y-elecciones

- 23 Conformada por el PRI, el PVEM, NA y el PES.
- 24 Coalición Juntos por ti, conformada por el PAN, el PRD, el PT y un partido local.
- 25 Coalición Nayarit por todos, conformada por el PRI, el PVEM y NA.
- 26 Candidatos independientes. En este caso fueron tres.
- 27 Coalición Orden y Desarrollo por Quintana Roo, conformada por el PAN, el PRD y un partido local.
- 28 Coalición Juntos Haremos Historia, conformada por el PVEM, el PT y Morena.
- 29 Partidos locales. En este caso dos.
- 30 Coalición Contigo el Cambio Sigue, conformada por el PAN y el PRD.
- 31 Coalición Que resurja Veracruz, conformada por el PRI y el PVEM.
- 32 Candidatos independientes. En este caso tres ganaron en sendos municipios.

Si se “eleva” el nivel de análisis a las diputaciones locales, de nuevo se observa que Morena no fue, ni antes ni después de 2018, un contendiente competitivo. De las 88 diputaciones que se disputaron, Morena ganó 17, incluidas las 15 de Baja California; o sea 22% del total. Si se excluye Baja California, Morena solo ganó dos de 73, un modesto 2.7%. De las cuatro gubernaturas que se eligieron en el periodo, Morena con JHH ganó una: el 25%.

¿Qué significa esta información, en términos del comportamiento de los y las votantes mexicanos? En primer lugar, que la elección de 2018 no fue solo atípica en términos del partidismo/apartidismo de los votantes, sino también en términos de la lógica de la competencia electoral. Antes y después de esa fecha Morena y sus aliados en la coalición JHH fueron modestos competidores en el ámbito local. Por otra parte, se puede concluir que las y los electores mexicanos en un volumen significativo votaron por una opción en las elecciones por los ayuntamientos (fundamentalmente, los llamados partidos tradicionales) y por otra en las de Presidencia de la República y Poder Legislativo. ¿Por qué? Quizá porque al abandonar el partidismo, las y los mexicanos se han convertido en votantes más sofisticados, que distinguen entre las opciones y toman sus decisiones en función de las ofertas que presentan los partidos, las coaliciones y los candidatos.

Lo que resulta irrefutable es que ese comportamiento tiene consecuencias sobre la distribución del poder político y sobre la estructura y dinámica del sistema de partidos. Yucatán es quizá el mejor ejemplo para ilustrar este argumento. En ese estado la coalición JHH ganó la elección presidencial, con cómoda ventaja, pero resultó derrotada en el resto de los procesos electorales. La tabla 7 muestra esa información.

Tabla 7
Elecciones federales y locales en Yucatán en 2018

Tipo de elección	Contendientes								Indicadores			
	PMF	TPM	JHH	CI ³³	Otros	CNR y votos nulos	Total de votos	Lista Nominal de Electores	Participación	NEP	MV	
Presidencial												
Votos	320,144	324,055	455,216	39,111	0	26,158	1,164,684	1,545,092	75.4%	3.25	11.3%	
Porcentaje	27.5%	27.8%	39.1%	3.4%	0	2.2%	100%					
Puestos ganados	0	0	1	0	0	0		1				
Senadurías MR												
Votos	383,054	428,056	305,564	0	0	32,804	1,149,478	1,545,092	74.4%	3.11	3.9%	
Porcentaje	33.3%	37.2%	26.6%	0	0	2.9%	100%					
Puestos ganados	0	2	0	0	0			2				
Diputaciones federales MR												
Votos	399,439	405,351	308,446	0	0	31,883	1,145,119	1,544,062	74.2%	3.12	0.5%	
Porcentaje	34.9%	35.4%	26.9%	0	0	2.8%	100%					
Puestos ganados	1	3	1	0	0			5				

Continúa...

33 En el proceso electoral federal, en Yucatán, solo participó un candidato independiente a la presidencia.

Tipo de elección	Contendientes										Indicadores				
	PAN-MC ³⁴	TPM	JHH	PRD											
Gubernatura															
Votos	449,185	410,713	231,714	0	22,044	23,695	1,136,751	1,545,092	73.6%	3.04	3.4%				
Porcentaje	39.5%	36.1%	20.4%	0	1.9%	2.1%	100%								
Puestos ganados	1	0	0	0	0	0		1							
Diputaciones locales MR															
				CI ³⁵											
Votos	373,019	430,733	263,791	10,957	33,473	34,559	1,146,532	1,544,062	74.3%	3.31	5.0%				
Porcentaje	32.5%	37.6%	23.0%	1.0%	2.9%	3.0%	100%								
Puestos ganados	4	10	1	0	0	0		15							
Presidencias municipales															
				CI ³⁶											
Votos	425,471	476,001	197,958	814	33,423	26,437	1,160,104	1,544,062	75.1%	3.00	4.4%				
Porcentaje	36.7%	41.0%	17.1%	0.1%	2.9%	2.3%	100%								
Puestos ganados	29	65	3	0	9	0		106							

Fuente: Con base en datos del INE. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

34 Candidaturas comunes. Figura vigente en la legislación local.

35 Se presentó un candidato independiente.

36 Se presentaron cinco candidatos independientes en sendos municipios.

Salvo las variaciones marginales del listado nominal (que tienen que ver con el hecho de que para las elecciones de la Presidencia, el Senado y las gubernaturas se inscribieron personas residentes en el extranjero; no así para las elecciones de diputaciones federales y locales y de ayuntamientos) y en los niveles de participación,³⁷ llama mucho la atención la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que votaron por la coalición JHH en la elección presidencial, pero no lo hicieron en el resto de las elecciones. De los 455,216 ciudadanas y ciudadanos que votaron por el candidato presidencial de JHH, 146,770 no votaron por sus candidatos y candidatas a diputaciones federales; 149,652 no lo hicieron por las y los candidatos al Senado; 191,425, por las y los candidatos a las diputaciones locales; 223,502, por su candidata o candidato a la gubernatura, y 257,258, por sus candidatas y candidatos a las presidencias municipales. Esto implica un voto sofisticado, o diversificado, de una proporción no menor de yucatecos y yucatecas. Significa que JHH perdió, o no obtuvo, entre 32 y 33% de los votos que ganó su candidato presidencial, en los otros procesos federales (diputaciones y senadurías), y entre 42, 49 y 57% en las tres elecciones locales (diputaciones locales, gubernatura y presidencias municipales).³⁸

Ese comportamiento impactó la distribución del poder político en el estado. En el Senado de la República las y los yucatecos quedaron representados por una senadora y un senador postulados por la coalición Todos por México (PRI-PVEM-NA) y por un senador postulado por la coalición Por México al Frente (PAN-PRD-MC), que quedó como la primera minoría. En las diputaciones federales uninominales, TPM resultó ganador en tres distritos, PMF en uno y JHH en otro. Resulta significativo que esos dos distritos tienen como cabecera la ciudad de Mérida. La ecuación de poder político local no fue muy diferente. La candidatura común del PAN y MC ganó la gubernatura, pero sus candidatas y candidatos en los distritos locales y en los municipios resultaron segunda fuerza. En esos niveles TPM resultó triunfadora, JHH solo ganó un

37 Yucatán se ha distinguido por ser una de las entidades con mayor participación electoral. En 2018, la participación nacional fue de 63.4%; o sea 12 puntos porcentuales menos que en Yucatán.

38 Ese tipo de comportamiento electoral ha sido estudiado en procesos anteriores (Valdés Zurita, 2013) y en las elecciones de 2018 (Meixueiro, Baca Nakakawa y Torhton, 2019).

distrito y tres municipios. Por cierto, la presidencia municipal de Mérida la ganó un candidato postulado por el PAN. En resumen, se puede decir que en la distribución del poder político federal y local en Yucatán los partidos tradicionales continuaron siendo los principales protagonistas.

El comportamiento electoral observado en Yucatán impactó la estructura y la dinámica competitiva del sistema de partidos en esa entidad. Claramente existen tres partidos competitivos y la competitividad fue muy alta en las diputaciones federales. Eso revela el número efectivo de partidos y el margen de victoria. ¿Es ese sistema de partidos similar al nacional? Para despejar esa incógnita se deben tomar en cuenta los siguientes datos, que se construyen a partir de considerar algunos indicadores un poco más sofisticados.

Tabla 8
Indicadores de competitividad en las elecciones de senadurías (RP), 1997-2018

Proceso	NEP	Concentración ³⁹	IndexMV ⁴⁰	Competitividad ⁴¹	Participación	Primera	Segunda	Tercera
1997	3.65	88.60%	5.91	15.00	57.8%	PRI	PAN	PRD
2000	3.15	93.72%	5.52	16.98	63.8%	AC	PRI	AM
2006	3.54	91.31%	2.42	37.73	58.5%	PAN	PBT	APM
2012	4.71	48.17%	2.84	16.97	63.3%	PRI	PAN	PRD
2018	4.62	72.41%	10.62	6.82	62.3%	Morena	PAN	PRI

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Atlas de la Estadística de Resultados Electorales 1991-2015 y del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018 del INE.

El análisis que sigue parte de suponer que las elecciones de representación proporcional son más partidarias que las de mayoría relativa. Esto en virtud de que en este tipo de elección el ciudadano elige la lista de un partido en el orden establecido por el propio partido, lo que lleva a presumir que no son las o los candidatos quienes atraen el voto. Además, en nuestro caso para ambos métodos de votación se usa la misma boleta. Se usan los resultados de la elección de integrantes del Senado, en virtud de que la unidad de análisis que se toma en cuenta es la entidad federativa: los 31 estados y el entonces

³⁹ La concentración, a partir de la propuesta de Rae (1971) intenta mostrar el grado de bipartidismo pues agrega la votación obtenida por el primero y el segundo lugar como porcentaje del total de la votación. Aquí, asumiendo que se trata de un sistema de pluralismo moderado, agrega la votación de la primera, la segunda y la tercera fuerza. Fórmula de cálculo: $(Vp1+Vp2+Vp3)/Vt$. Donde: $Vp1$ es la votación obtenida por la primera fuerza; $Vp2$ es la votación obtenida por la segunda fuerza; $Vp3$ es la votación obtenida por la tercera fuerza; Vt es la votación total.

⁴⁰ Se calcula como el número de fuerzas que obtienen votos. Obtención de los datos: $(((Vp1-Vp2)+(Vp1-Vp3*0.5)+(Vp2-Vp3*0.3))/Vt)/3$. Donde: $Vp1$ es la votación obtenida por la primera fuerza; $Vp2$ es la votación obtenida por la segunda fuerza; $Vp3$ es la votación obtenida por la tercera fuerza; Vt es la votación total.

⁴¹ Se trata de una estimación del grado de competitividad de cada elección. Su fórmula de cálculo es: $1/(1+((Vp1-Vp2)^2+(Vp1-Vp3)^2+(Vp2-Vp3)^2)/Vt)$. Donde: $Vp1$ es la votación obtenida por la primera fuerza; $Vp2$ es la votación obtenida por la segunda fuerza; $Vp3$ es la votación obtenida por la tercera fuerza; Vt es la votación total.

Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Es de hacer notar que la elección de senadurías plurinominales se estableció en la reforma política de 1996 y se realizó por primera ocasión un año después y de manera concurrente con la elección presidencial, cada seis años, desde el 2000.

Dicho lo anterior, tómese en cuenta que el número efectivo de partidos durante todo el periodo ha sido superior a tres, pero inferior a cinco. Esa es la razón fundamental por la que se puede sostener que existe un sistema de partidos de pluralismo moderado (Sartori, 1980, pp. 219-234). Por ese motivo, la concentración en tres fue muy baja en 2012, cuando se alcanzó el NEP más alto del periodo, y muy alta en 2000, cuando el NEP alcanzó su registro más bajo. Desde esta perspectiva, la elección de 2018 no se aparta del formato prevaleciente en el periodo: no es el NEP más alto ni la concentración es la más baja. De paso, se debe reconocer que la participación tampoco se aparta de las proporciones que han prevalecido durante el periodo. La variación ha sido de seis puntos porcentuales, es decir, moderada. Y la de 2018 se encuentra en el rango.

Lo anterior permite sostener que la estructura del sistema que se construyó durante la llamada transición democrática continúa vigente. No obstante, la competitividad sí cambió drásticamente en 2018. El margen de victoria, indexado de las tres primeras fuerzas políticas, superó los dos dígitos, algo que nunca antes había sucedido. Eso produjo la más baja competitividad del periodo. Por lo que se puede afirmar que si bien la estructura del sistema de partidos no se modificó, los resultados de la lucha por el poder político sí acusaron un cambio significativo. El más evidente de ellos fue la ubicación de Morena como indiscutible primera fuerza a nivel nacional. Esto último es relevante, pues en el pasado las coaliciones y los partidos que ocupaban la primera fuerza nacional no en todos los casos ocupaban ese lugar en las entidades de la República.

Tabla 9
Competitividad en las elecciones del Senado 2018 (RP), por entidad

Distribución del poder político y sistema de partidos

Entidad	NEP	Concentración	IndexMV	Competitividad	Participación	Primera	Segunda	Tercera
Tabasco	2.32	84.46%	26.67	3.17	71.4%	Morena	PRI	PRD
Tlaxcala	3.27	76.10%	19.76	3.85	65.2%	Morena	PRI	PAN
Baja California	3.34	78.96%	17.53	4.50	53.0%	Morena	PAN	PRI
Quintana Roo	3.39	74.66%	19.34	3.86	60.3%	Morena	PAN	PRI
Hidalgo	3.53	76.75%	16.77	4.58	65.7%	Morena	PRI	PAN
Oaxaca	3.58	72.10%	18.35	3.93	67.4%	Morena	PRI	PAN
Veracruz	3.61	80.75%	12.97	6.22	66.0%	Morena	PAN	PRI
Sinaloa	3.68	79.87%	13.79	5.79	56.3%	Morena	PRI	PAN
Nayarit	3.68	75.49%	16.43	4.59	57.2%	Morena	PAN	PRI
Baja California Sur	3.77	77.24%	12.62	6.12	55.9%	Morena	PAN	PRI
Tamaulipas	3.89	84.53%	4.27	19.78	62.3%	PAN	Morena	PRI
Sonora	3.91	79.47%	11.60	6.85	52.2%	Morena	PRI	PAN
Ciudad de México	3.95	70.92%	16.06	4.42	70.6%	Morena	PAN	PRD
Campeche	3.97	80.66%	9.74	8.28	70.3%	Morena	PRI	PAN
Coahuila	4.00	85.59%	2.67	32.06	63.7%	Morena	PRI	PAN
Yucatán	4.14	83.89%	2.68	31.36	75.2%	PRI	PAN	Morena
Estado de México	4.15	74.51%	12.96	5.75	67.8%	Morena	PRI	PAN
Puebla	4.21	75.46%	11.92	6.33	68.2%	Morena	PAN	PRI
Chiapas	4.22	70.69%	14.47	4.89	65.3%	Morena	PVEM	PRI
Querétaro	4.32	78.05%	6.31	12.38	64.8%	PAN	Morena	PRI
Aguascalientes	4.38	81.19%	3.48	23.33	59.3%	PAN	PRI	Morena
Guerrero	4.44	71.63%	12.41	5.77	63.4%	Morena	PRI	PRD
Guanajuato	4.51	73.22%	10.30	7.11	53.2%	PAN	Morena	PRI
Nacional	4.62	72.41%	10.62	6.82	62.3%	Morena	PAN	PRI
Colima	4.76	71.28%	9.82	7.26	64.1%	Morena	PRI	PAN
Chihuahua	4.80	76.92%	3.13	24.57	54.5%	Morena	PAN	PRI
Morelos	4.83	58.63%	15.90	3.69	67.2%	Morena	PAN	PRI
Durango	5.04	74.27%	2.73	27.25	57.4%	Morena	PAN	PRI

Continúa...

Entidad	NEP	Concentración	IndexMV	Competitividad	Participación	Primera	Segunda	Tercera
Zacatecas	5.15	69.08%	7.27	9.51	65.6%	Morena	PRI	PAN
Nuevo León	5.39	67.11%	2.36	28.38	53.4%	MC	PAN	Morena
Jalisco	5.47	66.61%	3.05	21.86	46.4%	Morena	MC	PAN
Michoacán	6.01	61.24%	7.02	8.73	58.6%	Morena	PRI	PRD
San Luis Potosí	6.08	64.90%	2.42	26.87	63.6%	Morena	PAN	PRI

Fuente: Cálculos con base en datos del INE. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Eso volvió a suceder, a pesar de la arrolladora victoria de JHH en la elección presidencial. Morena no fue primera fuerza en la elección de Senado, por representación proporcional, en seis estados y en tres de ellos ocupó la tercera posición. En esas entidades, como antes se mostró en Yucatán, se presentó el voto diferenciado, que empieza a formar parte del paisaje electoral mexicano.

El sistema de partidos nacional, en términos de estructura, no cambió radicalmente en esta elección. No obstante, sufrió una transformación significativa. No por su dinámica competitiva (son aún de tres a cuatro los competidores importantes), pero sí por los competidores. Esto es más evidente cuando en lugar de observar el conjunto nacional, se analizan las partes que lo integran. La tabla 9 permite presentar cuatro tipos de sistemas de partidos en los que se encuentra cimentado el nacional. Un primer conjunto es aquel en el que el NEP es superior en uno al promedio nacional. En San Luis Potosí (6.08) y Michoacán (6.01) se desplegó una especie de pluralismo polarizado.⁴² Esos estados tienen en común una alta fragmentación del voto y una baja concentración en la votación obtenida por las tres primeras fuerzas electorales. En ambos estados la competitividad fue distinta, aunque superior a la observada a nivel nacional. Eso fue producto de la gran diferencia en el margen de victoria indexado entre las tres primeras fuerzas políticas: 4.6 puntos de diferencia en ese indicador marcan la pauta de una muy alta

42 Según Sartori (p. 162) ese tipo de sistema de partidos se presenta cuando más de cinco partidos resultan importantes en la lucha por el poder político.

competitividad en San Luis Potosí y una competitividad media en Michoacán. En este par de casos, se debe tomar en cuenta que los partidos que gobiernan tuvieron un desempeño electoral muy diferente. En San Luis Potosí el PAN logró poner cierta resistencia, mientras que en Michoacán el PRD se desplomó hasta la tercera posición.

Frente a ese formato de sistema polarizado, se aprecia otro en el que el número de contendientes es inferior en un partido respecto del promedio nacional. Son los casos de Tabasco, Tlaxcala, Baja California, Quintana Roo, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz, que van de un NEP de 2.32 a 3.61. Se trata de un pluralismo muy moderado que tiene tintes de sistema de partido predominante y/o bipartidismo. Por supuesto, para determinar eso será necesario observar los resultados de las elecciones en los próximos años. Esos siete estados tienen en común que Morena es la primera fuerza política. Ese, por supuesto, podría convertirse en partido predominante. Los candidatos a ser partidos alternantes, lo que conformaría el bipartidismo, son el PRI en cuatro casos (Tabasco, Tlaxcala, Hidalgo y Oaxaca); en los otros tres (Baja California, Quintana Roo y Veracruz) es el PAN el que ocupa esa posición. En la mayoría de los casos, la participación fue superior al promedio nacional. Las excepciones son: Quintana Roo (dos puntos debajo de la media nacional), que en 2018 solo tuvo elección de ayuntamientos, y Baja California (9% por debajo del promedio nacional), que no tuvo elección local concurrente con la federal y que se ha caracterizado por altos índices de abstención en todas las elecciones. La concentración fue mayor a la nacional en casi todos los casos; la excepción fue Oaxaca, pero por menos de medio punto porcentual. El margen de victoria en todos los estados de este conjunto fue superior al nacional. Y, por obvias razones, la competitividad fue muy baja. En este conjunto, por cierto, se encuentran seis de los 10 grados de competitividad más bajos de todo el país. La excepción es Veracruz, donde el partido que estaba en el gobierno, el PAN, perdió la gubernatura pero logró ser competitivo. De hecho, fue en ese estado en el que se produjo el índice de margen de victoria más bajo de este conjunto de pluralismo muy moderado.

Entre los sistemas de pluralismo polarizado y los que tienden a la predominancia y/o al bipartidismo, se encuentran otros dos conjuntos de sistemas que rodean el promedio nacional, en términos del número efectivo de partidos. Con NEP superior al nacional se encuentran Colima, Chihuahua, Morelos, Durango, Zacatecas, Nuevo León y Jalisco. De ellos, los cuatro que tienen un NEP superior a cinco podrían tender al pluralismo polarizado; mientras que los tres restantes podrían consolidar el pluralismo moderado que alcanzaron en 2018. La participación en estos estados, en promedio, fue inferior a la nacional; pero llaman la atención Jalisco, Nuevo León y Chihuahua, por sus muy altos niveles de abstención. La concentración es solo superior a la nacional, marginalmente, en Chihuahua y Durango. Salvo en Morelos, en estos casos la elección de senadurías plurinominales fue más competitiva que a nivel nacional. En este renglón, llama la atención el muy elevado margen de victoria que se produjo en Morelos. En ese estado estuvo en juego la gubernatura. La ganó la coalición JHH con un candidato impulsado por el PES y la capacidad competitiva del resto de los partidos fue muy limitada. En este conjunto de estados, con la excepción ya señalada de Morelos, la competitividad fue superior a la nacional. En Jalisco, donde estuvo en disputa la gubernatura, Morena quedó relegado al tercer lugar en la competencia por las senadurías.

Finalmente, la mitad de las entidades tiene un número efectivo de partidos menor que el nacional (4.62), pero mayor a 3.62, que se tomó como límite para distinguir a los sistemas de partidos que tienden a la preponderancia y/o a bipartidismo. Este grupo se segmenta en dos subconjuntos. El primero se compone de sistemas de partidos en los que el grado de competitividad fue elevado (Tamaulipas, Coahuila, Yucatán, Querétaro y Aguascalientes); el segundo abarca a los nueve estados restantes en los que la competitividad no se apartó significativamente del promedio nacional. Cuatro de los cinco estados más competitivos de este segmento, junto con Guanajuato, tienen algo en común: Morena no fue la primera fuerza electoral (tampoco lo fue en Nuevo León). Esto indica que ahí donde Morena perdió se mantuvieron con mayor fuerza las tendencias competitivas del pasado reciente.

Hasta aquí esta aproximación cuantitativa a las estructuras y dinámicas competitivas de los tipos de sistemas de partidos que se pueden observar en la República. Se agregan ahora algunas consideraciones cualitativas, que pueden enriquecer el análisis. En primer lugar, la existencia de las coaliciones como un fenómeno que llegó para quedarse en la estructura y el funcionamiento de los sistemas de partidos en el país y en lo local. Las alianzas agregan una dimensión política al sistema de partidos que hasta aquí no ha sido considerada. Si bien los sistemas de partidos son espacios de competencia por el poder político, también lo son de coordinación; sobre todo en los pluralismos y cuando el sistema electoral permite la conformación de coaliciones, como es el caso en México. Independientemente de los adjetivos con los que se describa a las coaliciones, se debe reconocer que son espacios de coordinación que pretenden llevar sus componentes a mejores condiciones para la lucha por el poder político. Por ese motivo, deben ser consideradas como elementos de la estructura y de las dinámicas de competencia de los sistemas de partidos.

Antes se señaló que para las elecciones federales de 2018 se estructuraron tres grandes coaliciones, cada una de ellas conformada por tres partidos nacionales. Sin embargo, no se registraron ante el INE en los mismos términos. La coalición Por México al Frente, conformada por el PAN, el PRD y MC fue parcial: para la Presidencia de la República, en 283 diputaciones uninominales y en 30 entidades para la elección del Senado. La coalición denominada Todos por México, constituida por el PRI, el PVEM y NA, fue para la Presidencia de la República, parcial para 17 entidades en la elección de Senado y flexible en 133 distritos uninominales.⁴³ Finalmente, la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por el PT, Morena y Encuentro Social, se registró como parcial para la Presidencia de la República, 62 de las 64 fórmulas para la elección de Senado, y en 292 distritos uninominales para la elección de diputaciones. Colima fue el único estado en el que esta coalición no postuló a los mismos candidatos y candidatas al Senado. Tampoco lo hizo en los siete distritos uninominales de Hidalgo y en uno de Nayarit.

43 Es preciso aclarar que las coaliciones son parciales cuando postulan candidaturas en la mitad o más de las demarcaciones, y flexibles cuando lo hacen en menos de la mitad de las demarcaciones.

Estas diferencias en los términos de registro de las coaliciones se explican por decisiones tácticas de los partidos que tienen que ver, entre otras, con las prerrogativas en radio y televisión. Por lo regular, los partidos prefieren preservar una franja de tiempo para su propio uso. La coalición total obliga a que la totalidad del tiempo de esta prerrogativa sea usada por la coalición. Evidentemente, las coaliciones parciales y flexibles obligan a desplegar mensajes diferenciados en las demarcaciones en las que las coaliciones están activas y en las que no lo están, pues en estas las boletas cruzadas en los símbolos de más de un partido se anulan.

Otro elemento cualitativo, a tomar en cuenta en el análisis de las estructuras y dinámicas competitivas de los sistemas de partidos, es la existencia o no de coaliciones locales, candidaturas comunes y/o candidaturas independientes. Son elementos que no en todos los casos replican las alianzas nacionales e imprimen características específicas a las contiendas por el poder local.

Finalmente, pero también en la cara cualitativa de los sistemas de partidos, es necesario tomar en cuenta la diferenciación entre competencia centrífuga y centrípeta. Dos son las consideraciones que se deben hacer al respecto. En primer lugar, la relación entre el número de partidos competitivos y el tipo de competencia. Mientras más partidos con posibilidad de éxito haya, el formato pasa de centrípeta a centrífuga. En los sistemas con partido preponderante y/o bipartidismo se tiende a suponer que la mayoría de las y los electores se ubican en el centro político y eso hace que los partidos, coaliciones

y candidaturas intenten ubicar sus programas, propuestas y discursos en torno a las posiciones moderadas del centro político. En cambio, en los sistemas de pluralismo moderado aparecen grupos significativos de electoras y electores que se corren hacia los extremos políticos y eso hace que los actores políticos deban tomar decisiones estratégicas para permanecer en el centro y a la vez intentar conectar con las posiciones extremas, pues eso les puede permitir ser más competitivos. En el pluralismo polarizado se construye la impresión de que el centro ha quedado vacío y que la gran mayoría del electorado se ha corrido hacia los extremos políticos. En esa circunstancia,

los partidos, las coaliciones y las y los candidatos tienden también hacia la radicalización de sus propuestas.

Por otro lado, se debe considerar que el espectro en el que se ubican el centro y los extremos puede ser ideológico o pragmático. Esta diferenciación no atiende a una ideología en particular. Se hace cargo de la existencia de un conjunto de valores que ordenan las relaciones políticas en una sociedad y en un momento histórico determinados, cualquier ideología o su inexistencia, conocida como pragmatismo. Esto sucede cuando la articulación se produce a partir de los intereses de los diversos actores sociales y políticos. Esta diferenciación, es necesario resaltarlo, no parte de suponer que una situación ideológica es mejor que una pragmática, o viceversa. Son exclusivamente formas diferenciadas de articulación social y política en sociedades y momentos históricos determinados. Sartori, en los años setenta del siglo pasado, ofreció a Polonia como ejemplo de sistema de partido hegemónico ideológico y a México como sistema hegemónico pragmático, sin siquiera insinuar que un tipo de articulación era mejor que la otra; simplemente, eran diferentes.

Así, el centro y sus extremos pueden ser ideológicos o pragmáticos, dependiendo del lugar y el momento histórico del que se trate. En México, en general, la articulación ideológica ha sido superada, mientras que el pragmatismo se ha adueñado de la escena, sin que esto signifique, tampoco, que la ideología en ciertas confrontaciones políticas esté absolutamente erradicada.

Referencias

Consulta Mitosfky (2018). Análisis de encuestas de salida presidenciales (2000-2018).

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

INE. *Crónica del Proceso Electoral Federal 2017-2018*. Disponible en www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-julio-2018/

_____. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

Katz, R. S. (1997). *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.

_____ y Mair, P. (2007). La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas. En Montero, J. R., Gunther, R. y Linz, J. L. (2007). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Kelsen, H. (1992). *Esencia y valor de la democracia*. México: Ediciones Coyoacán.

Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate*. Cambridge: Harvard University Press.

Linz, J. (1982). Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios. En Hermet, G., Rouquié, A. y Linz, J. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.

_____ (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes. With a major new introduction*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: University Press.

Meixueiro, G., Baca Nakakawa, A., y Torhton, M. (2019). El voto diferenciado en 2018. En Moreno, A., Uribe Coughlan, A. y Wals, S. C. *El viraje electoral: opinión pública y voto en las elecciones de 2018*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Montero, J. R. y Gunther, R. (2007). Introducción: los estudios sobre los partidos políticos. En Montero, J. R., Gunther, R. y Linz, J. L. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Powell, G. B. (2000). *Elections as instruments of democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.

Puhle, H. J. (2007). Crisis y cambios de los partidos *catch-all*. En Montero, J. R., Gunther, R. y Linz, J. L. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Rae, D. W. (1971). *The political consequences of electoral laws. Revised edition*. New Haven: Yale University Press.

Rouquié, A. (1982). El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista en situaciones autoritarias. En Hermet, G., Rouquié, A. y Linz, J. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos, 1*. Madrid: Alianza Universidad.

Schumpeter, J. (1945, 1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.

Valdés Zurita, L. (2013). De los grandes números al mapa del comportamiento electoral en 2012. En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 12.

Wolinetz, S. B. (2007). Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas. En Montero, J. R., Gunther, R. y Linz, J. L. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Conclusiones

Leonardo Valdés Zurita

La participación electoral, como se muestra en este libro, es multicausal. Esa circunstancia ha alimentado una amplia polémica y diversos modelos explicativos de las motivaciones para acudir a votar en determinada elección. La comparación de diversos procesos electorales permite traer al caso mexicano la rica polémica teórica sobre esta temática. Respecto de la participación electoral de las y los ciudadanos mexicanos, queda claro que las variables institucionales inciden de manera relevante para explicarla. La concurrencia de elecciones locales con las federales y el ciclo electoral ayudan a entender este complejo fenómeno político. No obstante, como muestra la autora del capítulo 1 de este libro, el estudio comparado de los procesos electorales y la recuperación de la polémica teórica sobre el comportamiento electoral permiten apuntar otros elementos para entender de manera más amplia las variaciones en la participación electoral que se producen en los diversos procesos. La socialización política de las y los ciudadanos, en la medida en la que crea hábitos y valores de participación política, explica diferencias regionales y de grupos sociales asociadas a la concepción del ejercicio del voto como un deber cívico. Por su parte, la heterogeneidad de la población

y la competitividad de las elecciones son variables que también abonan en la explicación de las diferencias en los niveles de participación de diversos segmentos sociales.

Las motivaciones que llevan a las urnas a las y los ciudadanos son diversas y varían en función de los contextos en los que se desarrolla cada elección. Esto ayuda a entender las diferencias en los niveles de participación en las diversas entidades, pero también al interior de cada una de ellas. Así, nuestra autora concluye:

La relevancia de las elecciones, las facilidades para ejercer el voto y las características de los sistemas de partidos brindan explicaciones más plausibles de las diferencias que se observan en la participación electoral; esto producto de su impacto en el cálculo de utilidad esperada que realizan las y los votantes y, por ende, de los costos y beneficios que generará la decisión de emitir o no su voto.

El principal aporte de su estudio se encuentra en el robusto modelo analítico que permite ponderar el peso de las variables institucionales en la explicación de la participación electoral de las y los mexicanos, en los diversos procesos electorales comparados. El efecto de la concurrencia y del ciclo electoral en la participación le permiten a Marcela Ávila-Eggleton afirmar que no es la elección presidencial el principal incentivo de participación en las elecciones locales. Al contrario, su modelo estadístico demuestra que son las elecciones de las gubernaturas el más potente motor de participación ciudadana en las elecciones coincidentes.

En la gran mayoría de las nuevas democracias (en América Latina y en Europa del Este) es casi imposible encontrar procesos electorales organizados por algún tipo de instancia gubernamental. Por regla general, la transición democrática implicó la conformación de autoridades electorales especializadas y autónomas. México, por supuesto, no fue la excepción. A la vieja Comisión Federal Electoral, subordinada al gobierno y al partido en el poder,

la sustituyó el Instituto Federal Electoral, que avanzó en su profesionalización y autonomía, para que luego de la reforma política de 2014 surgiera un complejo sistema nacional de organización electoral, conformado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y 32 Organismos Públicos Locales (OPL), uno en cada entidad federativa. Ese sistema ha estado llamado a garantizar la imparcialidad en la organización de los procesos electorales, propiciar la equidad en la competencia por el poder político y propiciar la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en el resultado de las elecciones. En pocas palabras, los órganos electorales son responsables tanto de la legitimidad de los procesos de competencia por el poder político, como de velar por la legalidad de estos.

No obstante, como muestran Sol Cárdenas Arguedas y David Torres Yáñez, el “ejercicio tanto eficaz como eficiente del presupuesto y una correcta coordinación y colaboración multinivel entre las instituciones electorales administrativas [...] no son cuestiones menores”. Ello es así porque una de las expectativas que generó la reforma electoral de 2014, al crear ese sistema nacional electoral, fue la disminución de los costos de organización y celebración de los comicios. La cuidadosa revisión de los convenios de coordinación y colaboración establecidos entre el INE y los OPL, para llevar a cabo las elecciones entre 2012 y 2018, muestra que esa expectativa no se cumplió.

Las y los autores reconocen, sin embargo, que la eficacia llegó a la organización de las elecciones locales debido a la adecuada coordinación entre los OPL y el INE y a que tareas sustantivas (como la capacitación electoral, los programas de resultados preliminares y la fiscalización de los sujetos obligados) quedaron bajo la responsabilidad de la autoridad nacional. Muestran, también, el impacto del incremento del financiamiento público para los partidos políticos en el ámbito local, ordenado por la reforma de 2014, en los presupuestos de los OPL. Concluyen sintéticamente que: “en México contamos con organismos electorales eficaces, pero no eficientes”. Dejan abierto el debate para impulsar reformas que, preservando su eficacia, eleven la eficiencia de nuestras autoridades electorales.

Otra de las importantes novedades de la reforma de 2014 fue la creación de facultades para que el naciente INE pudiera intervenir en los procesos electorales locales. La legislación regula “la asunción, atracción y delegación de los procesos electorales subnacionales”, por parte de esa autoridad nacional. En este libro, Cristina Abril Moreno Hernández y José Juan Ayala Villaseñor estudian las primeras 24 solicitudes de asunción que conoció el INE en el periodo 2014-2019. Encuentran una marcada tendencia del organismo a rechazar esas solicitudes. Primordialmente, porque los promoventes (representantes o dirigentes de los partidos políticos) no se encuentran facultados por la ley para presentar esas solicitudes. En segundo lugar, porque cuando los promoventes son las o los consejeros de los OPL, que sí tienen esa facultad, su principal argumento son las limitaciones presupuestales. El INE, al estudiar las capacidades financieras de los OPL, en congruencia con lo demostrado en el capítulo 2 de esta obra, arribó a la conclusión de que no se presentó esa falta de capacidad. En los limitados casos en los que el Consejo General del INE aplicó la asunción, total o parcial, de los procesos electorales subnacionales las causas fueron fundamentalmente de carácter técnico. Así, Moreno Hernández y Ayala Villaseñor muestran que en el INE no existe ninguna tendencia para centralizar la organización y ejecución de los procesos electorales locales.

En el capítulo 4, Karolina Gilas inicia la presentación de su análisis de las sentencias relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con una afirmación certera y contundente: “El control de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad tanto de las normas como de la actuación de las autoridades electorales y, en general, de los actores políticos, debe estar encaminado a garantizar los principios de certeza, legalidad y equidad de la contienda. Con ello, a su vez, se garantiza la legitimidad de los procesos electorales y de las autoridades electas”. Ese control es facultad exclusiva del TEPJF.

En el periodo que abarca este libro, afirma Gilas, el Tribunal resolvió casi 22 mil asuntos. Dos tercios de ellos relacionados con las elecciones locales y un tercio, con las federales. Esas impugnaciones fueron presentadas por

ciudadanas y ciudadanos, partidos políticos y candidatas y candidatos. Dice Gilas que su

temática refleja la complejidad de la operación del sistema electoral en México, al referirse a cuestiones técnicas de la organización de los comicios (por ejemplo, en relación con la operación de las candidaturas independientes, diseño de boletas o procedimientos de escrutinio y cómputo en casillas), pero también a cuestiones de interpretación constitucional y de protección de derechos humanos (por ejemplo, acerca de la operación de la paridad o ejercicio de derechos por parte de personas desplazadas o privadas de libertad).

Luego de analizar una muestra significativa de las sentencias emitidas en esos asuntos, nuestra autora aporta tres importantes elementos de conclusión: 1. La reforma electoral de 2014, principalmente sus deficiencias normativas, fue la principal causa de la judicialización de los procesos electorales llevados a cabo entre 2017 y 2019. 2. En consecuencia, la intervención del TEPJF en ellos resultó fundamental para el buen funcionamiento del sistema electoral en su conjunto. 3. Pero su actuación resultó “ambigua, al presentar, al mismo tiempo, importantes avances en la protección de derechos y también grandes desaciertos que limitan la funcionalidad del sistema”.

Las candidaturas independientes también son producto del ciclo de reformas político-electorales que se llevó a cabo en México entre 2012 y 2014. Luego de una revisión histórica de la figura y del análisis detallado de las candidaturas independientes en los procesos federales y locales realizados entre 2015 y 2018, René Valdiviezo arriba a cuatro precisas conclusiones: 1. Los candidatos independientes, en este periodo, no fueron competitivos frente a las candidaturas de los partidos políticos. 2. Igual que en el pasado, cuando algunos *candidatos no registrados* logran triunfar, las y los candidatos independientes han sido producto de conflictos internos de los partidos políticos. 3. Fueron muy pocos los candidatos independientes que surgieron de organizaciones de la sociedad civil. 4. “El mejor desempeño de los candidatos independientes y, en consecuencia, sus triunfos, se han dado, principalmente,

en elecciones locales, en especial de ayuntamientos”. Esta figura jurídica, sin duda, amplía los derechos políticos de las y los ciudadanos, pero en México ha enfrentado serios problemas para lograr implantarse.

En el capítulo 6, Nohemí Argüello Sosa hace una puntual revisión de la aplicación del principio de paridad de género en las candidaturas durante los procesos electorales federales y locales realizados entre 2017 y 2019. Este principio, integrado a la Constitución como derecho en la reforma de 2014, es la principal causa del incremento de la presencia de las mujeres en los órganos legislativos federales y subnacionales. No obstante, no provocó el mismo efecto en los tres niveles de gobierno del país: el presidencial, el de las gubernaturas y el de las presidencias municipales.

La precisa revisión de Argüello Sosa sobre la integración de las comisiones de las legislaturas federales y locales, de los órganos de gobierno de esas instancias, de las coordinaciones de los grupos parlamentarios, la conducen a otra conclusión significativa: “En cuanto a la distribución del poder político entre los géneros, prevalece todavía una notable desigualdad”. Los hombres continuaron reteniendo las coordinaciones de los grupos parlamentarios, la integración de las juntas de coordinación política y las presidencias de estas y de las comisiones estratégicas, muestra nuestra autora.

Estudia, además, algunos casos relevantes de violencia política en razón de género. Reconoce que mientras la paridad jugó el papel de incentivo para la mayor participación política de las mujeres, la violencia en su contra la desincentivó. Motivo por el cual Argüello Sosa reflexiona sobre la necesidad de incrementar las acciones afirmativas para impulsar la participación de las mujeres, pero también inhibir la violencia política en su contra por razón de género.

En el capítulo 7, Javier Arzuaga Magnoni indaga sobre los posibles impactos de los sistemas de partidos subnacionales en la elección presidencial. Analiza la conformación y la dinámica de competencia en esos sistemas de partidos. El número de partidos competitivos, la formación de coaliciones y

los indicadores de competitividad, que calcula a partir de las elecciones por las gubernaturas previas a 2018, develan una gran variedad de sistemas de partidos subnacionales y múltiples formatos de competencia. Arzuaga supone que esas diversidades pudieron ser el origen de la “anomalía en la estructuración del sistema de partidos nacional constituido durante la transición”, que se produjo en la elección presidencial de 2018.

A partir de un riguroso análisis estadístico, nuestro autor concluye que:

En comparación con los resultados de la elección presidencial de 2018 en las entidades federativas los sistemas de partidos resultantes de las elecciones de gubernatura (y, en su caso, de jefatura de gobierno) del ciclo previo a dicha elección presidencial tienden a ser más competitivos y plurales. Estos sistemas de partidos estatales, producto de las elecciones de gubernatura, no han anticipado la configuración de los resultados de la elección presidencial de 2018 en las entidades federativas, contrario a la hipótesis postulada inicialmente por este trabajo.

Constata que esta situación se presentó incluso en las ocho elecciones de gubernaturas y la de la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, que fueron simultáneas con la elección presidencial en 2018. Los descubrimientos de Arzuaga permiten postular cierto grado de autonomía relativa de los sistemas subnacionales de partidos, frente al nacional; ello, a pesar de que son los propios partidos políticos nacionales los principales protagonistas de los sistemas subnacionales. Lo que abre una interesante agenda de investigación.

Los capítulos 8, 9 y 10 estudian el desempeño electoral de los tres partidos protagonistas de las contiendas electorales desarrolladas durante el periodo que se analiza en este volumen. Tania Hernández Vicencio muestra el retroceso electoral del Partido Acción Nacional (PAN) y el desarrollo de la crisis institucional que lo llevaron no solo a tener un pobre desempeño en las elecciones locales y federales, sino a perder la gubernatura en uno de sus más importantes bastiones: Baja California, en 2019. Esa entidad fue bastión

panista, como explica Hernández Vicencio, por haber sido la primera en la que el PAN logró ganar una gubernatura, pero además por haberse mantenido en el poder durante un largo periodo: 1989-2019. La debacle del PAN, fundamentalmente en esa entidad, se correspondió con el incontenible crecimiento de un nuevo partido político nacional y de su implantación regional.

Flavia Freidenberg y Sebastián Garrido recorren, por su parte, el rendimiento electoral decreciente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todas las elecciones que se llevaron a cabo durante el periodo de análisis. La derrota del PRI en las elecciones federales de 2018 fue la más grande de su larga historia. Eso, muestran los autores, modificó la estructura de la competencia del sistema de partidos y permite augurar una etapa de predominancia del partido que resultó ganador en esas contiendas.

Como siempre, los procesos electorales que se llevaron a cabo entre 2017 y 2019 fueron un juego suma cero. Todo lo que perdieron el PAN y el PRI alguien lo ganó. En este caso fue el recientemente constituido partido Morena. Una abigarrada coalición de fuerzas políticas que surgió como desprendimiento del Partido de la Revolución Democrática, cuando su dos veces candidato presidencial lo abandonó en 2012. El Movimiento de Regeneración Nacional, un simple membrete que surgió en 2011 para impulsar la candidatura presidencial perredista, se transformó en asociación civil en noviembre de 2012 y luego obtuvo su registro como partido político nacional en julio de 2014. Esa naciente organización tuvo, como muestra Juan Pablo Navarrete Vela, un modesto desempeño en el proceso electoral federal de 2015, para mejorar paulatinamente en las siguientes elecciones y lograr un triunfo avasallador en 2018, cuando encabezó la coalición Juntos Haremos Historia.

Por supuesto que resulta muy interesante contrastar las rutas que siguieron los principales partidos políticos mexicanos en la temporada electoral que aquí se estudia. Las y los autores ofrecen sugerentes propuestas teóricas y analíticas para entender lo que sucedió con cada uno de ellos y con el sistema de partidos en el que son principales protagonistas.

Vivir en el extranjero ya no es una limitante formal para participar en las elecciones. Después de un arranque lento en materia de reformas secundarias para permitir el ejercicio de ese derecho (de 1996 a 2005) el avance, como muestra Víctor Alejandro Espinoza Valle en el capítulo 11 de este libro, ha sido vertiginoso. Desde la aprobación de la primera ley federal secundaria en la materia y hasta 2019 se llevaron a cabo 27 elecciones, federales y locales, desde el exterior; 13 de ellas durante el periodo de estudio de este libro. Todas analizadas detenidamente por nuestro autor.

El estudio se concentra en tres aspectos: el acelerado incremento de experiencias de voto desde el extranjero; la participación electoral, en perspectiva comparada; las preferencias políticas a distancia, también en perspectiva comparada. Las experiencias de voto de las diásporas mexicanas conforman ya un rico conjunto que alienta su investigación especializada. No existe aún una “escuela” de estudios del voto de las y los mexicanos desde el extranjero, pero la sistematización de procesos y de resultados, de Espinoza Valle, coloca sus cimientos. Llama la atención, por otro lado, que, en términos de participación en cuanto a las respectivas listas nominales de electores, la tendencia general sea favorable para el voto desde el extranjero; evidentemente con notables excepciones, como la elección presidencial de 2018. No obstante, se puede afirmar que la gran mayoría de las y los mexicanos que se inscriben para votar en las elecciones (lo que se ha favorecido por la posibilidad que ahora tienen las autoridades electorales para expedir la credencial para votar en el extranjero) tienden a enviar su boleta por correo o bien a depositarla en las embajadas y consulados. Las muy contadas experiencias de voto por internet muestran que cuando ese mecanismo se logre implantar las tendencias de participación serán todavía mayores.

Finalmente, nuestro autor muestra, a partir de una ingeniosa tipología de las preferencias políticas a distancia, que los viejos argumentos que se oponían a otorgar ese derecho a las y los mexicanos que residen en el extranjero en realidad eran prejuicios que no se sostienen a la luz de los resultados obtenidos. En algunos casos, la diáspora vota de manera similar que quienes residimos en territorio nacional y en otros, no. Pero no existe ningún patrón

consistente para determinar, por anticipado, el sentido del voto de las y los mexicanos que deciden ejercer su derecho al sufragio desde los países en los que residen.

En el capítulo 12, Adriana Báez Carlos y Sergio Bárcena Juárez ofrecen un interesante análisis que “cruza” dos de las reformas que incrementaron los derechos políticos de las y los ciudadanos mexicanos. La paridad en las candidaturas fue un importante avance para los derechos de la mitad de la población. En virtud de esa figura jurídica, no solo creció el número de mujeres postuladas por los partidos políticos, además se incrementó su presencia en los órganos legislativos federales y locales. La reelección inmediata de legisladores, federales y locales, y de miembros de los ayuntamientos es también un avance en los derechos políticos de las personas que ocupan esas posiciones. Pero además le otorga al conjunto de la ciudadanía la posibilidad de evaluar el desempeño de sus representantes y gobernantes. Esto es también un avance de los derechos políticos del conjunto de la sociedad.

Nuestros autores analizan los resultados de los intentos de reelección de diputadas y diputados en 30 congresos locales y encuentran que, independientemente de la cláusula de paridad, las mujeres fueron más exitosas que los hombres en las contiendas de mayoría que en las de representación proporcional. Hallazgo que se contrapone a la opinión generalizada según la cual las mejores oportunidades para las mujeres eran las listas plurinominales, por el diferencial en las carreras políticas, presuntamente favorables a los varones. Encuentran que incluso en los distritos más competidos las mujeres resultaron mejor evaluadas que los hombres y obtuvieron la reelección, en esta primera experiencia a nivel de los congresos locales.

El capítulo 13 está dedicado al análisis de una experiencia casi única en México. Gustavo Meixueiro Nájera y Marisol Vázquez Piñón hacen una detenida recopilación de datos agregados de la aplicación de los sistemas normativos indígenas que se aplican en Oaxaca para la elección de una cantidad importante de autoridades municipales. Esos métodos, conocidos originalmente como de usos y costumbres, han evolucionado a lo largo de los

ya más de 20 años de aplicación. Son formas de democracia que se apartan de la experiencia tradicional de realizar elecciones a partir de la participación de los partidos políticos. No obstante, son ya sistemas institucionalizados, complejos, que han evolucionado para propiciar la participación de las mujeres y, fundamentalmente, que otorgan legitimidad a las autoridades electas a partir de su aplicación.

A pesar de que la experiencia oaxaqueña es muy notable, se trata de un avance aún limitado. En México, afirman Meixueiro y Vázquez, se autoadscriben como indígenas 25 millones de personas, existen 68 pueblos que así se consideran y en todas las entidades que conforman la República mexicana más del 6% de su población es indígena. No obstante, además de los 417 municipios de Oaxaca en los que se aplican los sistemas normativos indígenas, solo en tres estados se han reconocido (Michoacán, Guerrero y Chiapas) y en cada uno de ellos solamente en un municipio. Es decir que esas formas de democracia se aplican únicamente en 420 de los más de 2,500 municipios que conforman la geografía política de esta nación pluricultural.

Por ese motivo es muy válido el llamado de nuestros autores para hacer investigación académica que permita la mejor comprensión de las normas indígenas para la selección de autoridades y para que se les pueda comparar objetivamente con otros sistemas electorales, en cuanto a su efectividad para otorgar legitimidad a las y los gobernantes.

Rosa María Mirón Lince y Javier Felipe Hernández Sánchez, en el capítulo 14, analizan el surgimiento, la evolución y la aplicación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y de los conteos rápidos. Presentan una historia que ha sido contada anecdóticamente, pero ahora con rigor académico. Se trata de dos instrumentos, uno censal y otro muestral, que están llamados, como bien dicen los autores, a pavimentar la ruta de la confianza ciudadana en los resultados de las elecciones federales y locales. Analizan y comparan la aplicación de estos instrumentos en diversas elecciones y discuten dos mitos fundacionales de la desconfianza en los resultados electorales: 1. Algo parecido a un PREP se calló en 1988, lo cual, como

muestran los autores, es absolutamente falso. 2. En 2006 el supuesto fraude electoral fue producto de la manipulación de los resultados consignados y publicados por el PREP. Lo que además de ser falso es absolutamente ilógico, como bien argumentan Mirón Lince y Hernández Sánchez.

El PREP y los conteos rápidos se han consolidado jurídica y técnicamente. Han sido, más allá de situaciones anecdóticas, instrumentos para avanzar en la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en los resultados de las elecciones. Por supuesto queda camino por andar, sobre todo de cara al avance de la automatización de los procesos electorales con las urnas electrónica y el voto por internet.

La alternancia como posibilidad lógica y como hecho empírico es condición necesaria de la democracia. Es, además, como afirman Orlando Espinosa Santiago, Víctor Manuel Figueras Zanabria y Martha Miranda Muñoz en el capítulo 15, “una manera de medirle el pulso a la salud democrática de un país”. En su trabajo, los autores y la autora analizan las alternancias en las gubernaturas de los estados en el periodo de estudio de este libro. El índice cuantitativo es alto: en 10 de las 14 elecciones estudiadas se produjo alternancia; esto es, en 71.4% de los casos.

Asimismo, indagan sobre las circunstancias en las que se produjeron esas alternancias en las gubernaturas. Estudian, con detenimiento, algunas de las variables que la literatura previa ubica como ingredientes que, junto con otros, se han presentado en los casos de alternancia subnacional. Se trata del perfil del candidato que logra triunfar sobre el partido en el poder y las alianzas que se conforman ya sea con el fin de alcanzar la alternancia o bien de mantener a la fuerza a quien se encuentra en el poder estatal. Los datos son interesantes. De las 10 alternancias, solo en un caso se produjo con un candidato que hizo su carrera política en el partido que lo postuló: el PAN en Yucatán. Otro ganador fue antes empresario sin trayectoria política: Nayarit. Los ocho candidatos opositores triunfantes hicieron carrera política en partidos diferentes al que los postuló en las contiendas correspondientes. En dos casos, Jalisco y Yucatán, los opositores triunfantes fueron postulados

por un solo partido político; lo cual, por ciento, parece ser ya la excepción ante el avance de las coaliciones como principal instrumento de la lucha por el poder gubernamental subnacional. En los ocho casos restantes los opositores triunfantes lograron la posición como candidatos de diversas alianzas.

El análisis de asociación estadística de las variables referidas con la alternancia no permite arribar a conclusiones definitivas, muy probablemente por el limitado número de casos de estudio; pero la información abre una interesante veta de investigación. No obstante, nuestros autores concluyen que su “ejercicio descriptivo ha mostrado una tendencia a la normalización de la alternancia en el ámbito de los ejecutivos estatales”. Y esa es una buena noticia acerca de la salud de la democracia mexicana, para ponerlo en sus propios términos.

Buenas noticias para la democracia son los hallazgos del capítulo 16. El sistema de partidos nacional y los formatos de competencia en los sistemas subnacionales continúan siendo el espacio de distribución del poder y la representación política. Las y los votantes, que son los que toman las decisiones para que se lleve a cabo esa distribución, son cada vez más partidistas y se perfilan como sofisticados, pues tienden a distribuir sus preferencias en las elecciones federales y en las locales. Por ese motivo, a pesar de la avalancha que caracterizó los resultados del proceso electoral de 2018, el pluralismo está aún presente en la sociedad mexicana. Esto puede sostenerse mientras los partidos continúen manteniendo sus estructuras en el nivel de lucha política más inmediato para la ciudadanía: las elecciones municipales, donde antes, durante y después de 2018 se mantuvo el dique que detuvo a la avalancha.

Los resultados de este trabajo de análisis comparado de diversos aspectos de los procesos electorales en el periodo histórico definido cumplieron su cometido. Ahora se conoce más de cada uno de estos. Esa es, sin duda, una relevante aportación al desarrollo de los estudios electorales en este país.

Sobre las y los autores

Nohemí Argüello Sosa

Abogada, candidata al doctorado en Educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cursa el máster interdisciplinario en el Estudio y Prevención de la Violencia de Género, en la Universidad de Salamanca, España. Fue Consejera del Instituto Electoral de Tamaulipas, desde 2012, donde se desempeñó como presidenta de las comisiones de Difusión Institucional; Educación Cívica; Prerrogativas, Partidos Políticos y Agrupaciones; Igualdad de Género y Candidatos Independientes. Docente por más de 20 años en diferentes niveles educativos, autora de numerosos capítulos de libros y artículos de investigación sobre igualdad de género, elecciones y educación.

Javier Arzuaga Magnoni

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1998.

Ha sido investigador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México desde 1993. Sus líneas de investigación son los comportamientos políticos y electorales, la cultura política, los partidos políticos y los sistemas electorales en México y el Estado de México. Es autor y coautor de múltiples artículos, capítulos de libros y libros en torno a las temáticas mencionadas. Participa en diversas asociaciones científicas (Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, International Sociological Association, International Political Science Association, Circolo Amerindiano, entre otras).

Marcela Ávila-Eggleton

Politóloga, doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sus líneas de investigación son: procesos electorales, sistemas electorales subnacionales y comportamiento electoral. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel I); ha sido secretaria académica de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, miembro del Comité Editorial de la *Revista Estudios Políticos*, Experta de País para el proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) e integrante de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Es profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, de la que actualmente es directora.

José Juan Ayala Villaseñor

Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano" de la Universidad Autónoma de Guerrero. Es maestro en Ciencia Política del IIEPA-IMA-UAGro, cuenta con estudios de maestría en Derecho Electoral en la Escuela Judicial Electoral del TEPJF y es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por el IIEPA-IMA-UAGro. Miembro del "Laboratorio de Historia Oral. Ciudadanía,

Asociaciones, Movimientos Sociales y Violencia” y del equipo de trabajo para la constitución del Cuerpo Académico “Instituciones, procesos y actores políticos” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Trabaja en las líneas de investigación de ciudadanía, instituciones electorales y calidad de la democracia.

Sergio A. Bárcena Juárez

Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Ha sido asesor legislativo, consultor y director de los programas de Derecho y Ciencia Política del Tec de Monterrey. Actualmente es investigador en el Tecnológico de Monterrey y director de la asociación civil Buro Parlamentario. Sus intereses de investigación se relacionan con el desempeño legislativo, la representación política y el comportamiento electoral.

Adriana Báez Carlos

Doctora en Ciencia Política, maestra en Estudios Políticos y Sociales y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Académica e investigadora nacional nivel I de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y directora de Estudios de Género de la asociación civil Buró Parlamentario, se ha desempeñado como secretaria académica del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (2014-2020) y como Consejera Electoral distrital tanto en los procesos 2017-2018 y 2020-2021 como en el de Revocación de Mandato 2022. Entre 1990 y 2003 fue periodista de noticias nacionales e internacionales en la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Servicio Universal de Noticias, así como colaboradora en el diario *El Universal* y el suplemento *Política* de *El Nacional*. Forma parte de la Red de Politólogas, la Red de Investigación sobre Mujeres en Política y la Red de Defensoras de Derechos Político-Electorales de las Mujeres en México. Asimismo, ha colaborado con la Red Iberoamericana en Ciencias Sociales con Enfoque de Género. Sus

líneas de investigación son Poder Legislativo en México, relaciones Ejecutivo-Legislativo y representación política de las mujeres.

Sol Cárdenas Arguedas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (orientación en ciencia política) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante los procesos electorales simultáneos 2017-2018, se desempeñó como subdirectora de seguimiento al proceso electoral en la extinta Unidad Técnica de Planeación del Instituto Nacional Electoral. Actualmente, es profesora de asignatura adscrita al Centro de Estudios Políticos y al Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación principales son los sistemas electorales y sus efectos (tanto mecánicos como psicológicos), los partidos políticos y los sistemas de partidos, y la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Orlando Espinosa Santiago

Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Es Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO-México. Sus intereses de investigación versan sobre alternancias políticas, elecciones y alianzas electorales, particularmente en el ámbito subnacional mexicano. Su interés sobre el cambio político fue publicado en los libros *La alternancia política de las gubernaturas en México* (Fontamara) y con Diego Reynoso *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos* (Tirant Lo Blanch). Además de las mencionadas editoriales, ha publicado en instituciones como la BUAP, FLACSO-México e IEEM, y en revistas como *Foro Internacional*, *Revista Mexicana de Estudios Electorales* y *Revista Espiral*.

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Presidente de El Colegio de la Frontera Norte e investigador nacional nivel III por el Sistema Nacional de Investigadores. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid. Fue profesor visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego en el periodo de septiembre de 2019 a junio de 2020. Durante el periodo de septiembre de 2020 a junio de 2021 fue distinguido como Non-Resident Visiting Fellow en el mismo centro. Sus principales líneas de investigación son ciudadanía, nacionalidad y voto a distancia, democracia y procesos electorales. Entre sus publicaciones recientes, destaca el libro *El sufragio extraterritorial de las y los mexicanos. Participación, preferencias políticas y tipología del voto a distancia*, bajo el sello editorial del Instituto Nacional Electoral y del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, 2021.

Víctor Manuel Figueras Zanabria

Profesor-investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Es doctor en Política de la Universidad de Essex, Reino Unido y maestro en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus intereses y trabajos de investigación se enfocan en el análisis de los gobiernos subnacionales, particularmente en políticas de protección social, gobierno abierto y gobernanza. Entre sus trabajos recientes se encuentra "Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad" (2019), publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas*, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Flavia Freidenberg

Argentina y española. Investigadora Titular “C” Definitiva de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (nivel II). Investigadora responsable del proyecto PAPIIT “Reformas electorales y democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (clave: IN301020). Directora general del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fundadora y co-coordinadora de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus líneas de investigación están centradas en las instituciones, los actores de la representación política y la democracia.

Sebastián Garrido de Sierra

Profesor-investigador del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) en el CIDE, Catedrático Conacyt y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Estudió su maestría y doctorado en Ciencia Política en la Universidad de California, Los Ángeles. Su investigación abarca temas relacionados con política mexicana (elecciones, movimientos sociales), educación superior (financiamiento, fiscalización de recursos públicos), transparencia y la intersección entre estos tres temas. Actualmente analiza los cambios que atraviesan los sistemas electoral y de partidos en México. Su publicación más reciente es *La reforma definitiva. Un análisis de por qué y cómo la reforma electoral del PRI desencadenó la caída del régimen priista* (CIDE, 2019).

Karolina M. Gilas

Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de

México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Fue investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2010-2016) y Asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (2016-2019). Ha publicado nueve libros y más de 40 artículos y capítulos de libros sobre elecciones y representación política. Es miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres y otras asociaciones profesionales (IPSA, APSA, SOMEE, LASA). Líneas de investigación: representación política; representación política de las mujeres; elecciones, sistemas electorales y derecho electoral; ciencia política y género.

Javier Felipe Hernández Sánchez

Estudió Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Análisis Político en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Bioética en el Centro de Investigación Social Avanzada. Ha desempeñado cargos directivos y operativos en el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Ha impartido clases de Política y Propaganda Electoral en instituciones privadas de educación.

Tania Hernández Vicencio

Profesora-investigadora de Tiempo Completo en la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte. Fue Subdirectora del Área de Historia Contemporánea en la DEH-INAH y actualmente coordina el Seminario Permanente sobre las Derechas en México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, del Grupo de Trabajo CLACSO "Derechas Contemporáneas: Dictaduras y Democracias" y de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. Autora de cinco libros, coordinadora de cinco obras colectivas, ha publicado más de 30 artículos en revistas especializadas y más de 20 capítulos de

investigación. Líneas de investigación: élites y representación política, las de-rechas en México y política y religión en el México contemporáneo.

Gustavo Meixueiro Nájera

Candidato a doctor en Planeación Estratégica y Gestión del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Maestro en Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Cuenta con publicaciones en revistas especializadas y capítulos de libros, y ha coordinado textos referentes a políticas públicas y al análisis del electorado en México y América Latina. Ha sido servidor público en los ámbitos municipal, estatal y federal. Fue Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Sus líneas de investigación son: elecciones y sistemas electorales, opinión pública, participación política de la ciudadanía, elecciones subnacionales.

Martha Miranda Muñoz

Profesora-investigadora Titular, Tiempo Completo, del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE-BUAP); nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores; PhD en Economía (U Essex, Inglaterra), MSc Economía (CIDE). Actualmente imparte clases a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Sus líneas de investigación son políticas públicas, política social y metodología cuantitativa para la investigación en las ciencias sociales.

Rosa María Mirón Lince

Licenciada en Sociología, maestra y doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Titular C de Tiempo Completo, Definitiva, adscrita al

Centro de Estudios Políticos de la misma universidad. Nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores. Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999-2006. Integrante del Consejo Editorial de la *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, del Consejo Editorial de la *Revista Estudios Políticos-UNAM* y del Consejo Editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C., de 2016 a la fecha. Sus líneas de investigación son: partidos, procesos electorales, representación femenina y violencia política de género. Coordinó *Los estados en 2016*.

Cristina Abril Moreno Hernández

Profesora-investigadora de tiempo completo en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctorado en Investigación en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Guerrero. Fue Subdirectora Administrativa del IIEPA-IMA-UAGro entre 2016 y 2018. Ha sido Consejera Electoral Propietaria del INE en el 04 Consejo Distrital en el Estado de Guerrero, Proceso Electoral 2017-2018 y 2020-2021. Es miembro de asociaciones científicas como: la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Trabaja para la constitución del Cuerpo Académico “Instituciones, procesos y actores políticos” de la Universidad Autónoma de Guerrero. Líneas de investigación: reformas electorales, sistemas electorales y comportamiento electoral.

Juan Pablo Navarrete Vela

Profesor Titular en la Universidad de La Ciénega de Michoacán (UCEMICH). Doctor en Estudios Sociales (procesos políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2013. Autor de cinco libros. El más reciente se titula *Morena en el sistema de partidos en México: 2012-2018*, editado por el IEEM

(2019). Ha publicado más de 25 artículos en revistas especializadas. También ha participado en siete capítulos en libros colectivos. Líneas de investigación: partidos y liderazgo político, partidos políticos de izquierda en el sistema político mexicano.

David Torres Yáñez

Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma institución. Durante los procesos electorales simultáneos 2017-2018, se desempeñó como Jefe de Departamento de Monitoreo y Evaluación en la extinta Unidad Técnica de Planeación del Instituto Nacional Electoral. Sus líneas de investigación principales son: análisis de organizaciones públicas, neoinstitucionalismo y comportamiento judicial electoral.

Leonardo Valdés Zurita

Doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Fue Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral entre 2008 y 2013. Ha sido profesor universitario desde 1980; ha coordinado 13 libros colectivos; ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas y más de 30 capítulos en obras colectivas. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 1994. Es miembro de diversas asociaciones científicas. Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Ha participado en misiones de asistencia electoral y en programas de capacitación para funcionarios electorales en más de 30 países. Ha sido Jefe de Misión de Observación Electoral de la OEA. Su libro más reciente se titula *Cien años del Sistema Electoral Mexicano: continuidad y cambio*, Instituto Electoral del Estado de México, Serie Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales, 2021. Es profesor titular del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, del cual actualmente es Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado.

René Valdiviezo Sandoval

Sociólogo, doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Ha coordinado 11 libros colectivos y ha publicado dos de manera individual, además de 45 artículos y capítulos en revistas especializadas en temas político-electorales, nacionales e internacionales. Fue director fundador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, institución de la que fue Secretario General. Ha sido coordinador de las sesiones sobre Elecciones en América Latina, en el IV-ISA Forum of Sociology (Brasil), y del XLII y XLIII Convegno Internazionale di Americanistica, en Italia, en el que forma parte del Comité Científico. También es miembro de varias asociaciones científicas. Fue fundador y presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, y coordina el Grupo de Investigación: Elecciones en los Estados. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación son: partidos, elecciones locales y democracia.

Marisol Vázquez Piñón

Investigadora y asesora del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Maestranda en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca y de la Red de Síndicas de Oaxaca. Integrante de la Red de Defensoras de los Derechos Políticos de las Mujeres de Morelos, Guerrero y Oaxaca. Sus líneas de investigación son: estudios de género, mujeres y política, acciones afirmativas y democracias locales.

**Las elecciones en México 2017-2019,
en perspectiva comparada**

La edición estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**ESTUDIOS
ELECTORALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE