

EL PROCESO ELECTORAL 2018

RETOS
Y DESAFÍOS
DE LA
DEMOCRACIA
EN MÉXICO

COORDINADOR
GABRIEL PÉREZ PÉREZ



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa

**EL
PROCESO
ELECTORAL
2018**
RETOS
Y DESAFÍOS
DE LA
DEMOCRACIA
EN MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

DR. JOSÉ ANTONIO DE LOS REYES HEREDIA
RECTOR GENERAL

DRA. NORMA RENDERO LÓPEZ
SECRETARIA GENERAL

MTRO. OCTAVIO MERCADO GONZÁLEZ
RECTOR DE LA UNIDAD CUAJIMALPA

DR. GERARDO FRANCISCO KLOSS FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
SECRETARIO DE LA UNIDAD

DR. JORGE LIONEL GALINDO MONTEAGUDO
DIRECTOR EN FUNCIONES
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MTRO. LUIS EDUARDO HERNÁNDEZ HUERTA
JEFE DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES DCSH

**EL
PROCESO
ELECTORAL
2018
RETOS
Y DESAFÍOS
DE LA
DEMOCRACIA
EN MÉXICO**

GABRIEL PÉREZ PÉREZ
(COORDINADOR)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa

El proceso electoral 2018 : retos y desafíos de la democracia en México / Gabriel Pérez Pérez, coordinador . - Ciudad de México : UAM, Unidad Cuajimalpa, 2021.

348 p. : gráficas, tablas ; 14.7 x 22 cm. - (Colección Ciencias Sociales)

ISBN: 978-607-28-2434-8

1. Elecciones -- México -- 2018 2. Democracia -- México -- 2018. 3. Reformas constitucionales -- México -- 2018. 4. México -- Política y gobierno, Siglo XXI 5. América Latina -- Política y gobierno, Siglo XXI.

I. Pérez Pérez, Gabriel, coord.

Dewey: 324.972 P963 2021

LC: JL1292 P76 2021

Esta obra fue dictaminada positivamente por pares académicos mediante el sistema "doble ciego" y evaluada para su publicación por el Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Cuajimalpa.

Primera edición, 2021

D.R. © 2021, De esta edición, División de Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa).

Avenida Vasco de Quiroga 4871

Col. Santa Fe Cuajimalpa

Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, 05348, Ciudad de México

www.dcs.h.uam.mx

Diseño de colección y portada: Selva Hernández López

ISBN: 978-607-28-2434-8

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los titulares de los derechos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
---------------------	----------

I. REFORMAS, INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA

1. REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO: ALTA EFICIENCIA TÉCNICA Y DESCONFIANZA CIUDADANA GABRIEL PÉREZ PÉREZ	21
2. EL PAPEL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL: AVANCES Y RETOS EN LA DEMOCRACIA MEXICANA ALFONSO LEÓN PÉREZ	53
3. LA IZQUIERDA CONTEMPORÁNEA EN MÉXICO Y SU DINÁMICA ELECTORAL Y LEGISLATIVA LAURA VALENCIA ESCAMILLA	83
4. CAMBIO Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO EN TIEMPOS DE LA 4T MARIO C. CHAVARRÍA SUÁREZ	127
5. EL EJERCICIO PRESIDENCIAL DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: UN MANDATO CON GOBIERNO MAYORITARIO ALBERTO ESCAMILLA CADENA	161

II. CULTURA POLÍTICA, PARTICIPACIÓN Y ACTORES

6. LA IDENTIDAD PARTIDISTA EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN LAS ELECCIONES DEL 1º DE JULIO DE 2018 CARLOS LUIS SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ	195
---	------------

7. INSATISFACCIÓN DEMOCRÁTICA, PESIMISMO Y ELECCIONES DE 2018 RICARDO GÓMEZ VILCHIS	223
8. EL SALDO DE LA ALTERNANCIA ELECTORAL EN MÉXICO (2000-2018). CONSIDERACIONES EN TORNO DE UNA AGENDA SOBRE GOBERNACIÓN DEMOCRÁTICA GABRIEL PÉREZ PÉREZ / OSCAR FLORES JÁUREGUI	247
9. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES 2018. ¿EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN? ENRIQUE CUNA PÉREZ	273
10. LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y DE PUEBLOS ORIGINARIOS EN LAS ELECCIONES DE 2018 RAÚL FIGUEROA ROMERO / NANCY PAOLA DÁVILA FISMAN	307

INTRODUCCIÓN

El proceso electoral de 2018 en México ha sido analizado de manera extensa por diversas fuentes de opinión pública a partir de sus resultados oficiales. Sin embargo, las investigaciones académicas que consideran en conjunto las diferentes etapas de la organización, la realización y la conclusión de esta jornada electoral, en todos sus niveles, han sido escasas. Los resultados de las entidades federativas han modificado de manera sustancial la geografía electoral y la distribución del poder político en el país. Ambos escenarios suponen contextos radicalmente distintos a los que se esperaban en el marco de las elecciones periódicas, libres y competitivas, y, a su vez, propician más preguntas que certezas sobre la configuración de nuestro sistema político.

Por si fuera poco, fue el proceso electoral más grande de la historia de México. Se trató de la primera elección presidencial del Instituto Nacional Electoral (INE), de reciente creación (2014), que se hizo cargo de organizar, en todas sus etapas, la votación para un presidente de la República, 128 escaños en el Senado de la República y 500 curules en la Cámara de Diputados, sin dejar de mencionar que, en coordinación con los organismos públicos locales, llevó a cabo todas las acciones necesarias para la elección de gubernaturas (30 de 32, salvo Baja California y Nayarit), congresos locales, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías que, en conjunto, representaron 3 400 puestos de elección popular.

En este contexto, la Universidad Autónoma Metropolitana, desde su fundación, ha contribuido a consolidar la estructura político-institucional del país, por lo que es importante el testimonio que aporta a través de la investigación académica sobre la evolución del sistema político mexicano y los posibles escenarios en el corto y el mediano plazos.

La importancia de este libro radica en que a través de distintas disciplinas, como la ciencia política, la sociología y el derecho, tiende a responder, entre otras, las siguientes preguntas: ¿en que condiciones sociopolíticas se llevaron a cabo estos comicios?, ¿cuáles son las características institucionales que permitieron procesar una de las elecciones más grandes de la historia político-electoral de México?, y, sobre todo, ¿cuáles son sus posibles consecuencias en la consolidación de la democracia? Así, contribuye con un análisis valioso para explicar no sólo la complejidad de esta etapa histórica, sino para comprender la experiencia nacional en materia político-electoral que contrasta con la del resto de América Latina en tiempos no sólo de la globalización de la economía sino de la democracia como forma de gobierno.

En atención a esta diversidad de temas, se aplica la investigación tanto cuantitativa como cualitativa a través de distintas técnicas —investigación documental, estudio de caso, análisis teórico y estadístico, elaboración de índice, análisis de coyuntura y del discurso, formulación de prospectiva, modelo logístico multivariado y modelo de mínimos cuadrados ordinarios— que, en conjunto, integran una estrategia metodológica sólida e innovadora para comprender y explicar en su justa dimensión las implicaciones del proceso electoral federal de 2018. En la primera parte, “Reformas, instituciones y democracia”, se concentran los capítulos que estudian: los principales cambios en el marco normativo nacional que hicieron posible, por ejemplo, la implementación de nuevas atribuciones y facultades del INE, establecidas con el fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales; el surgimiento de un nuevo partido político con ideología de izquierda, representado por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que permitió, además del triunfo del actual presidente de la República, la conformación de mayorías determinantes en el Poder Legislativo federal; la propuesta de

un marco de referencia, fundamentalmente teórico, que permite entender los alcances y las limitaciones de los cambios en el sistema político mexicano frente a posibles escenarios de una Cuarta Transformación como propuesta del gobierno federal, y la figura institucional de la presidencia de la República bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador.

En la segunda parte, “Cultura política, participación y actores”, se agrupan las investigaciones que estudian el surgimiento de nuevas identidades partidistas. Por ejemplo, en la Ciudad de México, después de 21 años de ser gobernada por el mismo partido político y como consecuencia de su segunda experiencia de alternancia en el ejercicio de la jefatura de gobierno; el decremento constante de los niveles de satisfacción en relación con el desempeño de la democracia como forma de gobierno a nivel nacional; las implicaciones generales de los comicios a partir de la alternancia en la presidencia de la República desde el año 2000 y los desafíos que plantearon los resultados de 2018; la primera aplicación de las candidaturas independientes en los tres niveles de gobierno, sus resultados y su impacto real en el actual sistema de representación, y la evolución de la representación indígena y de los pueblos originarios en cargos de elección popular como resultado del proceso electoral de 2018.

Las dos partes tienen como objetivo principal facilitar al lector la revisión, pues ordenan la información rica en contenido y, a su vez, compleja por la diversidad de temas, que se distribuye en 10 capítulos.

El primero de ellos, “Reformas electorales en México: alta eficiencia técnica y desconfianza ciudadana”, aborda una de las paradojas más importantes que enfrenta la democracia en México y, de manera general, en América Latina: a mayor calidad técnica en la organización y la celebración de los comicios, menor aceptación de la democracia como forma de gobierno. Se plantea como

objetivo explicar que el sistema político mexicano en el siglo XXI, como se conoce a partir de los resultados electorales de 2018, se construyó con base en tres etapas sociohistóricas fundamentales: 1. La etapa del presidencialismo autoritario (1930-1976) como causa y origen de la desconfianza ciudadana; 2. La etapa de liberalización política y de la alternancia en el poder (1977-2006), y 3. La etapa de las reformas políticas (que abarcan más temas que los electorales) de 2007 y 2014. Pero entonces, se pregunta el autor: ¿por qué a mayor eficiencia electoral no corresponde mayor confianza ciudadana? En este capítulo se advierte que la concepción sobre la democracia en México ya no se concentra en la legitimidad de los procesos electorales ni de su marco normativo, sino en sus posibles limitaciones para generar condiciones de bienestar social. El papel de los gobiernos y su capacidad para hacerlo posible representa uno de los principales desafíos para el reciente ganador de la elección presidencial.

Lo anterior constituye uno de los principales temas a debate durante todo el libro. En el segundo capítulo, Alfonso León explica que el desarrollo de las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales en México tuvo un gran auge durante sus primeros años, debido a los avances logrados en equidad, transparencia, coordinación y participación ciudadana; sin embargo, los reiterados cuestionamientos y las denuncias de presunción de fraude electoral se han posicionado en la escena pública. El Instituto Federal Electoral (IFE), creado con la reforma electoral de 1990, nació con la premisa de ser la institución que brindara certeza y confianza en los procesos electorales; no obstante, al no cumplir con su función, al menos según algunos actores políticos, fue remplazado por una nueva autoridad electoral. El objetivo de este capítulo es describir las coyunturas que en 2014 dieron origen al INE, analizar el papel que ha desempeñado este organismo en los procesos electorales de 2015 a 2018 y exponer algunos de los retos que afronta para consolidarse como autoridad electoral.

Por su parte, en el capítulo 3, Laura Valencia ofrece un balance de la izquierda contemporánea en el Congreso mexicano a partir de su estrategia y su presencia electoral, de su peso legislativo y de la capacidad de cooperación e influencia de sus miembros en la agenda parlamentaria. En la primera parte se revisa la literatura en la que se analizan los rasgos que caracterizan a los partidos-movimientos, como base de la organización de la izquierda en América Latina y, en particular, en México. Posteriormente, se identifican las estrategias electorales que ha mantenido la corriente de izquierda en nuestro país hasta el triunfo de las elecciones de 2018. Para finalizar, se presenta un análisis cuantitativo de la composición legislativa y el peso de las izquierdas en las decisiones parlamentarias, mediante la elaboración de un índice de partido dominante, la revisión de la productividad legislativa del ala izquierda en el Congreso y el nivel de dominio del grupo parlamentario en la aprobación de la agenda gubernamental.

En el capítulo 4, Mario Chavarría propone la aplicación de una perspectiva teórica dinámica que asume al concepto de “cambio” como categoría fundamental para el análisis de los sistemas políticos contemporáneos y, en particular, del mexicano. Como una de las ofertas de campaña electoral del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, se ofreció, de manera constante, asumirse como el “gobierno de la Cuarta Transformación” (4T), lo cual se plasmó de manera formal en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, por lo cual el autor se pregunta: ¿qué es el gobierno de la 4T?, ¿cuál es el tipo de cambio requerido en el sistema político mexicano para considerarse una transformación?, ¿qué tipo de contenidos requieren esos cambios y en qué parte del sistema político? Para lograr un sentido de continuidad que permita hablar de una 4T no existe parámetro de comparación con los tres grandes procesos que se aluden como previos: la Independencia de México, las Leyes de Reforma y la Revolución mexicana.

Según el autor, los retos que enfrentan las democracias contemporáneas se relacionan con los principios de libertad, igualdad y bienestar de las personas, así como con una distribución equitativa del poder y de los recursos del gobierno. Los problemas actuales de la ciudadanía en México ya no se refieren a las formalidades que determinan el tipo de sistema político, sino al contenido que determina sus acciones y sus resultados. Depende de estos últimos si se propicia o no la transformación prometida.

En relación con la figura presidencial en el México del siglo XXI, Alberto Escamilla expone en el capítulo 5 las facultades de las cuales podría disponer Andrés Manuel López Obrador durante el ejercicio de su mandato, a partir del perfil jerárquico y vertical que lo ha caracterizado durante su trayectoria política. Para ello, el autor se pregunta si el presidencialismo que ejercerá el líder de Morena estará en sintonía con la incipiente democracia en el país a partir de tres condiciones: 1. En el marco del poder limitado que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. De la condición dominante de su partido, y 3. De las mayorías obtenidas por su partido, no sólo en el Poder Legislativo federal sino también en buena parte de los congresos estatales. Según el autor, estos tres escenarios pueden facilitar el retorno de un presidencialismo caracterizado por la centralización y la concentración de poderes. Las condiciones que se han configurado con el resultado de la elección federal de 2018 hacen posibles grados óptimos de gobernabilidad durante el mandato lopezobradorista. Sin embargo, como contraparte, esto aumenta la posibilidad de que se anulen los contrapesos respecto de sus acciones. En la primera parte de este capítulo se desarrollan algunos elementos de la teoría de los sistemas presidenciales; en la segunda parte se exponen los elementos que caracterizaron al presidencialismo mexicano durante el siglo XX y su etapa transicional a principios del XXI; posteriormente se abordan algunos elementos que sus-

tentaron el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en la elección presidencial de 2018, así como las posibles modalidades que podría asumir el presidencialismo mexicano durante el próximo mandato.

La segunda parte de esta obra comienza con el capítulo 6, en el que Carlos Sánchez presenta las variables explicativas de la identificación de los ciudadanos con los principales partidos que participaron en la elección de jefe de gobierno de la Ciudad de México el 1° de julio de 2018. A través de un modelo logístico multivariado y con datos de la encuesta de salida realizada en la capital de país por el Laboratorio de Innovación Política, el trabajo demuestra que el declive del perredismo se halla en correspondencia con la actual composición social e ideológica del morenismo; en el caso del priísmo, esa identidad fue sensible a las propuestas de campaña de su candidato, que se orientaron a rechazar frontalmente los derechos reproductivos y los derechos de las minorías sexuales; mientras que el panismo sigue ubicándose en el sector de medios y altos ingresos, con una ideología de derecha y como una coalición, al igual que el priísmo, contraria a la interrupción legal del embarazo y el matrimonio igualitario.

El capítulo 7, escrito por Ricardo Gómez, complementa este debate con dos preguntas que se vinculan con el grado de legitimidad de la democracia: ¿son la insatisfacción democrática y el pesimismo totalmente negativos para la democracia? y ¿cuáles son las principales determinantes que convierten a los ciudadanos en “verdaderos vigilantes” de una contienda política? Su punto de partida es el hecho de que los grupos más “frágiles”, social y económicamente hablando, son los más susceptibles de ceder a la tentación de recibir “regalos” de partidos políticos a cambio de modificar sus preferencias electorales. El autor explica en tres apartados los factores que favorecen una mayor vigilancia del ciudadano para identificar actos que comprometan la decisión

libre del votante. En el primer apartado, después de la revisión de la literatura correspondiente, analiza la confianza y el escepticismo en torno de la democracia y, al mismo tiempo, profundiza en los factores que incrementan la capacidad del ciudadano para detectar el reparto de “regalos” de partidos políticos como estrategia para comprometer la decisión electoral de la ciudadanía. En el segundo apartado expone la metodología que utiliza, la cual se basa en la creación de modelos de mínimos cuadrados ordinarios y en el uso de una encuesta organizada por Latinobarómetro 2017; finalmente, el tercer apartado presenta los resultados y las conclusiones del estudio.

En el capítulo 8, quien escribe, en compañía de Oscar Flores, abordamos dos perspectivas teóricas que permiten dimensionar la trascendencia de los procesos de alternancia electoral en México. Por un lado, la transición que parte de una orientación prescriptiva o normativa y que destaca una serie de componentes o atributos que cualquier régimen democrático debe tener, como un sistema de partidos plural, reglas de competencia electoral, organismos calificadoros de las elecciones autónomos, entre otros. En segundo lugar, los estudios críticos que centran su atención en la forma en que se desarrollan dichos componentes en el contexto sociopolítico de cada país. La propuesta teórico-metodológica de los autores consiste en superar el guion de las transiciones en términos de los mecanismos de acceso y distribución de cargos de poder y en asumir un enfoque con orientación empírica que mida y evalúe el funcionamiento de las instituciones. Con este objetivo, argumentan que el debate acerca de la democratización en México durante al menos dos décadas ha descuidado el estudio riguroso sobre los contenidos, los procedimientos y los resultados de las instituciones. El capítulo se divide en tres apartados: 1. La perspectiva teórica de los estudios sobre la transición a la democracia mexicana predominantemente prescriptiva; 2. El surgimiento de perspectivas

emergentes con orientación empírica para estudiar el desempeño de los regímenes postransición, más allá del paradigma procedimental, y 3. La necesidad de incorporar instrumentos ciudadanos de rendición de cuentas.

Enrique Cuna por su parte, en el capítulo 9, analiza el desempeño de los candidatos independientes durante el proceso electoral federal de 2018, a partir del cual concluye que su actuación tuvo muy poco que ofrecer a los ciudadanos en un contexto y una coyuntura que mucho influyó en el ánimo de los electores. La evaluación de la figura de los candidatos independientes deja interrogantes acerca de su papel como actores que aliviarían la crisis de representación política o la ahondarían. Los resultados del proceso electoral muestran que el electorado eligió a los candidatos de Morena y de los demás partidos políticos antes que a los candidatos independientes.

Por último, en el capítulo 10, Raúl Figueroa y Nancy Dávila explican que México, en el año 2001, se reconoció por primera vez como un país pluricultural. Ese reconocimiento tuvo lugar normativamente en el nivel constitucional. En este capítulo se analiza el fenómeno de la ciudadanía indígena y su participación en la democracia actual. El tema representa un importante reto: si bien, por una parte, en nuestro país se registra el pasado indígena, en el cual se sustenta la gran cultura nacional, y que lamentablemente no ha tenido el lugar que merece en la historia y en el presente de nuestro país; por otra parte, la lucha por el reconocimiento como ciudadanía diferenciada con sus propias formas y símbolos de representación, mismos que quedan de manifiesto en los sistemas electorales indígenas. La finalidad de este capítulo es saber cuál es la situación, en la práctica electoral, de los pueblos originarios en un sistema democrático institucionalizado y de la emergencia de una ciudadanía diferenciada. Los autores plantean que si bien han existido avances en la normatividad, en la práctica aún existe una gran

brecha para que haya una verdadera representación de los pueblos indígenas.

Gabriel Pérez Pérez,
Ciudad de México, agosto de 2021

I.
REFORMAS,
INSTITUCIONES
Y DEMOCRACIA

1. REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO: ALTA EFICIENCIA TÉCNICA Y DESCONFIANZA CIUDADANA

GABRIEL PÉREZ PÉREZ*

RESUMEN

Este capítulo tiene como objetivo explicar que el sistema político mexicano en el siglo **xxi**, como se conoce a partir de los resultados electorales de 2018, se construyó con base en tres etapas socio-históricas: 1. La etapa del presidencialismo autoritario (1930-1976), como causa y origen de la desconfianza ciudadana; 2. La etapa de liberalización política y de la alternancia en el poder (1977-2006), y 3. La etapa de las reformas políticas (que abarcan más temas que los electorales) de 2007 y 2014. Y, al respecto, cuestionar ¿por qué a mayor eficiencia electoral no corresponde mayor confianza ciudadana? A partir de una perspectiva histórica para el estudio de fuentes documentales y estadísticas como estrategia metodológica de investigación (cualitativa), se argumenta que la concepción sobre la democracia en México ya no se concentra en la legitimidad de los procesos electorales ni de su marco normativo, sino en sus posibles limitaciones para generar condiciones de bienestar social. El papel de los gobiernos y su capacidad para hacerlo posible representa uno de los principales desafíos para el reciente ganador de la elección presidencial.

ABSTRACT

The objective of this chapter is to explain that the Mexican political system in the **xxi** century, as it is known from the elec-

* Profesor Investigador y Jefe del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

toral results of 2018, was built from three socio-historical stages: 1. The stage of authoritarian presidentialism (1930-1976), as the cause and origin of citizen mistrust; 2. The stage of political liberalization and alternation in power (1977-2006), and 3. The stage of political reforms (which cover more than electoral issues) of 2007 and 2014. And in this regard, question why greater electoral efficiency does not correspond to greater citizen trust? From a historical perspective for the study of documentary and statistical sources as a methodological research strategy, it is argued that the conception of democracy in Mexico no longer focuses on the legitimacy of electoral processes or their regulatory framework, but on their possible limitations to generate social welfare conditions. The role of governments and their ability to make it possible represents one of the main challenges for the recent winner of the presidential election.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas, México ha enfrentado un largo proceso de reformas electorales que progresivamente construyeron un eficiente y complejo sistema de elecciones como en pocos países del mundo. El grado de complejidad que alcanza en la actualidad se evidencia no sólo en su capacidad de organizar y celebrar elecciones federales y locales en todas sus etapas y en todo el país, sino también de dirimir conflictos pre y poselectorales.

A partir de una reforma constitucional que culminó en 2014, contamos con un Instituto Nacional Electoral (INE) que posee un amplio catálogo de atribuciones y facultades de jurisdicción estatal y federal en materia electoral e, incluso, sobre entidades de interés público como los partidos políticos, para intervenir en temas de organización y funcionamiento internos. Además, se considera al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como la institución encargada de vigilar el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima

publicidad y objetividad como pilares del andamiaje político electoral del país.

Sin embargo, la confiabilidad de las elecciones, hasta antes de la alternancia del año 2000, y de los posteriores comicios presidenciales de 2006 y 2012, ha sido altamente cuestionada por sus grandes costos económicos y sus dudosos resultados que, en conjunto, repercuten en su grado de legitimidad. Movimientos sociales de protesta y el uso cada vez más frecuente de instancias jurisdiccionales para impugnar tanto el procedimiento como el resultado, muestran una paradoja: como consecuencia de un largo proceso de reformas electorales se ha logrado una alta calidad técnica en la organización y la celebración de los comicios en México, pero la aprobación ciudadana sobre el desempeño general de la democracia va en declive permanente. El desarrollo y el crecimiento de los sistemas electorales y de partidos no ha sido proporcional al cumplimiento de un conjunto de derechos ciudadanos que rebasan ampliamente el ámbito político electoral. No obstante que los mecanismos de acceso y distribución de cargos públicos a través de elecciones libres, limpias y competitivas sientan las bases mínimas y adecuadas para el mejoramiento de las condiciones generales de la democracia (Bobbio, 1986; Dahl, 1992; Sartori, 1989), la aceptación ciudadana sobre su desempeño ha ido en decremento en las últimas décadas.

A partir de la alternancia política en la presidencia de la República en el año 2000, los gobiernos en turno no han podido mejorar de manera sostenida el apoyo nacional a la democracia como forma de gobierno, que ha pasado de 46% en 2001 a 38% en 2018. El apoyo a la democracia ha tenido una serie de altibajos, por ejemplo un descenso significativo lo podemos ver si tomamos en cuenta que en el año 2016 éste fue de 48% y sólo dos años después descendió 10 puntos porcentuales, lo cual contrasta fuertemente con que en el año 2002 el apoyo a la democracia en México fue de 63%, el

porcentaje más alto que el país había tenido desde 1995. (Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana, 2018).

En este capítulo, en atención al primer elemento que constituye la relación: a mayor calidad técnica en la organización y la celebración de los comicios en México, menor aceptación de la democracia como forma de gobierno, es importante conocer qué tipo de reformas electorales se han implementado en México, con cuáles contenidos y a qué tipos de intereses han respondido.

A partir de esta contradicción entre eficiencia electoral y descontento ciudadano, las elecciones federales del año 2000 sentaron el antecedente histórico de la alternancia en el poder, entre un partido y otro, por la vía pacífica e institucional, a más de 70 años de un presidencialismo autoritario con partido hegemónico.

Los procesos electorales posteriores, de 2006 y 2012, respectivamente, generaron grandes conflictos poselectorales que sirvieron como precedente de la última reforma que modificó nuestro régimen de gobierno, la de 2014, como marco legal que propició, una vez más, un proceso de alternancia pacífico y ordenado en 2018. Cabe mencionar que es la primera vez en la historia contemporánea de nuestro país que un partido político identificado con ideología de izquierda, creado a partir de un movimiento social con cuatro años de gestación, ganó la presidencia de la República mediante la vía electoral.¹

1. Este resultado es importante por lo menos en dos sentidos: 1. Este partido, creado a partir de un movimiento social de rechazo a un eventual fraude electoral en 2006, logró lo que el Partido de la Revolución Democrática no pudo hacer en 29 años de participación electoral. ¿Cómo lo hizo? ¿Cuáles fueron sus estrategias? ¿Qué fue lo innovador en su plataforma electoral? En fin, como experiencia de éxito, vale la pena investigar y explicar sus implicaciones en la manera de hacer política. 2. Porque modifica la manera de entender y explicar nuestro sistema de partidos y nos obliga a regresar a teorías clásicas como la de los liderazgos carismáticos, que se creía habían sido superadas por nuestro desarrollo institucional y nuestro fortalecimiento democrático.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Ahora bien, tomando en cuenta que el principal rasgo característico de la transición mexicana hacia la democracia fue la institucionalización del pluralismo político y la realización de elecciones limpias y competitivas, es necesario preguntar: ¿por qué a mayor eficiencia electoral no corresponde mayor confianza ciudadana? A pesar de la alternancia política en la presidencia de la República y en la gran mayoría de las entidades federativas, ¿por qué no mejora la percepción sobre el desempeño de la democracia en México?

La tesis general es que la desconfianza sobre los organismos electorales tiene una profunda raíz en el régimen presidencialista autoritario y en cada una de las grandes reformas institucionales en la materia a partir de 1977 (la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida como LOPPE), que si bien es cierto han contribuido a la efectividad electoral que se puso a prueba el 1º de julio de 2018, también lo es que han propiciado el desgaste de la democracia como forma de gobierno.

En las siguientes páginas, mediante una perspectiva histórica que recurre al estudio de fuentes documentales y estadísticas como estrategia metodológica de investigación (cualitativa), se explican tres etapas que permiten comprender las razones de la alta eficiencia técnica en materia electoral: 1. La etapa del presidencialismo autoritario en México (1930-1976), como causa y origen de la desconfianza ciudadana en torno de las posteriores reformas electorales; 2. La etapa de liberalización política y de alternancia en el poder (1977-2006), y 3. La etapa de las reformas políticas (que abarcan más temas que los electorales) de 2007 y 2014, que modificaron el régimen de gobierno como se conoce en la actualidad.

El contenido de estas tres etapas permite argumentar que los procesos electorales, al margen de su eficiencia técnica, se relacionan directamente con programas de gobierno que no han cumplido con las expectativas ciudadanas en esas y en otras materias; por

ejemplo: la delincuencia organizada, el incremento de la violencia generalizada y los altos niveles de corrupción política, así como las crecientes brechas de pobreza y desigualdad que caracterizan no sólo a la realidad mexicana contemporánea sino a la de gran parte de los países de la región latinoamericana.

La concepción sobre la democracia en México ya no se concentra en la legitimidad de los procesos electorales ni de su marco normativo, sino en sus posibles limitaciones para generar condiciones de bienestar social. El papel de los gobiernos y su capacidad para hacerlo posible constituye uno de los principales desafíos para el más reciente ganador de la elección presidencial. Un triunfo electoral sin precedente en la historia moderna del país, con resultados ampliamente aceptados por todos los actores políticos de relevancia, sin que se haya cuestionado de manera importante el marco jurídico electoral ni sus principales instituciones, permite confirmar una segunda tesis: la alta eficiencia técnica del sistema electoral en México sólo es uno de los primeros requisitos para analizar y evaluar el ejercicio del gobierno.

Del análisis cualitativo de cada una de las etapas sociohistóricas referidas se desprende que el sistema político mexicano se construyó sobre la base de los mecanismos de acceso y distribución del poder, en lugar de hacerlo sobre los mecanismos de control y vigilancia para el ejercicio eficiente de los gobiernos. La alta eficiencia electoral alcanzada en 2018 —presidencia de la República— sólo es un requisito más que pondrá a prueba el fortalecimiento institucional de la democracia durante los siguientes seis años.

RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA AUTORITARIO (1930-1976)

Durante la primera mitad del sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940),² el régimen mexicano se consolidó sobre dos

2. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente de la República en ocupar el cargo

instituciones fundamentales: un presidente de la República fuerte y un partido oficial que pretendía incorporar a las masas obreras y campesinas organizadas en su totalidad. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) se convirtió en una institución estatal bajo el control del Poder Ejecutivo.

En esta etapa, el sistema político mexicano se fincó sobre un presidente de la República cuyos poderes reales rebasaban sus facultades constitucionales y sobre un partido hegemónico sin competencia alguna. No obstante, el PNR tenía una imagen popular muy deteriorada y para la mayoría de la población no era más que el partido de los caciques, de los políticos corruptos, de los capitalistas y de los terratenientes. Aun con la incorporación de nuevas organizaciones de clase obrera y campesina, como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936 y la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938, se había convertido en un aparato poco efectivo frente a la complejidad de la sociedad mexicana, carecía de debates democráticos en sus diversas instancias y prevalecía la tendencia a una centralización burocrática de la toma de decisiones (Garrido, 1982).

El problema electoral probablemente era el más inmediato que se presentaba a la dirección del PNR. Se debían encontrar mecanismos que permitieran la participación de los dirigentes sindicales —obreros, campesinos, burócratas o magisteriales— en la vida del partido. Las elecciones primarias se caracterizaban por la aprobación plebiscitaria de los candidatos seleccionados, lo que daba cierta legitimidad popular a las candidaturas, pero en realidad no existía ningún procedimiento democrático. Las elecciones constitucionales, a pesar de la débil oposición existente y de la casi nula participación popular, seguían caracterizadas por actos de

durante seis años. La facultad para hacerlo se fundamentaba en el denominado Plan Sexenal.

violencia que enfrentaban a candidatos oficiales con candidatos disidentes. Tanto las autoridades como los dirigentes partidarios, en lugar de promover la participación electoral de la ciudadanía, procuraban alejar a los votantes de las casillas. La participación electoral era mínima y la hegemonía del partido provenía tanto del manejo ilegal que se hacía de los comicios por parte de los grupos oficiales, como de la ausencia de fuerzas políticas organizadas de oposición.

En consecuencia, en 1938, por iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, el PNR se convirtió en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Ese cambio generó un efecto de ruptura y continuidad (Garrido, 1982). El PNR había tenido como objetivo primordial terminar con la multiplicidad de núcleos de poder constituidos por los grupos sociales regionales y locales organizados en torno de caciques revolucionarios, y el PRM, nueve años después, representó una tentativa para suprimir la participación de los militares en la política y para subordinar las organizaciones sindicales y las ligas campesinas al nuevo Estado. No obstante, continuó siendo el órgano electoral oficial, encargado tanto de preparar las elecciones como de seleccionar a los candidatos a los puestos de elección popular. El cambio de nombre sólo significó una extensión del régimen autoritario y corporativista.

A partir de 1938 el régimen mexicano se definió aún más como del tipo de partido hegemónico. Gracias a la integración de los principales sectores político-sociales —campesino, obrero, popular y militar—, el PRM adquirió un carácter corporativo que no había logrado antes. Aglutinó al mayor número de organizaciones populares, ligas campesinas, sindicatos obreros, sindicatos de empleados públicos (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, 1938) y, finalmente, fuerzas armadas. Los principios y los ideales de la democracia nuevamente quedaron rezagados de la agenda política.

En 1940 el gobierno de Manuel Ávila Camacho, sin dejar de perseguir la consolidación del sector público y de promover la necesidad de la intervención del Estado en la economía, tendió prioritariamente a crear estímulos a la empresa privada, limitó la reforma agraria, dejó de aplicar la *educación socialista* (iniciada por Lázaro Cárdenas) y llevó a cabo una política de oposición sistemática a las demandas de los trabajadores. Hechos que propiciaron la inconformidad de los sectores que hasta ese momento habían sido leales al PRM y que ocasionaron una nueva crisis dentro del partido. Casi al final de la Segunda Guerra Mundial, como resultado de sus múltiples efectos, en 1945 la dirección nacional propuso cambiar el nombre del PRM a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Entonces las fuerzas campesinas y obreras habían perdido el potencial revolucionario, se sometieron a la eficiencia del aparato burocrático, y ante la amenaza y el chantaje de los militares se resignaron al silencio en aras de la llamada “unidad nacional”.

Con excepción de la capacidad de adaptación del partido hegemónico, nada cambió en México. En materia de instauración de la democracia no se logró ningún avance. Ya en 1968 el movimiento estudiantil en México

irrumpió en un entorno político estructurado con base en relaciones personales, mediaciones reconocidas, e incentivos previamente establecidos entre actores de conductas previsibles y en espacios formalmente delimitados, donde no cabían disonancias, ni críticas, ni oposiciones, menos si éstas adquirían forma de partidos políticos y además tenían la osadía de pretender competir por el poder del PRI. Se trataba de un contexto de relaciones tradicionales, corporativas, patrimonialistas, clientelistas y centralistas de la política mexicana [Escobedo, 2000: 104].

La de 1968 fue una movilización que quería cambiar las condiciones generales de la política:

Fue una defensa en los hechos de la posibilidad de practicar una disidencia franca, para crear un ambiente nuevo de libertad. Se planteó la necesidad de cambiar la vida política; se advirtió que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, atenerse a la mayor complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicanas. El entramado legal en ese entonces no recogía ni reflejaba la política real, no existían verdaderos partidos políticos nacionales [Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 19-20].

Hasta este punto, según José Woldenberg (2002), el régimen mexicano se define como presidencialista, con un Poder Ejecutivo que excede sus facultades constitucionales y ejerce algunas metaconstitucionales, con subordinación de poderes al Ejecutivo federal, toma de decisiones centralizada, organizaciones sociales, sindicales y empresariales corporativizadas y clientelares, así como partido hegemónico, elecciones sin competencia real y sin partidos de oposición y leyes electorales restrictivas. Algunas de esas facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente eran las siguientes: 1. Designa al candidato presidencial del partido único (PRI), que se considera el virtual ganador de la contienda; 2. Es jefe de Estado y de las fuerzas armadas, lo que le permite asumir el control militar; 3. Es líder máximo del partido hegemónico, lo que convierte al partido en propiedad del Estado: no se distingue *el partido en el gobierno del partido del gobierno*; 4. Es negociador e interlocutor con las organizaciones sociales y los grupos de interés, corporativista y clientelar; 5. Designa a los candidatos del partido hegemónico a las gubernaturas de las entidades federativas, lo cual fortalece los cacicazgos locales; 6. Designa a los candidatos del partido hegemónico para la Cámara de Diputados y el Senado de la

República; 7. Es líder incuestionable de las políticas gubernamentales, y 8. Mantiene la iniciativa y el control de las reformas políticas y electorales (Escobedo, 2000).

La sucesión presidencial de 1970 ocurrió sin contratiempos. La regla de oro del régimen se cumplió sin dificultades. Gustavo Díaz Ordaz, presidente saliente (1964-1970), ejerció su poder discrecional e instruyó a los dirigentes del PRI y de los sectores campesino, obrero y popular para que el candidato en la contienda presidencial fuera su secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez. Pero la sucesión de 1976 fue diferente. Echeverría invistió con la candidatura presidencial a José López Portillo, pero la credibilidad del proceso sufrió una grave crisis: como una forma de protesta social, ningún candidato de oposición al PRI se registró para la contienda.

Esa circunstancia interrumpió dos líneas de continuidad del régimen: *a)* desde 1930, a partir de la existencia del PNR, el régimen toleró e impulsó la existencia de oposición al candidato presidencial en turno, lo que no implicaba un reconocimiento a la fuerza electoral real de la oposición, y *b)* hasta antes de 1976 en la biografía de la élite presidencial se encontraban huellas de un pasado militar, participación en procesos electorales, cargos partidistas y responsabilidades públicas asociadas con el control político. José López Portillo no había seguido ninguna de esas huellas, pero sí otras: inexperiencia política, experiencia burocrática en áreas técnicas del gobierno y formación profesional en el extranjero (Estados Unidos) (Escobedo, 2000).

En cuanto a los procedimientos democráticos, en 1970 seguía vigente la Ley Electoral de 1946, que otorgaba amplias facultades al Poder Ejecutivo federal para centralizar los procesos políticos y electorales y controlar, por medio de la Secretaría de Gobernación, los órganos y las instituciones que organizaban y dirigían las elecciones, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el

Registro Nacional de Electores. Desde 1963 se reformó la Constitución política para abrir espacios en la Cámara de Diputados a los partidos oficialmente reconocidos, que no podían derrotar al PRI en los distritos electorales; se creó la figura de diputados de partido, siempre y cuando obtuvieran 2.5% de la votación nacional, y por cada medio punto porcentual se otorgaba un diputado más, hasta un máximo de 20 por partido, incluidos los de mayoría relativa; se reconoció constitucionalmente a los partidos, pero sistemáticamente se rechazaban las solicitudes de los que no tenían el aval del PRI. En ese mismo año se definió el conjunto de partidos que permanecería inalterado 14 años, durante los cuales se celebraron cinco comicios federales: PRI, Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (pps) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Como ejemplo de que aun así no había competencia real, no fue sino hasta el año 2000 cuando un candidato presidencial de oposición ganó las elecciones (Escobedo, 2000).

LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN Y ALTERNANCIA EN EL PODER (1977-2006)

En 1977, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), se dio el primer paso de la transición mexicana hacia la democracia. Por primera vez en la historia, a pesar del carácter democrático del régimen que se plasmó en la Constitución de 1917, se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y se abrió la puerta a la competencia electoral, mediante el registro condicionado a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana, hasta entonces marginadas, con la obligación de obtener 1.5% de la votación nacional durante dos procesos electorales consecutivos.

Se estableció como obligación del Estado la asignación de recursos públicos para las actividades de los partidos políticos; se consideró como prerrogativa el acceso a los medios de comunica-

ción y se sentaron las bases de las coaliciones electorales en las entidades federativas y en sus municipios bajo las figuras de fusiones o frentes. Se estableció un sistema de impugnación electoral que contaba con instrumentos legales para presentar una inconformidad, protesta, queja, revocación o revisión en las distintas etapas de los comicios. De manera general, esta reforma electoral apuntó hacia la solución de tres grandes problemas (Middlebrook, 1988):

- a) Crisis de legitimidad a principios de la década de 1970, provocada por la violenta represión del movimiento estudiantil de 1968, así como por la precaria situación económica de la población en general.
- b) Emergencia de nuevos partidos de oposición fuera del sistema oficial.³
- c) Debilitamiento gradual de la capacidad competitiva del partido oficial y, como consecuencia, de su organización interna.

La legislación electoral emanada de la reforma de 1977 sirvió para regular las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985; sentó las bases necesarias para considerar el cambio de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista. A partir de entonces, las reformas más significativas del régimen mexicano tuvieron lugar en el terreno electoral.

En 1986, debido a la presión política de algunos partidos de oposición por los resultados de las elecciones intermedias de 1985, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) emitió la

3. Partido Democrático Mexicano (PDM, 1971), Partido Socialista de los Trabajadores (PST, 1973), Unidad de Izquierda Comunista (UIC, 1973), Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS, 1973), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT, 1974), Partido Popular Mexicano (PPM, 1975), Partido Socialista Revolucionario (PSR 1976) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT, 1976), todos aliados al Partido Comunista Mexicano (PCM, 1919).

siguiente reforma electoral, la cual sustituyó a la anterior LFOPPE por el Código Federal Electoral.

Esta reforma suprimió el registro condicionado y permitió las coaliciones y los frentes electorales; hizo posible el acceso de los partidos a los medios de comunicación y a los recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200; dispuso la renovación del Senado de la República cada tres años; permitió, a diferencia de la ley anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados de representación proporcional en la Cámara de Diputados, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules en total, lo que equivalía a 70% de los asientos de la cámara baja (llamada *cláusula de gobernabilidad*); fijó 15 minutos mensuales para los partidos en tiempo de transmisiones, que se incrementaban en periodos electorales, así como la realización de programas especiales para la divulgación de sus propuestas, y contempló la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiridas mediante la ley de 1977.

Después de las elecciones federales de 1988,⁴ cuyos resultados fueron fuertemente criticados por un movimiento social en crecimiento, el presidente Carlos Salinas (1989-1994) presentó la

4. Los resultados electorales de 1988 exhibieron el fenómeno que venía gestándose desde hacía buen tiempo en el país: el desgaste y la quiebra del modelo de dominación a partir del control y la gestión corporativa. El fin del partido “prácticamente único” implicó para el PRI no sólo entender y aceptar que el pluralismo político consolidaba a otras opciones, sino también que esta misma diversidad tenía que ampliarse y extenderse al interior de su propio partido. Además, la lección de 1988 para el PRI fue que había llegado la hora de ajustar cuentas con los sectores corporativos ante su autoritarismo y descomposición, así como por su incapacidad para aumentar su base social y penetrar en otros espacios, particularmente en aquellos núcleos ciudadanos que se habían ampliado con el desarrollo y la modernización del país. Abrir nuevos espacios a la participación y, desde luego, a la representación implicaba restarle posiciones a sus organizaciones corporativas.

siguiente reforma electoral, mediante la cual se sustituyó el Código Federal Electoral por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y se crearon cuatro nuevas instituciones: *a*) el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el que se depositó la función estatal de organizar las elecciones; *b*) el Registro Federal de Electores; *c*) el Servicio Profesional Electoral y *d*) el Tribunal Federal Electoral.

Con respecto a los partidos políticos, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones; se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos; se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

Durante esta etapa, el desarrollo de la democracia institucional tuvo su mayor avance en el terreno de los procesos electorales de las entidades federativas, que permitieron, además del establecimiento y el funcionamiento de las instituciones locales, equidad y limpieza en contiendas electorales reñidas, partidos políticos fuertes, votación libre, plural y diversa, cauces legales para solucionar conflictos, gobiernos divididos y alternancia en municipios y estados (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

No obstante el avance de los partidos de oposición y la mayor participación ciudadana en las elecciones, la estabilidad política del país tuvo algunas sacudidas en 1994: el levantamiento armado en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio (candidato del PRI a la presidencia de la República) y el asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; hechos que pusieron al descubierto, por una parte, la situación de marginación y exclusión de los pueblos y las comunidades indígenas del país y, por otra, la cri-

sis de una clase política que perdía espacios de poder y privilegios propios de un régimen de partido hegemónico.

En 1996 tuvo lugar otra reforma electoral, misma que culminó con un nuevo marco jurídico electoral. Concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, su plena independencia en relación con el gobierno y los partidos políticos, que se conoció como *ciudadanización de las elecciones*. Los ocho consejeros electorales y el presidente del consejo en el IFE fueron elegidos en la Cámara de Diputados por consenso de los partidos políticos.

En cuanto al Tribunal Electoral, la designación de los magistrados que lo componían ya no estuvo a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del presidente de la República, sino que fueron votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, se instauró el control de legalidad y de constitucionalidad. El Tribunal Electoral ya no estaba limitado a atender los problemas de índole federal, sino que tenía facultades para conocer y resolver conflictos locales; se modificó el régimen legal de los partidos políticos, que exigió nuevamente el umbral de 2% de la votación nacional, y se creó una figura nueva para la organización de opciones distintas: las agrupaciones políticas. Las condiciones de la competencia mejoraron y los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron, lo mismo que el acceso a los medios electrónicos de comunicación.

La autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos; se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, de modo que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada; también se restaron los márgenes de sobrerrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados. Asimismo, se inyectó mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional, y, por

último, se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su jefe de gobierno y de sus 16 jefes delegacionales, y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En general, con esta reforma se atendieron seis grandes preocupaciones sobre el sistema electoral: 1. El régimen de partidos; 2. La nueva conformación del Poder Legislativo federal; 3. Los órganos electorales; 4. La justicia electoral; 5. Condiciones de competencia más equitativas e igualitarias, y 6. La reforma política del Distrito Federal.

Según el tipo de reformas descritas hasta aquí, se pueden distinguir al menos tres impactos en la construcción de elecciones transparentes:

- La restricción-apertura a la participación de las primeras negociaciones transicionales (1977-1986).
- La definición de las condiciones de la competencia, cuyos ejes fundamentales fueron la limpieza y la transparencia de los procesos electorales (1990-1994).
- Los ajustes institucionales para la consolidación de la democracia procedimental (1994-1996).

En 1997, con la realización de elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal, los competidores fueron *aceptables*, no hubo denuncia alguna de fraude y se colocó en la Cámara de Diputados a una mayoría de legisladores de oposición. Se abonó a la transparencia electoral, a la descentralización política, al fortalecimiento de *contrapesos*, al fin del corporativismo y al respeto al Estado de derecho.

En el año 2000, los resultados de las elecciones para presidente, e intermedias para la Cámara de Diputados, otorgaron el

triumfo a un partido de oposición (PAN).⁵ La importancia del hecho radicó en que, finalmente, en México se pudo transferir el poder del gobierno federal de un partido a otro, mediante elecciones libres, limpias y competitivas.

La alternancia en el poder que se logró en ese año no significó el inicio de algo nuevo, sino la conclusión de un proceso de reformas electorales, en el que los cambios políticos sustituyeron las relaciones políticas autoritarias por partidos consolidados, con aumento de su competitividad y la alternancia en los niveles municipal y estatal.

También es importante señalar que en junio de 2002 se produjo otra reforma electoral en materia de acciones afirmativas. A raíz del interés de organizaciones sociales de mujeres y de los partidos políticos por lograr el equilibrio en la participación política entre hombres y mujeres, se reformó el Cofipe, para intentar garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre los géneros. Para tener acceso a cargos de elección popular, asegurando para las mujeres por lo menos 30% de las candidaturas para diputadas federales y senadoras de la República, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa, se incluyeron disposiciones legales para cancelar o rechazar, por parte del IFE, las listas partidistas de candidaturas que incumplieran con dicha norma.

REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES DE 2007 Y 2014

Las elecciones intermedias de 2003, después del proceso de alternancia en el poder, se realizaron en un contexto muy diferente respecto a las condiciones de competitividad del sistema de partidos. Ninguna fuerza política logró por sí misma la mayoría absoluta en alguno de los órganos de representación federal y locales.

5. El porcentaje de la votación de esa elección fue el siguiente: Alianza por el Cambio: 42.52%; PRI: 36.10%; Alianza por México: 16.64%; PCD: 0.55%; PARM: 0.42% y DS: 1.57%. Fuente: Instituto Federal Electoral, 2000.

Las elecciones federales de 2006, por su parte, significaron un nuevo partearguas en cuanto al diseño institucional del sistema electoral en su conjunto.

El resultado tan cerrado de la elección para presidente de la República (0.58% de diferencia entre el primero y el segundo lugar: PAN y Coalición por el Bien de Todos, integrada principalmente por el Partido de la Revolución Democrática) llevó, por un lado, al desconocimiento del resultado oficial por parte de los partidos de izquierda coaligados y, por el otro, a la movilización política y social, que enarboló como consignas principales el “fraude electoral” y el “recuento de los votos”, que en conjunto afectaron ampliamente la credibilidad ciudadana frente al proceso y los resultados electorales, cuestionando la eficiencia y la calidad de las instituciones electorales, políticas y de impartición de justicia en México y propiciando, en el mediano plazo, la profundización de una grave crisis de participación y representación políticas que colocaron en tela de juicio la legitimidad del sistema político democrático.

Después de las altas expectativas generadas a partir de la alternancia del año 2000, la desconfianza ciudadana sobre los sistemas electoral y de partidos se reflejó en un mayor desgaste institucional y en una grave caída en cuanto al índice de desarrollo democrático en el país.

En ese contexto, en 2007 se discutió y se aprobó un nuevo conjunto de reformas constitucionales en materia electoral que consistió esencialmente en atender reclamos sobre las elecciones presidenciales del año anterior:

- 1) Fortalecimiento de las atribuciones y las facultades de las autoridades electorales federales (IFE, Unidad de Fiscalización, Comité de Radio y Televisión, Contraloría General, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).
- 2) Disminución significativa en el gasto de campañas electorales.

- 3) Diseño de un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos:
- a) Se redujo el financiamiento público destinado al gasto en campañas electorales.
 - b) Se estipuló una nueva forma de cálculo de financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
 - c) Se establecieron límites menores a los vigentes en la actualidad para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
 - d) Se redujeron los tiempos de las campañas electorales y se regularon las precampañas.
 - e) Se perfeccionaron las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a no aplicar leyes electorales contrarias a la Constitución; declarar la nulidad de la elección presidencial, y conocer sobre recursos de apelación y juicios de revisión constitucional federales y locales.
 - f) Se prohibió que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y en sus resultados.
 - g) Se prohibió a los partidos políticos contratar propaganda en radio y televisión.

En materia de acciones afirmativas (después de haberse legislado el 30-70 cinco años atrás), gracias a la participación de organizaciones políticas y sociales de mujeres de todo el país se estableció en el Cofipe la cuota de género para que los partidos políticos postularan como máximo 60% de candidaturas de un mismo género e incluyeran en sus listas de representación proporcional al menos a dos mujeres por cada segmento de cinco.

Asimismo, se estableció que al menos 2% del gasto ordinario de los partidos debía destinarse a la capacitación y a la formación

de liderazgo de las mujeres. A más de 40 años de la reforma electoral de 1977, los resultados del sistema electoral y de partidos no han sido los esperados. Después de un largo proceso de especialización técnica, no sólo de la organización de comicios, sino de la emisión de resultados y mecanismos de inconformidad, el sistema político enfrenta la paradoja ya mencionada: se ha logrado una alta calidad técnica de las elecciones frente a una gran crisis de legitimidad ciudadana que cuestiona numerosas limitaciones y dificultades en todos los procesos electorales. Destaca, además de viejas prácticas del régimen autoritario, la inequidad en la competencia electoral que vulnera la participación libre, igualitaria y abierta de la ciudadanía.

Hoy en día, en el contexto de la pluralidad política y de los gobiernos divididos, el problema fundamental consiste en regular la multiplicidad de actores que, en su búsqueda por el poder, están dispuestos a infringir la normatividad electoral e, incluso, a romper con los esquemas elementales de una contienda democrática.

La elección de presidente de la República de 2012 dio cuenta de lo anterior. No obstante que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de más de seis puntos porcentuales (6.62%), la de ese año ha sido una de las elecciones más impugnadas, principalmente debido a los principios constitucionales que garantizan la celebración de comicios libres, auténticos y democráticos. La dinámica de las impugnaciones se fundamentó en lo siguiente:

- 1) El tribunal tenía atribuciones suficientes para declarar la nulidad de la elección, pero no lo hizo.
- 2) La equidad de la contienda se había violado por la interferencia de los medios de comunicación en distintas partes del proceso electoral, e incluso en la construcción de la candidatura del candidato ganador.
- 3) La inequidad también se había manifestado en la adquisición y

el uso de recursos económicos, mediante mecanismos que presuntamente violaron la ley.

- 4) La libertad del sufragio se había violentado mediante la compra y la coacción de los ciudadanos para que votaran por el candidato del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con su resolución, sentó el precedente para la siguiente reforma electoral de 2014, llamando la atención sobre el hecho de que se pudo comprobar el mal uso de recursos económicos de dudosa procedencia y la incidencia de algunos medios de comunicación a favor del candidato ganador, pero no al grado de que se pudiera modificar el resultado final de la elección. Sin dejar de mencionar el contexto nacional de violencia e inseguridad en el que se llevó a cabo dicha elección.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 se dio en un contexto similar al de las elecciones federales de 2006, tratando de responder a problemáticas específicas de coyuntura electoral e intentando resolver crisis de participación y representación políticas en constante crecimiento durante las últimas décadas.

Sin embargo, también representó un parteaguas en la configuración del sistema político mexicano porque modificó algunos de sus pilares construidos a partir del movimiento revolucionario de 1910; por ejemplo, el principio de no reelección de legisladores y autoridades locales, así como el reconocimiento de instrumentos de participación ciudadana que, aunque limitados, permiten la ampliación gradual de la influencia ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Algunos de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de 2014 se agrupan en siete áreas: régimen de gobierno, reelección, autoridades electorales, régimen de partidos políticos, fiscalización, medios de comunicación masiva e instrumentos de participación ciudadana (Congreso de la Unión, 2017).⁶

RÉGIMEN DE GOBIERNO

El nuevo presidente electo en julio de 2018 podría optar por establecer un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos a través de un convenio, que deberá ser aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. El gabinete del presidente de la República queda sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, dependiendo del cargo de que se trate.⁷

La reforma cambió la denominación de la Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República y modificó el mecanismo del nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, quien será nombrado por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores; este nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República.

6. Los artículos que se reformaron en 2014 fueron los siguientes: 6º, 35, 41, 59, 76, 99, 102, 115, y 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
7. Cámara de Diputados: facultad exclusiva para ratificar a los empleados mayores y al secretario de Hacienda. Senado de la República: ratificación de empleados superiores de Relaciones Exteriores y se le atribuye la facultad de integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República, de nombrarlo y de hacer observaciones a su remoción, que es facultad del presidente.

REELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES Y SENADORES ELECTOS EN 2018

Los senadores podrán ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro. Deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato. Las entidades federativas deberán regular la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años.

AUTORIDADES ELECTORALES

La reforma constitucional suprimió al IFE y en su lugar creó el Instituto Nacional Electoral (INE) como órgano de carácter nacional. Se homologaron los estándares con los que se organizan los comicios electorales a nivel federal y local bajo los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad.⁸

Una de las facultades innovadoras del INE es la atracción de los procesos electorales en las entidades federativas, para los procesos tanto federales como locales en sus diversas etapas. Se mantuvieron todas las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se le agregó la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y guber-

8. A partir de entonces, el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección, compuesto por 10 consejeros electorales y un consejero presidente. El procedimiento de nombramiento prevé una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los consejeros durarán en su función nueve años y no podrán ser reelectos.

namental; la realización de actos anticipados de campaña, y en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.⁹

RÉGIMEN DE PARTIDOS

Se elevó a rango constitucional el requisito para los partidos políticos nacionales de obtener al menos 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión, para mantener el registro y acceder a las prerrogativas de ley.

En materia de rendición de cuentas, se reconoce por primera vez a los partidos políticos como sujetos responsables en materia de transparencia y se estipula que la información que posean será pública y sólo será reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Los partidos políticos podrán realizar convenios de coaliciones en tres modalidades diferentes: flexibles, parciales y totales. Y por último, se incluyeron acciones afirmativas; por ejemplo, la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género, es decir, que las listas se integren con 50% de hombres y 50% de mujeres para la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales; no obstante, no se consideró a las elecciones municipales ni a las autoridades electorales locales.¹⁰

9. Ahora, los tribunales electorales locales se integran por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria.
10. En 2002 se legisló sobre la relación de paridad de género en proporción de 30-70%; en 2007, en razón de 40-60%, y en 2014, en proporción de 50-50%, en candidaturas para mujeres y hombres.

FISCALIZACIÓN Y REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA

Una demanda importante de los partidos de oposición a partir de los conflictos electorales en la elección federal de 2006 fue definir criterios y facultades para declarar la nulidad de una elección en caso de hallarse elementos suficientes. Así que se estableció como causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña por 5% del monto total autorizado, o haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Las violaciones a los principios de equidad y transparencia tienen que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. Se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primero y en el segundo lugar sea menor a 5 por ciento.

En caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar el candidato sancionado, pero sí el partido que lo postuló.

COMUNICACIÓN POLÍTICA

También debido a experiencias previas en el uso excesivo de publicidad contratada en medios de comunicación masiva, la propaganda política o electoral que difundan los partidos y los candidatos deberá abstenerse de utilizar expresiones que calumnien a las personas; asimismo, una ley de propaganda gubernamental establece las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública y de cualquier otra institución de los tres órdenes de gobierno, lo cual garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales y límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos, para evitar en las campañas y los procesos electorales el uso de recursos destinados al gasto social.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otro aspecto importante es la inclusión de mecanismos que contemplan la participación ciudadana en áreas o temas en los que no se consideraba. Al margen de la discusión sobre los requisitos excesivos para su cumplimiento eficaz, el sistema electoral ahora cuenta con instrumentos ciudadanos de participación, como la consulta popular, el derecho ciudadano a proponer leyes y las candidaturas independientes, que en el régimen anterior eran impensables.

REFLEXIÓN FINAL

Atendiendo al objetivo de este capítulo, el conjunto de reformas electorales que se explican brevemente muestra los antecedentes sociopolíticos de la actual estructura institucional del sistema electoral y la disyuntiva entre el perfeccionamiento de los mecanismos de acceso y distribución del poder y la construcción de una confianza ciudadana a partir de la reforma constitucional de 2014.

Una vez desvanecido el régimen autoritario, se evidenció la disyuntiva entre mejorar los procedimientos y las instituciones de acceso al poder y la construcción de una democracia con calidad para restringir los abusos del ejercicio del poder. La definición en sí del proceso de instauración de la democracia da cuenta de lo que se consideró como una prioridad: la derogación de las estructuras y los comportamientos que caracterizaron al régimen autoritario precedente y su gradual deslegitimación, así como el rediseño institucional y normativo que privilegió el proceso de definición, aprobación y puesta en práctica de las nuevas reglas del juego.

Esta serie de reformas constitucionales y legales, que se mantuvieron durante un largo periodo en México, mostraron esta tendencia de rediseño y de fortalecimiento de los procesos electorales hasta su evolución a un sistema de partidos plural y competitivo, enmarcado por un sistema electoral complejo y eficiente.

Se han sentado las bases mínimas para colocar a los ciudadanos como principales actores de la democracia y como eje de las acciones institucionales. Contrariamente a los principios antirreeleccionistas heredados de la Revolución, los legisladores federales y estatales y quienes tienen cargos de elección popular locales se pueden reelegir en el marco de un sistema de rendición de cuentas basado en el castigo-recompensa para quien ejerza con pulcritud el servicio público.

El sistema electoral se actualizó y asumió el carácter nacional para controlar en cierta medida el crecimiento de los cacicazgos locales; posee mejores mecanismos de fiscalización y vigilancia para el ejercicio de los recursos públicos y para detectar el uso de dinero de procedencia ilícita en las campañas electorales, y cuenta con medios de impugnación ágiles y menos burocráticos para dotar de transparencia y legalidad el resultado de los comicios y establecer sanciones para los delitos electorales, que pueden ser causales de nulidad de la elección.

La organización interna de los partidos políticos, que durante el régimen autoritario se consideraba impenetrable, ahora es susceptible de modificarse a través del INE. Los partidos nacionales y locales son sujetos de controles fiscales más estrictos y están obligados a acatar los lineamientos en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Con el objetivo de mejorar la pluralidad y el sistema de representatividad no sólo se aprobaron tres tipos de coaliciones entre partidos, sino que también se estableció la pérdida del registro para aquellos institutos políticos que obtengan menos de 3% de la votación válida emitida. Se reguló el gasto público de la propaganda gubernamental y se mejoró el acceso a los tiempos del Estado para la publicidad de las actividades partidistas.

En cuanto a acciones afirmativas, se incluyó en la Constitución la paridad de género entre mujeres y hombres en todos los car-

gos de elección popular de todos los niveles de gobierno e, incluso, en los cargos de dirección nacional de los partidos políticos.

Asimismo, se incluyeron instrumentos de participación ciudadana, de manera restrictiva y con requisitos difíciles de cumplir, pero que han fijado un precedente para su gradual perfeccionamiento y amplitud. La consulta popular —que incluye el derecho ciudadano para proponer leyes— y las candidaturas independientes ampliaron el espectro de representación. Frente a las graves crisis de legitimidad institucional, personas sin militancia partidista se han convertido en legisladores que impulsan temas de la agenda política ciudadana, aportando nuevas dinámicas que alientan la participación y la competencia en el terreno electoral.

A tres años de su implementación, aún es difícil vislumbrar sus resultados inmediatos, pero a corto y mediano plazos podrían influir de manera considerable en las condiciones democráticas del país.

Las elecciones transparentes, la garantía del derecho al voto libre y razonado, los instrumentos de transparencia, las obligaciones y las prerrogativas de los partidos políticos, así como los mecanismos de legalidad y los instrumentos para prevenir y denunciar los delitos electorales, son exhaustivos y abarcan prácticamente todas las áreas de eventuales conflictos poselectorales.

La eficiencia y la eficacia electorales, que hace décadas se planteaban como una aspiración, remiten ahora a la responsabilidad política de todos los actores participantes, a una cultura política madura de la ciudadanía para que haga uso de todos esos instrumentos disponibles, y a la participación crítica, activa e informada de los jóvenes universitarios.

La paradoja mexicana entre la alta eficiencia electoral y la escasa legitimidad de los resultados electorales demanda el compromiso de todos los actores —con partido y sin partido— de respetar las normas electorales que ellos mismos se han impuesto y cumplir con el irrestricto apego al Estado de derecho.

REFERENCIAS CITADAS

- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (5ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cansino, C. (2004). *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*. México: CEPCOM.
- Congreso de la Unión (31 de julio de 2017). *H. Cámara de Diputados. LXIII Legislatura*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2019). México. Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Escobedo, J. F. (2000). *Resonancias del México autoritario*. México: Universidad Iberoamericana.
- Garrido, L. J. (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México: Siglo XXI.
- Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.
- Middlebrook, K. J. (1988). La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México. En G. O'Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2 (pp. 187-223). Buenos Aires: Paidós.
- Sartori, G. (1989). *Teoría de la democracia*, tomo 2, *Los problemas clásicos*. México: Alianza Editorial.
- Sonnleitner, W., Alvarado, A., y Sánchez, A. (2012). La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y la cuestión de la legitimidad democrática. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Especial sobre Observación Electoral 2012, 4, 369-392.

- Woldenberg, J. (septiembre de 1999). La transición a la democracia. *Nexos*.
- (29 de agosto de 2002). Después de la transición. *Milenio Diario Monterrey*, pp. 20-21.
- (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.
- (2003). La transición democrática mexicana: seis tesis. En E. Suárez-Íñiguez, *Enfoques sobre la democracia* (p. 175). México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

2. EL PAPEL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL: AVANCES Y RETOS EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

ALFONSO LEÓN PÉREZ*

RESUMEN

El desarrollo de las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales en México tuvo un gran auge durante sus primeros años; lo anterior debido a los avances en equidad, transparencia, coordinación y participación ciudadana. Sin embargo, los reiterados cuestionamientos y las denuncias de presunción de fraude electoral se han posicionado en la escena pública. El Instituto Federal Electoral (IFE) creado por la reforma electoral de 1990, nació con la premisa de ser la institución que brindara certeza y confianza en los procesos electorales; no obstante, al no cumplir con su función, al menos según algunos actores políticos, fue remplazado por una nueva autoridad electoral. El objetivo de este artículo es describir las coyunturas que dieron origen en 2014 al Instituto Nacional Electoral (INE) y analizar el papel que ha desempeñado este organismo en los procesos electorales de 2015 a 2018, con la finalidad de exponer algunos retos que afronta para consolidarse como autoridad electoral. La metodología para la elaboración de este texto corresponde a la investigación de tipo documental.

ABSTRACT

The development of the institutions responsible for organizing the electoral processes in Mexico, had a great boom in its early

* Profesor Investigador del Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

years, the former due to the progress made in equity, transparency, coordination and citizen participation; However, the repeated questions and allegations of presumption of electoral fraud have positioned themselves in the public arena. The Instituto Federal Electoral (IFE) created with the electoral reform of 1990, was born with the premise of being the institution that would provide certainty and confidence in the electoral processes, however, by not fulfilling its function, at least for some political actors, was replaced by a new electoral authority. The objective of this article is to describe the situations that gave rise in 2014 to the Instituto Nacional Electoral (INE) and analyze the role it has played in the electoral processes from 2015 to 2018, with the aim of exposing some of the challenges it faces in order to consolidate itself as electoral authority. The methodology for the preparation of this text corresponds to documentary research.

INTRODUCCIÓN

En las últimas cuatro décadas, México ha experimentado un complejo y lento proceso de democratización. La vigencia del régimen político protagonizado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con su carácter semiautoritario, favorecido por la normatividad y las instituciones político-electorales que estructuraron una competencia desigual, comenzó a mostrar signos de agotamiento. Los conflictos sociales de la década de 1960, de manera destacada el conflicto estudiantil de 1968, la represión conocida como guerra sucia en la década de 1970, la crisis económica de la década de 1980 y la movilización social después del sismo de 1985, motivaron el reclamo social por la apertura para las fuerzas políticas distintas del régimen.

Desde la reforma política de 1946 el órgano administrativo encargado de organizar las elecciones en México funcionó bajo la coordinación del gobierno en turno, un hecho que tras varias

reformas electorales no había cambiado. Lo acontecido en las elecciones de 1988 con la llamada *caída del sistema*, cuando el triunfo nuevamente lo obtuvo un candidato del PRI, generó descontento social y evidenció de nueva cuenta que las instituciones, las normas y los operadores políticos no contaban con las condiciones para garantizar la transparencia del resultado de las elecciones. La exigencia por la creación de una autoridad electoral capaz de dar certeza a los comicios era una tarea que no podía aplazarse más.

En 1990 la reforma electoral dio paso a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), definido como un “organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, 1990, artículo 70, párrafo 1). La tarea primordial del IFE consistía en organizar los procesos electorales, con estricto apego a la legalidad, regido por parámetros técnicos y en constante profesionalización (Woldenberg, 2002: 47); con la reforma electoral de 1996¹ generó una gran expectativa pues contaba con una nueva estructura legal y había logrado su autonomía y su independencia al desligar al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección a los consejeros ciudadanos (Carpizo, 2012: 394).

Los resultados de las elecciones de 1997 reforzarían la imagen del IFE como garante de la democracia, cuando los actores políticos que tradicionalmente ocupaban los puestos de elección fueron cambiando (Becerra, 2000: 17). Por primera vez, el PRI no obtuvo la mayoría relativa en la Cámara de Diputados. La historia se repitió en las elecciones federales del año 2000, ya que Vicente Fox Quesada, candidato de la coalición Alianza por el Cambio (APC) formada por los partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de

1. En la misma reforma, el Tribunal Federal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación y se constituyó como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

México (PVEM), ganó el cargo de presidencia de la República. La APC obtuvo, además, un alto número de escaños en ambas cámaras.

Lo que ocurrió en las elecciones federales de 1997 y 2000, supuso ante el imaginario público la idea de que la democracia por fin se había consolidado en México, y de que el trabajo del IFE era parte importante en este supuesto. Las reformas electorales transformaron al IFE, con avances² y retrocesos,³ lo que naturalmente aumentaría sus atribuciones y sus facultades y, subsecuentemente, ocasionaría problemas a la institución.

En la jornada electoral de 2006, los resultados de la elección presidencial arrojaron un margen tan estrecho, de 0.58%,⁴ en los votos entre el primero y el segundo lugar, que pusieron en duda la certeza de esa votación. Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato de la coalición Por el Bien de Todos, denunció irregularidades tanto en el periodo de campañas como durante la elección.

Entre las controversias mencionadas, en las que también participaron militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y diversos ciudadanos, destacan la inconsistencia en las listas de votaciones de algunas casillas y urnas con menos o más votos que los votantes registrados en ellas; las dudas sobre la legitimidad del uso de los recursos de empresarios y autoridades en funciones para inclinar el voto a favor del candidato del PAN; la difusión inequitativa de las campañas de cada candidato a través de los medios de comunicación; la participación ilegal de la Igle-

2. Como el incremento de las funciones de su consejo general o el haberse convertido en el único administrador de los tiempos de transmisión en los medios electrónicos, por mencionar algunos ejemplos.
3. Como la inclusión de los partidos políticos en algunas comisiones de trabajo —cabe decir, con voz pero sin voto, en un espacio que además estaba reservado para los consejeros— o el nombramiento del contralor interno, propuesto por los partidos en la Cámara de Diputados.
4. Que se redujo a 0.56% después de varias impugnaciones, equivalente a 233 000 votos.

sia católica, e incluso el apoyo de dirigentes extranjeros (Cárdenas, 2007: 44).

Aun cuando el argumento de AMLO sostenía que esas irregularidades pudieron ser determinantes en los resultados de la votación, según los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) las mismas no tenían el peso suficiente para influir en el resultado de las elecciones y en consecuencia el 5 de septiembre de 2006 ratificó el triunfo de Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, después de haber realizado un recuento de las mesas en las que habían sido denunciadas irregularidades, las cuales constituían 9% del total de la votación. No obstante, en el dictamen del TEPJF los magistrados reconocieron que la actuación del presidente Vicente Fox Quesada había puesto en riesgo la legitimidad del proceso electoral por hacer campaña abierta en apoyo del candidato de su partido.

El proceso electoral de 2006 fue la antesala del declive de la confianza hacia el IFE y puso en evidencia la urgente necesidad de hacer otra reforma electoral que cubriera las lagunas y los faltantes de las normas frente a los problemas ocasionados por el aumento de la competitividad entre los partidos políticos y su intensa conflictividad. La finalidad era contribuir a reforzar la democracia en México; no obstante, la reforma electoral de 2007 tuvo un carácter correctivo y no fundacional, como se hubiera esperado después de lo ocurrido en los comicios del año anterior. Esta reforma puso el acento en la competencia electoral o, mejor dicho, en la “calidad de la contienda política” (Córdova, 2007), con cuatro ejes temáticos que agruparon los cambios que se hicieron en materia electoral: *a)* régimen de partidos, *b)* condiciones de la competencia, *c)* medios electrónicos y contienda política y *d)* autoridades electorales.

Las modificaciones incluyeron, entre otras: *a)* la provisión de espacios en medios de comunicación para la propaganda electoral

en tiempos asignados al Estado, así como la prohibición de vender tiempo a los partidos políticos o a terceros; *b*) la remoción de varios consejeros electorales, entre ellos el consejero presidente, y *c*) la forma de calcular los recursos de financiamiento público.

La reforma electoral de 2007 versó principalmente en torno de una contundente regulación en materia de infracciones y sanciones electorales (Córdova, 2012: 15) que modificó de manera sustancial la naturaleza del IFE al trastocar su carácter de gestión y de control de los comicios como principal instancia administrativa, que se diferencia del TEPJF, que es el órgano jurisdiccional por excelencia (Astudillo, 2014: 9).

Los reiterados cuestionamientos sobre la certeza de los resultados de las elecciones mermaron la imagen del IFE como garante de la imparcialidad de los comicios. Su labor fundamental era consolidar la democracia al promover el voto y organizar y vigilar los procesos electorales (Becerra, Salazar y Woldenberg 2005: 249); sin embargo, pasó de organizar las elecciones a tratar de generar el mejor ambiente para que los comicios se ejecutaran bajo las condiciones democráticas esperadas, con el objetivo de recuperar la confianza tanto de los partidos políticos como de los ciudadanos; es decir, pasó de ser árbitro a juez de la contienda política (Astudillo, 2014: 10).

Después del proceso electoral de 2006, con la reforma de 2007, las críticas al IFE lo posicionaron como una institución anquilosada, apegada a rituales, sobrecargada de atribuciones que la hacían costosa y rebasaban su capacidad. Las reformas electorales ocasionaron una “metamorfosis electoral” (Astudillo, 2014: 4) que movieron al IFE del espacio institucional en el que nació. Era un hecho natural que con el paso del tiempo y al ampliarse sus responsabilidades se sobrerregulara y se redimensionara su margen de actuación, a lo cual se sumó que el papel de los institutos electorales locales (IEL) en la organización de los comicios estatales no le permitía llevar a cabo

una adecuada vigilancia de los mismos. Esta secuencia de hechos tendría efectos años más tarde e impulsaría otra reforma política.

El Pacto por México, firmado en 2012 por las tres principales fuerzas políticas del país, determinó cambiar y crear una nueva institución para la organización y la vigilancia de los procesos electorales. La reforma electoral fue aprobada por el Senado de la República el 4 de diciembre de 2013, y así, en 2014, después de una década y media de existencia, la vitalidad política del IFE se desvaneció y dio paso a la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), institución de carácter nacional con facultades ampliadas, entre las que se incluyó la organización de las elecciones estatales y municipales, tarea que correspondía a los IEL.

El objetivo de la reforma electoral en 2014 era garantizar la calidad y la imparcialidad de los comicios, así como homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales, tanto federales como locales. Entre las principales tareas asignadas al INE se encuentran: *a)* la capacitación electoral; *b)* determinar la geografía electoral de los distritos electorales a partir de la división del territorio en secciones electorales; *c)* hacerse cargo del padrón electoral; *d)* establecer la ubicación de las casillas y designar a los funcionarios de sus mesas directivas; *e)* decidir las reglas, los lineamientos, los criterios y los formatos de encuestas, sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, entre otros, relacionados con los resultados preliminares y la producción de materiales electorales; *f)* fiscalizar los recursos de los partidos políticos a nivel federal y estatal en el transcurso de las campañas y no hasta que éstas terminen, *g)* organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos en caso de que exista petición por parte de los mismos; *h)* garantizar el acceso de los candidatos independientes a tiempos de transmisión del Estado en medios de comunicación como radio y televisión, asegurando que sus campañas puedan ser difundidas (apartado b, inciso A, del artículo 41 constitucional).

Esta reforma, al igual que las anteriores, no requirió la creación de un sistema electoral más coherente. Obviamente, se mantenía a los partidos políticos como actores principales y se observaban procesos electorales más tersos. En realidad, lo anterior se relaciona con la sólida institucionalidad político-electoral que existe en México, pues ahora se favorece la alternancia política al minimizarse los desequilibrios más notorios en la competencia electoral. Sin embargo, éste sólo es uno de los elementos que contribuyen a la democracia y no se debe olvidar que una mayor alternancia no garantiza por sí misma gobiernos más democráticos o participativos, al menos no de acuerdo con el ideal que se tiene como meta. Lo anterior implica que el INE nació con problemas heredados por su antecesor, el IFE, y las competencias que se le han sumado complican los procesos y, de manera paralela, la competitividad en el sistema de partidos.

Este capítulo está dividido en tres apartados. En los primeros dos se describe el papel del INE en las elecciones celebradas desde 2015. En el tercer apartado se presenta un balance general del trabajo realizado por el INE y se señalan los retos que enfrenta para consolidarse como autoridad electoral. La metodología empleada corresponde a la investigación de tipo documental. Se consultaron libros, obras y artículos especializados en temas de democracia e instituciones electorales y se incorporó información de bases de datos oficiales del INE y del TEPJF, así como información de notas periodísticas.

EL PAPEL DEL INE EN LAS ELECCIONES DE 2015, 2016 Y 2017

El proceso electoral de 2015 fue el primero a cargo del INE. El 2 de marzo de ese año se establecieron los nuevos lineamientos del Programa de Blindaje Electoral⁵ y dio comienzo la campaña

5. Suscrito en el oficio circular 002/2015 de la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia en alcance al oficio circular 001/2015. En el oficio se estipuló la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental

electoral que culminó con las elecciones celebradas el 7 de junio. Estos comicios estuvieron marcados por el triunfo de candidaturas independientes que ganaron por primera vez puestos de elección popular y por una cámara baja en la que participaron diversos actores que incursionaron por vez primera en la política. El Movimiento Regeneración Nacional (Morena), creado en 2014, se convirtió en el partido de izquierda con mejor puntaje alcanzado en su debut en una contienda electoral. Con 8.37% de la votación total, obtuvo 14 distritos electorales y 18 de las 40 diputaciones de mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En la parte operativa, el INE capacitó a 1 230 275 personas para que realizaran la labor de funcionarios de casilla; no obstante, a última hora una gran cantidad de esos funcionarios no asistieron y fueron suplidos por 54 739 ciudadanos que hacían fila para votar. El INE registró que 185 casillas no pudieron ser instaladas en 10 distritos de cinco entidades federativas, correspondientes a 0.12% de las que fueron aprobadas, a las cuales se sumaron 444 casillas más (0.27% aproximadamente), que no operaron con normalidad durante la jornada electoral, debido al robo de urnas, a actos de violencia o a condiciones climáticas adversas.

Asimismo, el INE reportó 538 incidentes correspondientes a la apertura de la jornada electoral, ocasionados por el cambio de ubicación de las casillas, problema que se presentó generalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Otro problema que enfrentó el organismo electoral fue la falla técnica que se presentó en el sistema

a partir del inicio de las campañas federales y/o locales, hasta que la jornada electoral del 7 de junio concluyera; asimismo, quedó prohibida la difusión de logros de gobierno, referencias visuales, escritas o auditivas que pudieran ser consideradas propaganda política, electoral o personalizada, y se constituyó como conducta contraria a la imparcialidad el uso de recursos públicos que vulneraran la equidad de la contienda electoral.

de cómputo.⁶ En este proceso electoral tuvo especial protagonismo la aplicación de multas por cuestiones de fiscalización. En apego a los principios constitucionales que rigen la función electoral, el Consejo General del INE resolvió aplicar una multa de 322 455 711 pesos al PVEM por haber recibido aportaciones en especie de sus grupos legislativos, con lo cual violó el principio de equidad en la contienda electoral.

El proceso electoral de 2016 presentó dos panoramas distintos de lo que puede ocurrir durante los comicios. En Colima se celebraron las primeras elecciones locales extraordinarias, organizadas de manera íntegra por el INE. El proceso comicial en esa entidad presentó un alto nivel de competitividad, situación que no afectó la capacidad técnica y organizativa de la jornada electoral (Córdova, 2017: 114) en la cual hubo pocos incidentes.⁷ Lo anterior permite deducir en principio que cuando el INE se ocupa de manera cabal de la organización de la jornada electoral se reducen las fallas; en contraste con lo que ocurre cuando los institutos locales asumen esta función.

Por otra parte, las elecciones de ese año representaron uno de los fracasos electorales más grandes para el PRI, pues perdió siete de las 12 gubernaturas que estaban en juego.⁸ Ese partido sostuvo, después de un análisis inicial, que contaba con elementos cualitativos y cuantitativos para impugnar legalmente los resultados de cinco a siete procesos electorales para ocupar el cargo de gobernador en Aguascalientes, Durango, Chihuahua, Veracruz, Quintana Roo, Puebla y Tamaulipas.

6. El 11 de julio, días después de realizarse las votaciones, el sistema reportó un total de 150 270 casillas, 1 000 casillas más de las que se instalaron en total.
7. De los que destacan tres casos, por el robo de tres paquetes electorales antes de que los comicios iniciaran.
8. Entre ellas las de Durango, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas, estados en los que había gobernado durante 86 años.

En Durango, el INE denunció que hubo un robo de paquetes electorales recibidos por personas distintas a las autorizadas, así como error en el cómputo de votos, el cual fue realizado a destiempo. En Aguascalientes, el PRI en coalición con el PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal), denunció la supuesta inelegibilidad del candidato panista que resultó electo para el cargo de gobernador,⁹ así como la presunta violación al artículo 130 de la Constitución federal por la intromisión de la Iglesia católica; el rebase del tope de gastos de campaña y la intervención política con el uso de programas sociales con fines electorales. Sin embargo, los tres magistrados de la Sala Administrativa y Electoral de Aguascalientes determinaron improcedente la solicitud de anulación de la elección (Álvarez, 2016).

En Chihuahua, el PRI denunció mal manejo del material electoral, sin especificar en qué consistió. No obstante, el triunfo de Javier Corral, candidato del PAN, fue ratificado ante la falta de documentos que probaran un manejo inadecuado de los paquetes electorales (Valero, 2016). En Tlaxcala, el PRD denunció la presunta intervención del gobierno estatal en apoyo del candidato del PRI con el uso de programas sociales oficiales para fines electorales; sin embargo, el Tribunal Electoral del Estado de Tlaxcala resolvió dejar sin validez las impugnaciones presentadas, pues determinó que no hubo violación a los principios constitucionales (Lemus, 2016).

En Oaxaca, la alianza PAN-PRD denunció actos irregulares por parte del gobierno estatal para favorecer al candidato del PRI. El Tribunal Electoral de Oaxaca declaró inválidas las impugnaciones porque los partidos demandantes se limitaron a reunir y presentar denuncias y quejas sin valor probatorio suficiente (Lemus, 2016).

9. Desde 2010 enfrenta un proceso judicial por tráfico de influencias y uso indebido del ejercicio público, contra el cual está amparado.

El papel del INE en el proceso electoral de 2016 se enfocó particularmente en el tema de la penalización a los partidos políticos e impuso multas al PRI, al PRD y al PAN, por 80, 67 y 50 millones de pesos, respectivamente. La mayoría de las multas fue por gastos no comprobados y por el registro extemporáneo de operaciones.¹⁰

En 2017 destacaron las elecciones en Coahuila y en el Estado de México. En el primero, el proceso acumuló 103 medios de impugnación: 45 por el cargo a gobernador, 44 por los ayuntamientos y 14 por las diputaciones. Los partidos políticos y los candidatos independientes del estado denunciaron que instrumentos como el conteo rápido, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los resultados de los cómputos distritales presentaron errores en su implementación y ejecución. En este proceso electoral hubo una serie de irregularidades, desde la conformación del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Coahuila,¹¹ hasta los problemas de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

El INE se encargó de la acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas, de la capacitación de los funcionarios de casilla, del llenado de las actas, del armado de los paquetes electorales y de su traslado a los consejos distritales, y reconoció que 23% de estos paquetes electorales tuvieron deficiencias. El Instituto Electoral de Coahuila (IEC), por su parte, tuvo

10. El consejero Ciro Murayama declaró que los partidos políticos ya habían sido advertidos de que si presentaban sus informes de gastos de campaña de manera tardía o extemporánea, ese hecho sería considerado como una conspiración contra el ejercicio de la fiscalización, para lo cual el INE instituyó mecanismos que busca mejorar de manera constante.
11. Dos de los siete abogados que lo integran habían trabajado en el gobierno del estado, dos más en el Instituto Electoral de Coahuila, uno en el Tribunal Electoral del Estado, y su presidenta en el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. Lo anterior generó controversia, en particular por parte de los partidos de oposición, que señalan vínculos de la mitad de los consejeros con el gobierno del estado.

bajo su responsabilidad el funcionamiento del PREP, el cual sólo logró capturar los datos de 72% de las casillas, no obstante que reportó haberlo hecho con el 100%. El conteo rápido permitió recolectar información de apenas poco más de la mitad de la muestra y los resultados que se presentaron durante la madrugada del 5 de junio fueron erróneos, además de que hubo un deficiente resguardo de los paquetes electorales.

Como encargado de la capacitación de los funcionarios de casilla, el Instituto falló en su labor, pues éstos tuvieron problemas para el llenado de las actas, que presentaban 142 opciones de votos, situación para la cual no estaban preparados (INE, 2017). Estas fallas orillaron a cuestionar la validez de las elecciones, porque el consejo distrital autorizó que se operara con mecanismos de recolección diferentes a los que se habían definido, debido a que un gran número de ciudadanos (encargados de las casillas) abandonó la tarea antes de concluirla; esta decisión posibilitó el hecho de que no se abandonaran los paquetes electorales. A lo anterior se sumaron los problemas generados en la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos.¹²

Los topes de los gastos de campaña fueron rebasados por más de 20 y 30% debido a que los consejeros solicitaron la incorporación de los gastos de los representantes y de los egresos que no fueron reportados considerando el costo más alto del mismo producto o servicio en el estado. Después de iniciado el procedimiento, se determinó que Miguel Ángel Riquelme, candidato del PRI, rebasó

12. El INE debe realizar el trámite en un periodo de 40 días y hacer circular los proyectos de dictamen durante los seis días previos a la celebración del consejo. No obstante, el sistema digital de reporte de ingresos y egresos no funcionó de manera adecuada y el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) solicitó mediante oficio a los representantes de los partidos políticos que no subieran a ese sistema las constancias de que sus representantes de casillas no habían recibido ninguna remuneración, lo cual obligó a que se iniciara un procedimiento de revisión en la última sesión del INE.

los topes de campaña por poco más de 5%, y Guillermo Anaya, del PAN, por 4.56 por ciento.

La anulación de las elecciones de Coahuila parecía un hecho evidente por el rebase de los gastos de campaña de Riquelme y por constituir este hecho una causal para dicha sanción; no obstante, la Sala Superior del TEPJF falló a favor del candidato del PRI al determinar que este partido no incurrió en el rebase de topes de campaña, pues estuvo 30 358 pesos abajo del monto establecido como límite, que era de 19 242 478 pesos, por lo cual validó la constancia de Riquelme como gobernador electo de Coahuila. La Sala Superior del TEPJF consideró que con las pruebas aportadas el INE no observó el debido proceso por no otorgar garantía de audiencia al candidato y a la coalición denunciados, con el fin de que éstos pudieran defenderse, por lo cual incurrió en una violación de derecho.

En el proceso electoral del Estado de México también se presentaron controversias en relación con el cargo a gobernador. Morena presentó ante el Tribunal Electoral del Estado (TEE) 45 impugnaciones por presuntas irregularidades cometidas antes, durante y después de los comicios. Gabriel Corona, consejero del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) señaló que se detectaron errores de captura en 114 actas de casillas, así como diversas denuncias que no fueron atendidas debidamente. Aunado a ello, señaló que el IEEM no contaba con una comisión de quejas y denuncias, y por eso acudió a la secretaría ejecutiva. Otras denuncias fueron por el uso de los programas sociales federales y estatales para hacer promoción electoral, por la gran cantidad de espectaculares en la vía pública y el uso de diversos mecanismos para difundir propaganda negativa en contra de algunos candidatos.

El TEE informó que se analizaron 130 juicios de inconformidad remitidos por el IEEM. Sin embargo, el triunfo de Alfredo del Mazo, candidato del PRI-Panal-PVEM y el Partido Encuentro Social (PES) fue ratificado. La diferencia entre los votos recibidos por Del

Mazo y Delfina Gómez, candidata de Morena, fue apenas de 169 167. Unos 175 228 sufragios fueron nulos y el TEE anuló otros 23 667.

Los argumentos del TEE para desechar las impugnaciones presentadas por Morena se sustentaron en la tesis de que eran inoperantes e infundadas ante la inexistencia de una violación a las reglas electorales por parte del gobierno mexiquense, al que acusaban de entregar apoyos económicos a los electores con fines proselitistas, además de que no se demostró el rebase del tope de los gastos de campaña del priísta, quien se había comprometido a gastar sólo 142.7 millones de pesos. El TEE justificó su decisión argumentando que el INE era la autoridad facultada para llevar a cabo la fiscalización y ese instituto no detectó ningún rebase de topes de campaña, de manera que los magistrados consideraron improcedentes las demandas de nulidad de la contienda y entregaron a Alfredo del Mazo su constancia de mayoría como gobernador del Estado de México para el periodo 2017-2023.

EL TRIUNFO DE MORENA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2018.

DESMITIFICACIÓN DEL FRAUDE ELECTORAL

El 1º de julio de 2018 se llevaron a cabo elecciones locales en 30 de los 32 estados de la República mexicana, así como elecciones federales para renovar 3 416 cargos, entre ellos la presidencia de la República, nueve gubernaturas, 128 senadurías y 500 diputaciones federales.¹³ El proceso electoral inició formalmente el 8 de septiembre de 2017 y contó con un presupuesto aprobado por el INE de 6 778 millones de pesos para el financiamiento de partidos políticos y candidatos independientes.¹⁴

13. Tres senadores son elegidos por cada estado de la República de manera directa y 32 por una lista nacional. En cuanto a los diputados, 300 se eligen por mayoría simple y 200 por el principio de representación proporcional.
14. Los partidos con registro que participaron en esta elección fueron PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano (MC), Panal, Morena y PES.

Los resultados de la elección dieron el triunfo al cargo de presidente de la República a Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, conformada por Morena, el PT y el PES. Los siete magistrados del TEPJF validaron el triunfo de AMLO, quien obtuvo 30 110 327 votos, correspondientes a 53.2% de la votación total. Asimismo, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo la mayoría de las curules de ambas cámaras con 69 senadurías y 308 diputaciones, es decir 53.9 y 61.6%, respectivamente.

Los resultados en las urnas llevaron a que se registrara un menor número de quejas por el uso político-electoral de programas sociales en comparación con elecciones federales pasadas, de acuerdo con declaraciones del consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello. En comparación con el proceso electoral de 2012, cuando el TEPJF recibió 28 592 asuntos, en 2018 este tribunal atendió 18 053 asuntos, de los cuales 9 134 estuvieron relacionados con el medio de impugnación correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en comparación con la elección de 2012 cuando, en relación con el mismo medio de impugnación, atendió 24 777 (SISGA, 2018).

El INE desempeñó su labor como organizador de las elecciones sin mayores incidentes, pues no se presentaron disturbios de consideración en las casillas el día de la votación, salvo en el caso de Puebla.¹⁵ Con un resultado tan contundente y con el reconocimiento de la victoria de Juntos Haremos Historia por parte de sus adversarios, en teoría se sentaban las bases para desterrar los mitos de trampas y fraudes que debilitan la credibilidad de las instituciones electorales.

15. El día de la jornada electoral se reportó robo de urnas, violencia, asesinatos y amenazas para votar a favor de la candidata a la gubernatura del estado, Martha Érika Alonso, del PAN. Morena presentó un recurso de inconformidad con los resultados debido a las numerosas irregularidades y solicitó la anulación de la elección.

Durante el proceso electoral de 2018 los ciudadanos contaron con las condiciones adecuadas para emitir su voto sin que hubiera disturbios de importancia. Las cifras constatan que se trató de una de las elecciones más desafiantes de la historia de México. En la jornada electoral se instalaron cerca de 156 000 casillas, de las cuales 96% fueron casillas únicas. De quienes contaron los votos, 97.8% fueron ciudadanos insaculados, sorteados y capacitados para tal efecto, lo que significó que menos de 20 000 ciudadanos fueron tomados de la fila de la votación para suplir a los funcionarios de casilla que no acudieron el día de la elección. La recepción y el conteo de votos por parte de los ciudadanos constituye el primer eslabón en la cadena de confianza. A lo anterior se suma que la diferencia porcentual entre el primero y el segundo lugar de la contienda electoral fue de casi 30%. El triunfo de Juntos Haremos Historia fue considerado por muchos como un “tsunami electoral”, no obstante que se sometió a recuento casi 74% de los paquetes electorales —es decir, tres de cada cuatro— con la finalidad de dar certeza a los resultados de la elección.

El triunfo de Morena permitió constatar que el problema en los comicios se debe a factores estructurales de una cultura política endémica de México, por medio de la cual se señala con frecuencia el uso proselitista de la política social; la compra y la coacción de los votos; las denuncias de fraude por parte de los partidos políticos perdedores en la contienda que desconocen los resultados de las elecciones,¹⁶ así como las inconsistencias, fallas

16. Además de los señalamientos repetitivos de fraude electoral utilizados por los partidos derrotados, persisten en México las acciones independientes y clientelistas de los gobernadores de los estados, con base en un fenómeno llamado “feuderalismo” por Jorge G. Castañeda y Héctor Aguilar Camín, es decir, un federalismo fiscal y político por el que los gobernadores acumulan mucho poder y rinden pocas cuentas. (Para una lectura complementaria sobre este tema, véase *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, de Rogelio Hernández Rodríguez, El Colegio de México, México, 2008). Este

operativas y confrontaciones que se producen entre los órganos electorales.¹⁷

Durante la presentación del informe nacional Democracia sin pobreza, Lorenzo Córdova Vianello aseveró que no hay una correlación directa entre el monto del dinero utilizado en las campañas electorales y el resultado obtenido en las urnas y sostuvo que el problema de las elecciones en México es de carácter estructural y tiene que ver con la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la impunidad.

Los resultados del informe¹⁸ señalan que se atribuye a las coaliciones un índice de compra de voto en la elección presidencial que no corresponde con los resultados de los comicios. El índice más alto de supuesta compra de votos lo tiene la coalición Todos por México, con 5.9%, pese a lo cual no fue ganadora de la elección. Lo anterior fue reforzado por Córdova Vianello al presentar los datos de fiscalización del INE que señalan que la coalición con más gastos fue Por México al Frente, con 38% del

fenómeno se hizo más fuerte a partir de la década de 1990 cuando se trasladaron mayores responsabilidades de gasto público a los estados. Con respecto a las sospechas de fraude, James A. McCann y Jorge I. Domínguez analizan este fenómeno de la cultura política y partidista de México y su impacto en la opinión pública en su libro *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, publicado en 1998.

17. Como lo ocurrido con los cambios al Reglamento de Elecciones hechos por el INE. Con la finalidad de acelerar el conteo rápido y la tarea del PREP durante las horas siguientes a la elección, de los cuales el TEPJF anuló algunos por considerar que excedían las facultades del INE y transgredían los principios de reserva de ley y seguridad jurídica, el instituto electoral afirmó que anular estos cambios implicaría retrasos en el conteo rápido; sin embargo, el TEPJF indicó que abrir las urnas y reubicar las boletas de lugar podría generar suspicacias e incertidumbre y, quizá, a largo plazo permitiría autoproclamaciones de victoria.
18. Proyecto en el que participan más de 30 organizaciones civiles y centros de investigación, financiado por el Fondo de Observación Electoral 2018 del INE, el TEPJF, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el apoyo institucional de Alianza Cívica.

total del gasto identificado, y aun así sólo obtuvo 22% (Velázquez, 2018).

Es cierto que el triunfo de Juntos Haremos Historia, con las cifras ya referidas, y el reconocimiento o la aceptabilidad de la derrota por parte de sus adversarios, a simple vista genera la creencia de que no había forma de cometer fraude en estas elecciones. Sin embargo, sería un error ignorar las coyunturas que hicieron que este escenario fuera posible. Así como la desconfianza es parte del DNA del sistema electoral mexicano, la aceptabilidad de la derrota es parte esencial de la cultura política de la democracia.

Los siguientes retos no son sólo para el INE, sino para la sociedad mexicana y para los partidos políticos. De cara a las próximas elecciones, se debe plantear una nueva reforma electoral que permita modernizar y hacer más sencilla la jornada electoral para transitar hacia las urnas electrónicas y facilitar el conteo con mayor rapidez y precisión, en aras de ahorrar y evitar los grandes gastos que se hacen en la actualidad. Y en el caso de los partidos políticos, aun cuando se presenten márgenes de votación muy estrechos, éstos deben respetar los resultados electorales. En relación con la responsabilidad de los ciudadanos la tarea es más compleja, pues el comportamiento del voto transita de acuerdo con las condiciones sociales y económicas de cada individuo. En el imaginario ideal el voto no debería representar un intercambio clientelar, pero éste es un tema para otra ocasión.

BALANCE GENERAL

Entre 1946 y 1976 el PRI tuvo su época dorada, la cual se fue difuminando a partir de la reforma electoral de 1977, que dio paso a una competencia político-electoral más abierta y real en la que el ganador no estaba asegurado de antemano. Las sucesivas reformas electorales forman parte de un proceso que no ha estado exento de contradicciones, y que han pasado de introducir algunas modifi-

caciones para dar una apariencia de pluralidad política sin que el partido dominante perdiera poder, a la flexibilización de las reglas que hoy día permiten a nuevas expresiones políticas no sólo participar sino obtener el suficiente apoyo político para triunfar en las elecciones.

Las reformas electorales de 1990 y 1996 añadieron un eslabón decisivo e indispensable para consolidar la democracia, pues crearon el Instituto Federal Electoral (IFE) y le concedieron plena autonomía. La reformulación electoral ha ayudado a disminuir los desequilibrios más notorios en la competencia electoral, como las fuentes de opacidad y la desconfianza en la organización de las elecciones y en los resultados de las mismas.

La creación del IFE en 1990 fue resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas y partidarias, entre otras, que condujeron a la configuración orgánica, funcional y autónoma de la autoridad electoral, la cual evolucionó en su naturaleza y en sus atribuciones y que, con la reforma de 2014, dio paso a la creación del INE, instancia a la que se le sumaron las tareas de instrucción y resolución de procedimientos y la competencia para incidir en los procesos electorales locales.¹⁹ El resultado de las últimas elecciones federales constituye un cambio mayúsculo después de cuatro décadas de haberse formulado la reforma electoral de 1977. México ha transitado de un régimen semiautoritario a encuadrar la conflictividad propia de la pluralidad política mediante reglas de cumplimiento obligatorio para los actores políticos.²⁰

19. También se hace cargo de la credencialización y el voto de los mexicanos en el extranjero, así como de la paridad de género de los partidos políticos, y de las candidaturas independientes.
20. Quienes tienden a minimizar los logros obtenidos y con frecuencia ponen en duda la funcionalidad y la legitimidad de los resultados de las elecciones, así como el trabajo, primero, del IFE y, ahora, del INE.

El INE, como nueva autoridad electoral, tiene el reto de recuperar la confianza de los ciudadanos y de los actores políticos —herencia del IFE—, que, cabe mencionar, está relacionada con factores y cuestiones de índole más general que no tienen que ver con su trabajo, sino con la corrupción, la impunidad y la desconfianza hacia el sistema de justicia en México, problemas estructurales, de origen y naturaleza distintos que se expresan en la ausencia de una cultura política genuinamente democrática.

Al INE le correspondió la organización y la vigilancia de las elecciones de 2015 a 2018, que sin duda fueron un marco de aprendizaje para la nueva autoridad electoral. Sin embargo, las enseñanzas y la experiencia provienen del IFE.²¹ No obstante, el papel del INE, más allá de los cambios en sus atribuciones legales, establecidos por las reformas electorales, se centra en afrontar los retos propios del proceso electoral. Como es natural, el padrón electoral va en aumento, lo que se traduce en la instalación de más casillas, material y funcionarios por capacitar. El reto para el nuevo instituto consiste en planear e implementar una logística más eficiente en los procesos electorales, tarea que se simplificó a partir de la reforma de 2014 al establecerse la instalación de casillas únicas cuando haya elecciones locales que concurren con las federales.

En la mayoría de los procesos electorales de 2015 a 2018 el INE recibió el mismo cúmulo de quejas que atendía el IFE por la

21. En materia electoral se ha observado que el funcionamiento de las autoridades electorales y del sistema de partidos, las quejas sobre la fiscalización, el rebase del tope de gastos de campaña, el papel de los medios de comunicación, las sanciones a los partidos políticos y a los candidatos, la entrega gratuita de objetos utilitarios y beneficios a los electores, asuntos estipulados en el programa de blindaje electoral de la Secretaría de Desarrollo Social y en diversos instrumentos de participación ciudadana, son temas que se han posicionado en lo alto de la escena pública y constituyen los retos sobre los cuales se debe avanzar en una próxima reforma electoral.

falta de transparencia de los procesos electorales.²² La fiscalización encabeza la lista de los temas que causan más controversia, y no es un asunto reciente.²³ Mediante la reforma de 2014, la creación del INE estuvo acompañada por la premisa de que la fiscalización debía ser instrumentada por el Instituto, de manera expedita y en tiempo real.²⁴ La reforma electoral de 2007, cuando el IFE organizaba los comicios, otorgó a la autoridad electoral “la administración exclusiva de los tiempos del Estado en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos políticos” (Sánchez y Vives, 2017: 34), con lo que se puso fin al llamado “mercado de medios” en el que un porcentaje significativo del financiamiento de los partidos políticos se iba directamente a las arcas de televisoras y radiodifusoras. Se establecieron cinco periodos para la asignación de tiempos: al margen del proceso electoral, durante precampañas, en intercampañas, durante campañas y en época de veda o reflexión.²⁵ Este esquema

22. En pasados procesos electorales las denuncias de compra de votos, uso de programas sociales y un mal manejo de los paquetes electorales eran las principales causas por las cuales se pedía la revisión del proceso o la nulidad de una elección; ahora, entre las nuevas causales de nulidad, el rebase del tope de gastos de campaña es la causa principal por la que se solicita la nulidad de una elección.
23. Desde 1990 el financiamiento público inequitativo y una limitada facultad para auditarlo propició que en 1993 se reformara el Cofipe, estableciendo topes a los gastos de campaña, y que en 1996 se creara un sistema de fiscalización de los recursos políticos por medio de una comisión de consejeros adscrita al Consejo General, a partir de lo cual se aplicaron las primeras sanciones por infracciones a la normatividad. Hasta ese momento, el IFE no contaba con las facultades ni con el marco legal adecuado para realizar las tareas de fiscalización. Al respecto, la reforma electoral de 2007 tuvo un carácter regresivo que ponía a los consejeros electorales a cargo de aprobar informes, dictámenes y resoluciones en materia de fiscalización.
24. Los partidos políticos están obligados a reportar sus ingresos y sus egresos en el Sistema Integral de Fiscalización.
25. Durante esta última etapa los partidos políticos no pueden anunciarse en los medios de comunicación masiva, lo cual debe respetarse durante los tres días previos a la elección. Las que continúan son las campañas de llamado al voto.

no ha cambiado desde entonces, lo que implica que el INE concentra buena parte de sus energías en garantizar el correcto uso, distribución y medición de los tiempos de Estado en radio y televisión (Sánchez y Vives, 2014: 188-189).

El IFE tuvo la difícil labor de lidiar con los procedimientos especiales sancionadores, los cuales debían resolverse de manera expedita. Esta tarea implicaba conocer, desahogar y resolver cada una de las quejas interpuestas, varias de las cuales sobre asuntos que pretendían que la autoridad electoral asumiera una postura por un partido u otro.²⁶ La reforma de 2014 no modificó este hecho de manera sustancial.

El INE se ha convertido en el receptor de los recursos; evalúa, investiga e instruye para remitir después el expediente al ámbito jurisdiccional, y sólo entonces el TEPJF se encarga de resolver y sancionar²⁷ sobre los expedientes que le turna el INE.²⁸ Esto representa un reto mayúsculo para el instituto electoral, pues los tiempos estipulados para que el TEPJF emita sus fallos lo colocan en escenarios muy complejos para resolver los dilemas propios de la organización de los procesos electorales. Además, se debe considerar que muchas veces las resoluciones del tribunal contravienen las decisiones del INE.²⁹

26. Es pertinente señalar que la mayoría de las quejas es presentada por los partidos políticos que pierden las elecciones, quienes denuncian una serie de irregularidades que desbordan los marcos legales, entre las cuales destacan las acusaciones de compra de votos y de uso de recursos públicos para apoyar a un candidato.
27. Si el caso lo amerita.
28. De estas denuncias, el TEPJF considera cuáles proceden para su revisión, lo cual reduce la saturación de trabajo del INE, que sólo tendría que realizar la investigación de las impugnaciones y dejar al tribunal las resoluciones; no obstante, en la práctica no se ha visto un gran cambio, pues es claro que la capacidad operativa del INE sigue rebasada.
29. Demostrar que existe un rebase de gastos de campaña es difícil, como ocurrió en las elecciones de Coahuila en 2017. Aunado a ello, un margen de tiempo

Otro reto para el nuevo instituto electoral proviene de la reforma de 2014. Se trata de la competencia para incidir en los procesos electorales locales. Hasta esta reforma, el INE y las autoridades electorales locales actuaban por separado. El modelo mixto que entró en funciones desde entonces plantea de origen un escenario que debería facilitar el trabajo del INE.³⁰ Sin embargo, con las facultades que posee ahora para nombrar a los consejeros electorales, el Instituto puede estar sujeto a presión por parte de los partidos políticos que intenten influir en esos nombramientos.³¹ El reto está en que la intervención del INE —respaldada por la Constitución y las leyes generales en la materia—, a prueba de ensayo y confirmación, lo orillará a modificar acuerdos con el Consejo General y, en su caso, con el TEPJF.

La población espera que los procesos electorales se lleven a cabo sin problemas, que sean transparentes y que ofrezcan resultados confiables. El marco legal y reglamentario permite un mayor margen a los actores institucionales, lo cual se traduce en una mejor calidad de la representación política, en la legitimidad del

tan amplio para emitir una resolución da pie a que el imaginario social sospeche que las investigaciones no se realizan con apego a la ley. Argumentar que se trató de una omisión o un descuido el reportar sólo algunos gastos de campaña y resolver que no se han violado los lineamientos de las votaciones perjudica la imagen y la credibilidad en el INE, como ocurrió en el proceso electoral del Estado de México ese mismo año.

30. Combinando los modelos de asunción, atracción y delegación. El primero se refiere a que el INE asume directamente la realización de todas las actividades que corresponden a los organismos públicos locales (OPL); el segundo se refiere a atraer cualquier asunto que sea competencia de los OPL (sin embargo, esto sólo debe ocurrir en casos excepcionales), y el tercero se refiere a la asignación de funciones a los OPL con la posibilidad de que el INE reasuma su ejercicio directo en el momento en que lo considere apropiado.
31. Y en el caso de la remoción de los consejeros de los OPL, si no existe un mecanismo con criterios claros para este procedimiento. Cabe recordar que antes los institutos electorales de los estados funcionaban como apéndices de la oficina del gobernador en turno.

gobierno, en la percepción sobre la calidad de la democracia³² y en sus consecuencias directas sobre la sociedad y el Estado. No obstante, las voces que provienen del sistema de partidos afirman que se trata de un sistema complejo, e incluso confuso, difícil de entender para la ciudadanía, a la que también se le debería exigir que revise las pautas normativas que rigen nuestro sistema electoral, con el fin de desterrar los supuestos que afectan la imagen y la confianza en las instituciones electorales.

Tanto el IFE como el INE surgieron con la encomienda principal de brindar certeza de los resultados de las elecciones y contribuir a consolidar la democracia en nuestro país, tarea titánica debido al andamiaje legal y al papel que desempeñan los diversos actores políticos en cada proceso electoral, los cuales influyen en la labor del INE y en la percepción que se tiene respecto de su trabajo.

El sistema electoral de México aún presenta muchas deficiencias, que afectan de manera directa el trabajo del INE, con retos que se sitúan en el marco legal, de cara a una nueva reforma que considere la pertinencia de que subsistan los organismos públicos locales (OPL) o, en su caso, de elaborar nuevas reglas para su funcionamiento, que coadyuven a facilitar el trabajo del INE; avanzar hacia el voto electrónico, que no sólo simplifique el trabajo del INE sino que disminuya los gastos operativos que se hacen en la actualidad; modificar y definir los tiempos para que el TEPJF resuelva los recursos y los procedimientos que le presenta el INE; establecer mecanismos para reducir las disparidades en los topes de gas-

32. Al respecto, en las elecciones federales del año 2000, con la alternancia en el Poder Ejecutivo, se creyó que por fin México había consolidado su democracia. Según el planteamiento de Huntington, una democracia se considera consolidada si el partido triunfante en las primeras elecciones democráticas, en el siguiente proceso electoral puede ser remplazado pacíficamente por la vía electoral, lo cual es una señal de la calidad de la democracia. Para una explicación más amplia sobre este tema, véase Huntington, 1994; O'Donnell, 2001, y Morlino, 2009.

tos de campaña, que varían dependiendo de la entidad; considerar la posibilidad de establecer una segunda vuelta cuando los márgenes de votación sean muy estrechos, y promover en la ciudadanía su rechazo al abstencionismo, al boicot y a la anulación del voto.

El INE ha cumplido como institución que organiza las elecciones, pues ha capacitado a los mediadores y ha mantenido actualizado el padrón electoral; no obstante, existe una estrecha relación entre la insatisfacción que se advierte y el desempeño del gobierno, lo cual influye de manera directa en la percepción de la calidad de la democracia y de la labor del INE, en especial por parte de los partidos políticos que no aceptan los resultados cuando no les favorecen. Sin embargo, el problema no es necesariamente del INE, sino de la cultura política del país.

Los avatares descritos antes reflejan la complejidad de un sistema electoral que se ha transformado de acuerdo con los contextos sociales y las coyunturas que enmarcan cada reforma electoral. Los errores que se experimentan en cada proceso electoral³³ y las críticas hacia la labor de las autoridades electorales son parte de la democracia. La elección federal de 2018 representó una prueba para el INE que, a juicio del electorado, logró aprobar con éxito, en gran medida gracias al amplio margen de votos que obtuvo Morena, en conjunto con la coalición Juntos Haremos Historia, y gracias también a que los candidatos de las otras coaliciones aceptaron su derrota. No obstante, tampoco se puede obviar el papel que desempeñó el instituto electoral antes, durante y después del proceso electoral, pues la evidencia señala que existen procesos que se deben fortalecer, cambiar o desarrollar. Un ejemplo de lo anterior es el proceso de selección de los candidatos independientes, pero especialmente el tema de las firmas y las credenciales, que son un requisito indispensable para registrarse.

33. Incluso en las democracias más avanzadas.

REFERENCIAS CITADAS

- Álvarez, X. (16 de junio de 2016). Impugna PRI elección para gobernador de Aguascalientes. *El Universal*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/06/16/impugna-pri-eleccion-para-gobernador-de-aguascalientes>.
- Astudillo, C. (2014). Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 3-37. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2014.6.10067>.
- Becerra Chávez, P. J. (2000). El proceso electoral federal de 1997. En *Elecciones y partidos políticos en México* (Manuel Larrosa Haro, coord.) (pp. 17-33). México: UAM/Plaza y Valdés.
- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2005). La mecánica del cambio político. *México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena.
- Cárdenas, J. (2007). El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias. *Cuestiones Institucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México: UNAM.
- Carpizo, J. (2012). Informe que se presenta al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. México: UNAM.
- Córdova V., L. (1º de octubre de 2007). La nueva reforma electoral. *Nexos*. México. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=12352>.
- (2012). La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1, 3-26, doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.1.9949>.
- (2017). Balance y desafíos del Sistema Nacional de Elecciones: a tres años de la reforma 2014. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67, 109-134, doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.267.58893>.

- Domínguez I., J., y McCann J., A. (1998). *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Hernández R., R. (2008). *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, México: El Colegio de México.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Buenos Aires: Paidós.
- INE (2017). Refuerza INE capacitación en Coahuila ante el desafío de contar con 142 opciones de voto [comunicado de prensa núm. 208]. Obtenido de <https://centralelectoral.ine.mx/2017/06/22/refuerza-ine-capacitacion-en-coahuila-ante-el-desafio-de-contar-con-142-opciones-de-voto/>.
- Lemus J., J. (19 de junio de 2016). Impugnaciones: el signo de la elección. *Reporte índigo*. Obtenido de <https://www.reporteindigo.com/reporte/impugnaciones-el-signo-de-la-eleccion/>.
- Morlino, L. (2009). La calidad de la democracia. *Claves de razón práctica*, 193. España: Progreso.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de derecho, *Instituciones y Desarrollo*, 8 y 9. Obtenido de <https://corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf>.
- Sánchez G., A., y Vives S., H. (2014). Las nuevas atribuciones de INE al interior de las elecciones locales. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 141-155, doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2014.6.10072>.
- (2017). Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2017. En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Integralia.
- Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA) (2018). *Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral por tipo de medio y año. Del 1° de noviembre de 1996 al 11 de enero de 2019*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Obtenido de https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E2-Portal%20SGA.pdf.

- Valero F., L. J. (1° de octubre de 2016). Derrota ratificada. *Hilo Directo*.
Obtenido de <http://hilodirecto.com.mx/derrota-ratificada/>.
- Velázquez, M. (27 de octubre de 2018). Mejorar la democracia al combatir las carencias, plantean. *El Economista*. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/politica/Mejorar-la-democracia-al-combatir-las-carencias-plantean-20180827-0135.html>.
- Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.

3. LA IZQUIERDA CONTEMPORÁNEA EN MÉXICO Y SU DINÁMICA ELECTORAL Y LEGISLATIVA

LAURA VALENCIA ESCAMILLA*

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo ofrecer un balance de la izquierda contemporánea en el Congreso mexicano a partir de su estrategia y presencia electoral, de su peso legislativo y de la capacidad de cooperación e influencia de sus miembros en la agenda parlamentaria. En la primera parte se revisa la literatura en la que se analizan los rasgos que caracterizan a los partidos-movimientos, como base de la organización de la izquierda en América Latina y, en particular, en México. Posteriormente se identifican las estrategias electorales que ha mantenido la corriente de izquierda en nuestro país hasta el triunfo de las elecciones de 2018, para finalizar con un análisis cuantitativo de composición legislativa, peso de las izquierdas en las decisiones parlamentarias, mediante la elaboración de un índice de partido dominante y la revisión de la productividad legislativa del ala izquierda en el Congreso y el nivel de dominio del grupo parlamentario en la aprobación de la agenda gubernamental.

ABSTRACT

The document provides an account of the contemporary left in the Mexican Congress based on its strategy and electoral presence, its legislative weight, and the capacity for cooperation and influence

* Profesora Investigadora titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

of its members on the parliamentary agenda. The first part reviews the literature in which the traits that characterize the movement parties are analyzed, as the basis of the organization of the left in Latin America and in particular in Mexico. Subsequently, the electoral strategies it has maintained at the left-wing current in our country are identified until the triumph of the 2018 elections. To conclude with a quantitative analysis of legislative composition, the weight of the left in parliamentary decisions, by developing a dominant party index and reviewing the legislative productivity of the left wing in Congress and the level of dominance of the parliamentary group in approving the government agenda.

INTRODUCCIÓN

La izquierda en México tiene una larga trayectoria que proviene de diversas corrientes surgidas desde el siglo XIX hasta la primera mitad del XX, como lo relata Illades (2016) en su artículo “La izquierda populista mexicana”. El autor identifica tres líneas políticas en las que agrupa a las dispersas fuerzas de la izquierda en México: los nacionalistas socialistas, los nacionalistas revolucionarios y los movimientos sociales que congregan a los grupos urbanos, indígenas, socialistas y cardenistas. Dicha dispersión consigue agruparse al final del siglo XX con la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que concentra a las diversas corrientes en su interior en la búsqueda de una estrategia político-electoral para la socialdemocracia en México.

En esa agrupación la pugna se ha desarrollado entre “dialoguistas” y “confrontacionistas” con los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y, posteriormente, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta lucha interna los ha llevado a fragmentarse nuevamente en distintas ocasiones, pero sobre todo en 2006, con el surgimiento del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y su carismático líder Andrés Manuel López

Obrador, quien finalmente termina por fracturar nuevamente a la izquierda, pero su arrastre electoral en las elecciones presidenciales de 2018 reintegra parte de estas fuerzas a su alrededor.

Este proceso de reunión, dispersión, división, fragmentación, fractura y reunión ha impedido el crecimiento electoral de la izquierda de manera constante, el cual más bien ha sido irregular e intermitente. Dicha situación ha traído como consecuencia la formación de una izquierda pragmática, que aglutina a un pluralismo interno producto de la unión de movimientos sociales y alianzas electorales con organizaciones partidistas de izquierda e, incluso, de derecha. Estas estrategias electorales han provocado en los electores dos comportamientos; por un lado, la alta volatilidad que ha evitado el arraigo de los votantes y su identificación con una ideología específica y convicciones comunes, y, por el otro, esta indeterminación los ha llevado a transitar de la izquierda partidista a la formación de un movimiento-partido que ha permeado a un amplio número de electores insatisfechos con las actuales instituciones democráticas, logrando un consenso (por lo menos discursivo) en su posicionamiento crítico respecto de la gestión de un modelo social y económico que ha provocado malestar e insatisfacción ciudadana.

En este contexto, Morena reúne en 2018 a un amplio conglomerado de personas que encontraron en esa organización el espacio para manifestar sus protestas y su indignación hacia la clase política actual. Ese malestar impulsó el triunfo de este partido-movimiento en comunión con su líder Andrés Manuel López Obrador.

Si bien es cierto que el triunfo de Morena cuestiona la dinámica tradicional del sistema político mexicano, su clase política y sus instituciones, también es verdad que la heterogeneidad del mismo y la cohesión de este grupo en torno de su líder nos lleva a preguntar sobre la base institucional en la que se funda ese movimiento convertido en partido, o viceversa, pues la militancia de la izquierda se dispersa entre los distintos grupos que la componen

y lejos de conformar una agrupación cohesionada entre sus seguidores, bajo la directriz de una agenda social y económica clara, se ha decantado por el pragmatismo electoral impulsado por la personalidad de sus liderazgos. Un liderazgo extrainstitucional que se mueve cómodamente entre movimientos disruptivos y demandantes y la actividad institucional de sus diferentes agrupaciones, particularmente en el Congreso.

Esas características marcan la trayectoria de una izquierda partidista bajo el esquema de un movimiento social exitoso en su estrategia electoral que, sin embargo, enfrenta el reto de la cohesión y la organización interna al momento de gobernar. Este documento tiene como objetivo ofrecer un balance de la izquierda contemporánea en el Congreso mexicano a partir de su estrategia y presencia electoral, su peso legislativo y la capacidad de cooperación e influencia de sus miembros en la agenda parlamentaria.

Para ello se lleva a cabo un análisis cualitativo mediante el cual se revisa la literatura que aborda los rasgos que caracterizan a los partidos-movimientos, como base de la organización de la izquierda en América Latina y, particularmente, en México. Posteriormente se identifican las estrategias electorales utilizadas por la corriente de izquierda desde 1988 hasta el triunfo presidencial en 2018. Para finalizar, se lleva a cabo un análisis cuantitativo de composición legislativa agregada, a partir del peso de las izquierdas en las decisiones parlamentarias, todo lo anterior mediante la elaboración de un índice de partido dominante en el que se retoma la propuesta de Molinar (1991) para medir el peso del partido dominante, donde a la fragmentación se suma el peso real o el predominio partidista de la mayoría que respalda al presidente. En un sistema multipartidista el índice revalora al partido ganador y su peso real respecto de sus oponentes, lo que capta mejor el predominio del partido mayoritario y el peso real de la oposición y, con ello, la capacidad negociadora de los mismos, puesto que ésta se

reduce o se incrementa en la medida en la que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso respecto de la aprobación de la agenda gubernamental.

MOVIMIENTO-PARTIDO O PARTIDO-MOVIMIENTO

Desde la perspectiva de Kitschelt (1999) la heterogeneidad que representa la movilización de las agrupaciones políticas contemporáneas no es causada por el rechazo a los partidos políticos y sus instituciones, sino por la búsqueda de un menú más amplio de cauces de intermediación de intereses; de ahí que la literatura sobre el tema coincida en que los partidos-movimiento se caracterizan por mantener rasgos organizativos y programáticos similares a los de un movimiento social o de una organización externa, al mismo tiempo que mantienen procesos y estructuras internas de toma de decisiones participativas y estructuras horizontales, cuyas formaciones buscan competir en la arena electoral; es decir, combinan la representación electoral con la movilización extrainstitucional (Pirr6 y Castelli, 2018).

Este tipo de organizaciones ha sido fructífero en la regi6n latinoamericana en la 6ltima d6cada del siglo xx y en las dos primeras del xxi. Stoessel (2014) las caracteriza como nuevas formas de politizaci6n y, al igual que Kitschelt, sostiene que son propias de movimientos progresistas de izquierda, los cuales muchas veces son calificados como neopopulistas. Sin embargo, se trata de un tipo de acci6n colectiva que integra diversos grupos que reivindican derechos ind6genas y campesinos, derechos humanos, minorías sexuales, entre otros, por lo que no se distinguen por ser proponentes de programas de izquierda, sino por promover cambios de gobierno, candidaturas de unidad popular, experimentos de democracia participativa, deliberativa, radical o comunitaria, socializaci6n pol6tica de los j6venes o simplemente rechazo a la participaci6n partidista tradicional (Martín, 2015).

En México, la izquierda contemporánea se ha caracterizado por conformar grupos de diversos orígenes que, al integrarse a la coalición de partidos de izquierda, tienden a ser poco cohesionados, altamente fragmentados, tendientes a la división y a la diferencia entre sus agremiados. Los motivos se explican por las diferencias organizacionales, ideológicas e incluso de origen de quienes integran las distintas fuerzas políticas (Illades, 2018). La primera diferencia básica es la organizacional, en la que destacan dos tipos: la izquierda partidista orientada a la conquista del poder por la vía electoral y mediante dinámicas jerárquicas de composición partidista, y la izquierda social relacionada con la distribución de grupos que carecen de poder político y económico en la búsqueda de un poder social bajo esquemas horizontales de alineación. La distinción entre una y otra radica en la centralidad, el unitarismo y la verticalidad de sus dirigentes, que corresponde al primer tipo (o izquierda partidista), y la organización comunitaria, horizontal, clientelar y corporativa que se identifica con la izquierda social.

Otro contraste se relaciona con el origen de quienes integran estos grupos. Por ejemplo, la izquierda social ha sido conformada por organizaciones urbano-populares, sindicatos independientes, movimientos indígenas y grupos de protesta en general, como la base principal de Morena, comandada por Andrés Manuel López Obrador; por su parte, la izquierda política congrega a aquellas organizaciones de origen partidista que forman coaliciones y se identifican con el espectro político tradicional (originalmente, el Partido Mexicano Socialista [PMS], el Partido Popular Socialista [PPS], el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM] y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional [PFCRN], se fundieron para formar el Partido de la Revolución Democrática [PRD], y posteriormente el Partido del Trabajo [PT]). Otras organizaciones políticas se han aliado con partidos de mayor potencial electoral sin coherencia ideológica como el PRD o Movimiento

Ciudadano, los cuales recientemente se han coligado en diferentes momentos con el PRI o con el PAN. La diversidad de origen de los miembros de las izquierdas ha generado tensiones entre grupos que los colocan en lógicas dicotómicas muchas veces irreconciliables: antisistema y prosistema, rupturistas y gradualistas, populistas e institucionalistas, dialoguistas y confrontacionistas, entre las principales diferencias.

Pese a las divergencias que caracterizan a los grupos, Espejel (2012) reconoce que dentro de las facciones existe una dinámica organizacional en la cual las asociaciones y los partidos políticos de izquierda presentan facetas de cambio que van de la cooperación, pasando por la competencia hasta llegar a la degeneración.

La faceta cooperativa de los grupos se observa en torno de candidaturas de unidad popular, como sucedió en la etapa del liderazgo de Cuahutémoc Cárdenas, entre 1988 y 2000, y actualmente con Andrés Manuel López Obrador, de 2006 a la fecha.

La competencia ocurre en los momentos de crecimiento electoral del partido dominante en el espectro de la izquierda, así como en la disputa interna por los recursos y los cargos disponibles y por las reglas que favorecen el reparto de esos recursos (inicialmente con el PRD, entre 1990 y 2012, y posteriormente con Morena, en 2018).

Finalmente, la etapa de degeneración se presenta en los momentos de acción estratégica del partido entre moderados y radicales: unos que favorecen la cooperación, los acuerdos y las alianzas con otros partidos y aquellos que se oponen a esa estrategia y deciden incluso desconocer al partido o promueven la desobediencia civil contra el gobierno en turno (en 2012, contra la firma del Pacto por México y las alianzas en elecciones locales y federales con el PRI y con el PAN).

Otros autores identifican, en el amplio espectro que constituye la izquierda, dos posturas ideológicas dominantes: los nacionalistas revolucionarios y los socialdemócratas. Los primeros están

a favor de la estatización de los recursos estratégicos como el petróleo y la industria eléctrica, y defienden la soberanía nacional y el patrimonio colectivo, por lo que su postura es contra la globalización y el neoliberalismo, pero no contra el capital nacional. Por su parte, la izquierda socialista se basa en el pensamiento socialdemócrata que está a favor de las instituciones representativas, el fortalecimiento del poder adquisitivo y la ampliación del mercado de consumo, así como seguridad y bienestar social como premisas fundamentales (Bolívar, 2004).

Además de estas divergencias, se puede asegurar que la izquierda mexicana ha transitado por un proceso de transformación política en el que el rechazo a la representación partidista tradicional, la virtud de la participación ciudadana, los espacios digitales como sujetos políticos, la creación de nuevos partidos y la oposición crítica al retroceso socioeconómico (desigualdad) y moral (corrupción), le han otorgado a las organizaciones de izquierda el espacio para la “cristalización electoral” de la protesta y la creación de formaciones sociales que absorben o son absorbidas por estas alineaciones políticas que se funden con los partidos y constituyen movimientos partidistas o se adhieren a las plataformas de las organizaciones políticas tradicionales para conformar partidos-movimiento (Antón y Hernández, 2016; Lobera y Sampedro, 2014).

Sommano (2007) reconoce este proceso con base en el modelo de Herbert Kitschelt, en el que se identifican cuatro tipos de partido-movimiento: el primero es el que describe al partido político como movimiento articulado y se produce cuando éste respalda electoralmente a la organización política a cambio de candidaturas y se convierte en gestor de sus agremiados. Esta modalidad ha sido practicada por la mayoría de los partidos en México y no es exclusiva de la izquierda, pues el PRI mantuvo esta lógica de corte corporativista con agrupaciones sindicales, como el corporativo de los maestros.

El segundo tipo consiste en la permeabilidad del partido en relación con el movimiento; es decir, el movimiento se infiltra en la organización política para orientar su causa, influir en su agenda o adueñarse de ella, como los movimientos urbano-populares; por ejemplo, el Frente Popular Francisco Villa vinculado al PRD en la gestión de viviendas populares.

El tipo basado en alianzas se refiere a la negociación de programas, proyectos o aspectos específicos, en los que colaboran el partido y el movimiento a favor de una causa en particular. En este caso, la formación social actúa como grupo de interés. Es el caso de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que adquirió el compromiso con Morena de abrogar la reforma educativa promulgada por Enrique Peña Nieto.

Adicionalmente se encuentran los grupos paralelos o independientes del partido que actúan según los objetivos y la estrategia de la formación social. Es el caso del Frente Popular Francisco Villa que, de igual manera, mantiene una estrategia de penetración e independencia, según conviene a los objetivos del movimiento, para la consecución de vivienda o para la obtención de candidaturas electorales. Si no consiguen sus propósitos tienen la posibilidad de migrar y ofrecer su apoyo a otra fuerza política afín.

Por último, el tipo basado en la transformación se refiere a los movimientos sociales que se convierten en partidos políticos, como el movimiento 15-M en España y la posterior aparición de Podemos como partido político, el cual integra una gran red de movimientos de protesta cuya unión representa el consenso transversal de sus miembros y su posicionamiento crítico hacia la gestión de la crisis económica y la regeneración democrática del país iberoamericano (Martín, 2015).

En México, Morena es el nuevo partido que primero surgió como movimiento (2011) para apoyar la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador por el PRD; posteriormente la

dinámica de integración se degeneró y se transformó en una escisión de las diferentes organizaciones que conformaban la coalición, por lo cual en 2014 Morena se convirtió en partido político, bajo la candidatura de unidad popular en torno de López Obrador, quien con su estilo personalista controla a las organizaciones que forman parte de la agrupación y discrecionalmente distribuye los cargos y los recursos de su estructura partidista.

La diferencia entre Podemos y Morena radica en que el primero fue un movimiento espontáneo que logró articular a su alrededor la protesta, el malestar y el consenso de otros movimientos que finalmente lograron constituir un nuevo partido, el cual busca renovar el sistema político con base en sus electores; de este modo se conformó este movimiento-partido. En el caso de Morena, la organización del movimiento se gestó desde el partido para apoyar electoralmente a su carismático líder, quien logró absorber la dinámica movilizadora en el seno del PRD y capitalizar el malestar social, lo cual dio como resultado ese partido-movimiento. La diferencia es importante porque las estrategias electorales de este tipo de organizaciones para alcanzar el poder son distintas a las estrategias parlamentarias cuando ya están en el gobierno y se aprestan a tomar decisiones.

En el cuadro 1 se ejemplifican las estrategias y las combinaciones que pueden ocurrir, dependiendo del tipo de movimiento, dentro o fuera del partido. En él se explican los patrones de fragmentación y cohesión de los distintos grupos que componen las organizaciones partidistas, de manera tal que los movimientos se articulan a los partidos, dependiendo de la estrategia electoral de estos últimos y el interés individual o colectivo del movimiento, que en su mayoría depende de la distribución de candidaturas a las organizaciones sociales. En consecuencia, la cohesión legislativa es sólida dada la disposición de los representantes de delegar en sus líderes las decisiones, pues el interés individual de cada legislador

Cuadro 1. Estrategias electorales y parlamentarias de los partidos-movimientos-partidos

Tipo de movimiento	Estrategia electoral	Estrategia parlamentaria
Articulado	Distribución de candidaturas	Fuerte cohesión por interés individual
Permeable	Influencia directa en la agenda	Baja cohesión (grupo de interés)
Alianza	Alianza electoral	Coalición negociada
Independiente	Apoyo clientelar	Coalición condicionada
Transformación	Consenso transversal	Fuerte cohesión por interés colectivo

Fuente: elaboración propia con base en Somuano, 2007, y Lobera y Sampedro, 2014.

está fuertemente relacionado con el intercambio clientelar con el grupo político.

Se puede decir que la permeabilidad de los grupos sociales en las organizaciones políticas está directamente relacionada con la influencia que éstas puedan ejercer en la agenda o en el programa de gobierno (cuando esperan la mayoría) o en los objetivos legislativos del grupo parlamentario. Aquí la cohesión es baja, ya que el apoyo depende del cumplimiento de la agenda pactada durante la campaña electoral. Las alianzas electorales denotan acuerdos contratados y abiertos entre más de una agrupación política (o coalición) y ejemplifican el acuerdo que los líderes de los diferentes grupos pactan o negocian en torno de ciertos temas o del programa en conjunto, lo cual depende del acuerdo establecido previamente.

El movimiento independiente hace uso de la permeabilidad para integrarse al grupo parlamentario. Su apoyo durante las elecciones tiene una base clientelar de intercambio de sufragios por asientos en el Congreso, y una vez instalados en el recinto parla-

mentario, sus votos se condicionan a los intereses y a la influencia del movimiento (programas, cargos, leyes a favor del grupo). Por el contrario, la baja cohesión les brinda la posibilidad de marcharse a otra organización política que satisfaga sus demandas y sus intereses.

Finalmente, los movimientos en proceso de transformación son lo suficientemente solventes en tamaño y en proyección ideológica, por lo cual deciden formar su propio partido y erigirse como grupo político autónomo. El objetivo de este tipo de organizaciones es capitalizar el consenso transversal de sus simpatizantes (por ejemplo, mediante su indignación por la corrupción, la delincuencia y la pobreza). Una vez en el cargo estas organizaciones se muestran fuertemente cohesionadas por los intereses colectivos que las llevaron al poder. La relación entre los diferentes tipos de partidos-movimientos-partidos puede variar o generar diversas combinaciones, pues no siempre se presentan de manera específica.

LA ESTRATEGIA POLÍTICO-ELECTORAL

El desempeño electoral de las izquierdas en México desde su conformación (1919) había sido limitado e irregular durante las contiendas electorales locales, pero sobre todo federales. De tal suerte que no fue sino hasta las elecciones de 1988, mediante un frente amplio que aglutinaría a partidos, movimientos y corrientes de izquierda de diversos partidos —incluido un grupo del ala nacionalista del PRI—, cuando se concretó la primera de múltiples alianzas electorales que se presentó en la contienda como Frente Democrático Nacional, cuyo objetivo fue, más que la unidad y la conciliación ideológica, la construcción de un contingente competitivo durante las elecciones presidenciales de ese año. Es decir, se conformó una candidatura de unidad popular abanderada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, exintegrante del PRI, quien fue postulado por una gran coalición integrada por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el PPS, el PARM y el PMS de

Heberto Castillo quien declinó su candidatura a favor de Cárdenas Solórzano.

Al mismo tiempo, dos grandes grupos integraban los movimientos aliados al Frente Democrático Nacional: el Movimiento Urbano Popular y el Consejo Estudiantil Universitario, que integraron otros movimientos menores, entre los cuales destacan: la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Asamblea de Barrios, la Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), el Movimiento de Acción Popular (MAP) y el Movimiento al Socialismo (MAS). En esta contienda el contingente tuvo éxito en la medida en que por primera vez logró una presencia importante a nivel nacional y ofreció la posibilidad real de unificar a las izquierdas en el seno del PRD, que se fundó en 1989.

La génesis y el contexto que favoreció a las izquierdas fue más que propicio para materializar una nueva agrupación política que unificara los diversos proyectos de las diferentes asociaciones. Sin embargo, como mencionan Reveles (2004) y Espejel (2012), lo que caracterizó la fundación del nuevo partido fue la presencia de un fuerte liderazgo encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, figura en torno de la cual lograron cohesionarse los grupos, no necesariamente gracias a la estructura ideológica del partido, sino más bien debido a su animadversión hacia el PRI. Así se integró una estructura partidista diferenciada y promovida por la heterogeneidad de los grupos, los cuales hacían gala de una ideología laxa. No obstante, prevalecía la hegemonía del conjunto escindido proveniente del partido oficial y las estructuras formales que reconocían la existencia de asociaciones heterogéneas en su seno (desde peque-

ños partidos hasta organizaciones urbanas demandantes de servicios, grupos de resistencia civil, estudiantiles y, en mucho menor medida, organizaciones agrarias y laborales), así como una estructura fuertemente jerárquica con gran fuerza en las decisiones y en las estrategias en el interior y fuera del partido (Prud'homme, 2003).

Todos estos grupos contribuyeron a la fragmentación de la izquierda, de manera que el PRD llegó a tener 20 facciones en su interior, de las que prevalecieron dos o tres grupos que se disputaron el control y la distribución de los recursos y las candidaturas hasta la degeneración y la escisión de las corrientes.¹

1. Espejel (2012) identifica la dinámica estratégica de los grupos en el interior del PRD en relación con diferentes etapas, de acuerdo con la postura de cooperación, competencia y degeneración de las facciones en el seno del partido. De acuerdo con este autor, de 1989 a 1996 se localiza la faceta cooperativa de las facciones en torno del liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, al que concurrieron tres tipos de grupos: expriístas, excomunistas y la izquierda social compuesta por los diversos movimientos sociales que integraron el partido. Entre 1999 y 2002 tiene lugar la fase competitiva incentivada por el debilitamiento del liderazgo de Cárdenas Solórzano y la polarización estratégica de los grupos afines que compiten por los recursos y los cargos. En esta etapa Espejel (2012) identifica al grupo Arcoíris, encabezado por el expriísta Porfirio Muñoz Ledo, a la Trisecta, que integra a la llamada izquierda social y el cambio democrático y a comunistas liderados por Heberto Castillo y Pablo Gómez, exintegrantes de antiguos partidos de izquierda (PMS, PC y PSUM); la dinámica de los grupos no sólo es incentivada por los cargos y los recursos, sino por la apertura organizacional en el seno del partido para atender la distribución de dichos recursos según el apoyo recibido por los líderes de las agrupaciones sociales, así como por la alternancia en la dirigencia del partido. En ese tenor, posteriormente aparece Nueva Izquierda, comandada por Jesús Ortega (exintegrante del PMS); Foro Nuevo Sol, organización dirigida por Amalia García (exintegrante del PMS, el PC y el PSUM), y Convergencia Democrática, encabezada por Rosalbina Garavito (organización que integra a la izquierda social). De 2002 a 2006, pese a que continúa la competencia entre los grupos por la dirección del partido, motivaciones externas –como los escándalos de corrupción de algunos miembros del partido y el desafuero de Andrés Manuel López Obrador– integraron una suerte de cooperación y solidaridad entre las fracciones y consolidaron el nuevo liderazgo de AMLO con miras a las elecciones presidenciales de 2006 (apoyado por el grupo Unidad y Renovación, antes denominado Regenera-

En este escenario, las ganancias electorales estaban sujetas al arrastre del líder en turno, primero Cuauhtémoc Cárdenas y posteriormente Andrés Manuel López Obrador, lo cual generaba una volatilidad electoral que dependía más del apoyo de seguidores no afiliados y movilizados por los soportes clientelares, que del reconocimiento ideológico y la convicción política de sus militantes.

En este contexto la estrategia político-electoral del partido fue contradictoria, ya que, por un lado, participaba activamente en elecciones al mismo tiempo que ocupaba cargos de representación, y por el otro, declaraba su resistencia civil, lo cual le impedía llevar a cabo cualquier negociación con el gobierno (Flores, 2010). Esta situación generó tensiones durante 23 años, hasta el desmembramiento del partido en 2012.

Durante esa etapa, la izquierda, pese a sus tensiones, logró colocarse como la tercera fuerza política del país en diversos escenarios. A veces muestra debilidad, particularmente durante las elecciones intermedias; otras veces su participación electoral es constante y persistente, específicamente en la Ciudad de México y en Michoacán, y otras veces más presenta periodos de ascenso vertiginoso propiciados por la postulación de sus líderes.²

ción, que integra a la izquierda social) en competencia con Nueva Izquierda y Frente Nacional Socialdemócrata. Después de las elecciones de 2006, según Espejel (2012), se gesta la etapa degenerativa de las organizaciones durante la cual prevalecen los intereses de los grupos sobre los del partido. En esta etapa se observa una ruptura entre la estrategia de cooperación y la estrategia de ruptura con el gobierno en turno. La negativa de AMLO a aceptar el triunfo de su contendiente en las elecciones presidenciales consolidó el grupo de los radicales, encabezados por su carismático líder, e integró a los miembros de la izquierda social bajo la dirección de Alejandro Encinas y Marcelo Ebrard y a los moderados encabezados por Nueva Izquierda, cuya posterior disputa degeneró en la dinámica de las organizaciones en el interior del partido hasta propiciar su ruptura, la escisión de las organizaciones que formaban al PRD y la conformación del nuevo partido, Morena, en 2014.

2. De 1997 a 2019 la izquierda ha gobernado 17 de los 32 estados de la República, en ocho ocasiones la Ciudad de México y en tres Michoacán; en el resto de

Su estrategia electoral tiene como base la formación de coaliciones. De acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), existen tres tipos de coaliciones: total, parcial y flexible. Es total cuando en el convenio suscrito por los partidos aliados se postulan candidatos comunes a todos los puestos de elección popular; es parcial cuando los partidos coaligados comparten más de la mitad de los abanderados, y es flexible cuando la cuarta parte de los aspirantes forman parte del acuerdo de las alianzas (artículo 2º transitorio de la LGPP).

En el caso de las izquierdas, como se observa en el cuadro 2, salvo en las elecciones intermedias de 2003, en general se han presentado en coalición con otros partidos, casi siempre dentro del espectro de la izquierda; no obstante, la ruptura con el ala radical del PRD en 2012 le ha dado a este partido mayor flexibilidad y ha postulado a candidatos junto con el partido de centro derecha: Acción Nacional.

En cuatro contiendas electorales las coaliciones han sido parciales, mientras que en 2009 y 2012 la coalición fue total. Pero la izquierda no ha recurrido a acuerdos de coalición flexible. Cabe destacar que a lo largo de la vida democrática del país se han creado, refundado y esfumado múltiples partidos que se disputan el ala izquierda del espectro ideológico. En este proceso, la mayoría han desaparecido dadas las dificultades de estas agrupaciones para alcanzar el cambiante umbral electoral (que ha pasado de 1.5 a 3%). Sin embargo, el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento

los casos ha sido en dos o en una ocasión. Los estados que ha gobernado son los siguientes: el PRD solo o en coalición con otros partidos de izquierda, Tlaxcala, Zacatecas, Baja California Sur, Guerrero y Quintana Roo; en coalición con el PAN: Nayarit, Chiapas, Sinaloa, Puebla, Oaxaca, Morelos, Tabasco y Baja California. Recientemente Morena sumó a Veracruz como otro estado gobernado por la izquierda, junto con la Ciudad de México, Tabasco y Chiapas. El Partido Encuentro Social, en coalición con Morena gobierna Morelos, y Movimiento Ciudadano, Jalisco.

Cuadro 2. Coaliciones electorales de las izquierdas

Coalición	Año	Parcial %	Total
Alianza por México (PRD, PT, PAS, PSN, CD)	2000 (postulación de Cuauhtémoc Cárdenas)	45.2 (PRD) 18.8 (PT) 12 (PAS) 12 (PSN) 12 (CD)	
Por el Bien de Todos (PRD, PT, CONV)	2006 (postulación de Andrés Manuel López Obrador)	47.6 (PRD) 26.4 (PT) 19.9 (CONV)	
Salvemos a México (PT-CONV)	2009 (elecciones intermedias)		Todos los distritos
Movimiento Progresista (PRD, PT, MC)	2012 (postulación de Andrés Manuel López Obrador)		Todos los distritos
Izquierda Progresista (PRD, PT)	2015 (elecciones intermedias)		
Coalición por México al Frente (PAN, PRD, MC)	2018 (postulación de Ricardo Anaya)	89.9 de candidaturas en coalición	
Juntos Haremos Historia (Morena, PT, PES)	2018 (postulación de Andrés Manuel López Obrador)	97.3 de candidaturas en coalición	

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

Ciudadano (MC) (originalmente Convergencia Democrática, de 1991 a 2002; posteriormente Convergencia, de 2002 a 2011, y desde entonces hasta la actualidad MC) han sobrevivido con base en estrategias de coalición electoral con el PRD, con Morena y, recientemente, con el PAN.

La estrategia de colaboración ha redundado en una integración parlamentaria permanente pero irregular, pues tanto el PRD y el PT como Movimiento Ciudadano han conformado grupos parlamentarios estables en su permanencia e irregulares en su crecimiento, como se observa en el cuadro 3. El mayor potencial electoral de la izquierda en la Cámara de Diputados se registró en 1997 y 2006, cuando el PRD fue el partido opositor mayoritario con porcentajes de 25 y 31, respectivamente. Mientras que en la Cámara de Senadores, de 2006 a 2012, la presencia del ala izquierda fue significativa, de 28%. Esta situación se ha traducido en un peso irregular y desequilibrado en términos del Poder Legislativo.

En este sentido, las fuerzas que componen el ala izquierda se concentraron en las últimas elecciones, mientras que de 1988 a 1994 esta izquierda se encontraba dispersa entre cuatro partidos diferentes; de 1994 en adelante se concentraban entre uno y tres grupos políticos, de los cuales el PRD fue la fuerza mayoritaria hasta 2015. Posteriormente, la ruptura interna que derivó en la escisión de Morena y su formación como grupo político y, después, como grupo parlamentario, le restó más de la mitad de las curules que solía ocupar el PRD, al tiempo que dispersó el potencial electoral de la izquierda. Este partido perdió una gran cantidad de asientos legislativos, pues sólo obtuvo 10% de los votos en las elecciones intermedias de 2015, mientras que Morena consiguió 9% de los sufragios durante su primera elección como partido político con registro. Esta ruptura devino en una caída inusitada del PRD desde la etapa de los gobiernos unificados.

Es decir que, pese a que, en conjunto, las izquierdas han incrementado la proporción de curules en el Congreso mexicano, no son solventes, puesto que son fuerzas que, lejos de unirse, se fueron fragmentando hasta derivar en la ruptura de 2015. Posteriormente, la reunificación en torno de Andrés Manuel López Obrador fue tan contundente, que en las elecciones de 2018 la

Cuadro 3. Potencial electoral de las izquierdas en gobiernos unificados y divididos (1988-2018)

Trienios legislativos	Porcentaje de apoyo electoral del presidente	Porcentaje de diputados del partido presidente	Porcentaje de diputados del partido opositor mayoritario (POM)	Porcentaje de diputados de los partidos de izquierda	Porcentaje de senadores del partido presidente ¹²	Porcentaje de senadores del partido opositor mayoritario (POM)	Porcentaje de senadores de los partidos de izquierda
Gobiernos unificados							
1988-1991	Carlos Salinas de Gortari (PRI) 48.7%	52% (PRI)	20.2% (PAN)	26.6% (PPS, PCRN, PARM, PMS) ¹	93% (PRI)	6.25% (PMS)	
1991-1994		64% (PRI)	17.8% (PAN)	18.2% (PMS, ² PFCRN, PARM, PPS)	97% (PRI)	3.1% (PMS)	3.1% (PMS)
1994-1997	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) 50.2%	60% (PRI)	23.8% (PAN)	16.2% (PRD, ³ PT)	74% (PRI)	19.5% (PAN)	6.25% (PRD)

Gobiernos divididos									
1997-2000		48% (PRI)	25% (PRD) ⁴	26.4% (PRD, PT)	60% (PRI)	25.7% (PAN)	13.28% (PRD, PT)		
2000-2003	Vicente Fox (PAN) 42.5%	41% (PAN)	42% (PRI)	13% (PRD)	36% (PAN)	47% (PRI)	13.28% (PRD, PCD)		
2003-2006		30% (PAN)	45% (PRI)	21.6% (PRD, ⁵ PT, Convergencia)					
2006-2009	Felipe Calderón (PAN) 35.9%	41% (PAN)	31.4% (PRD) ⁶	31.4% (PRD)	40% (PAN)	30% (PRI)	28.1% (Coalición PRD, PT, Convergencia)		
2009-2012		28.6% (PAN)	48% (PRI)	17.4% (PRD, ⁷ PT, Convergencia)					
2012-2015	Enrique Peña Nieto (PRI-PVEM) 38.2%	48.2% (PRI-PVEM)	22.8% (PAN)	27% (PRD, ⁸ PT, MC)	47.6% (PRI)	29.7% (PAN)	21.8% (PRD, PT, MC)		
2015-2018		49% (PRI-PVEM)	21.8% (PAN)	24.2% (PRD, ⁹ Morena, ¹⁰ MC)					
2018. ¹¹	Andrés Manuel López Obrador (Morena, PT, PES) 53.19%	42% (Morena, PT, PES)	25.7% (PAN, PRD, MC)	42% (Morena, PT, PES)	42% (Morena, PT, PES)	25% (PAN, PRD, MC)	42% (Morena, PT, PES)		

Notas:

1. La izquierda representada en el Congreso se fragmentó en cuatro partidos; el PPS era el fragmento mayoritario con 9.8% de asientos.
2. El PMS obtuvo 41 asientos (8.2%).
3. El PRD obtuvo 71 asientos (14.2%).
4. El PAN obtuvo 121 asientos (24.2%).
5. El PRD obtuvo 97 asientos (19.4%).
6. El PRI obtuvo 123 asientos (24.6%).
7. El PRD fue el partido de las izquierdas que mayor cantidad de asientos obtuvo: 72 (14.4%).
8. El PRD obtuvo 104 asientos equivalente a 20.8%.
9. El PRD obtuvo 54 asientos (10.8%).
10. Morena obtuvo 46 asientos (9.2%).
11. Resultados preliminares a julio de 2018, según el total de votos obtenidos por coalición electoral.
12. De 1988 a 1994, el total de senadores era de 64; de 1994 en adelante la Cámara de Senadores está integrada por 128 legisladores.

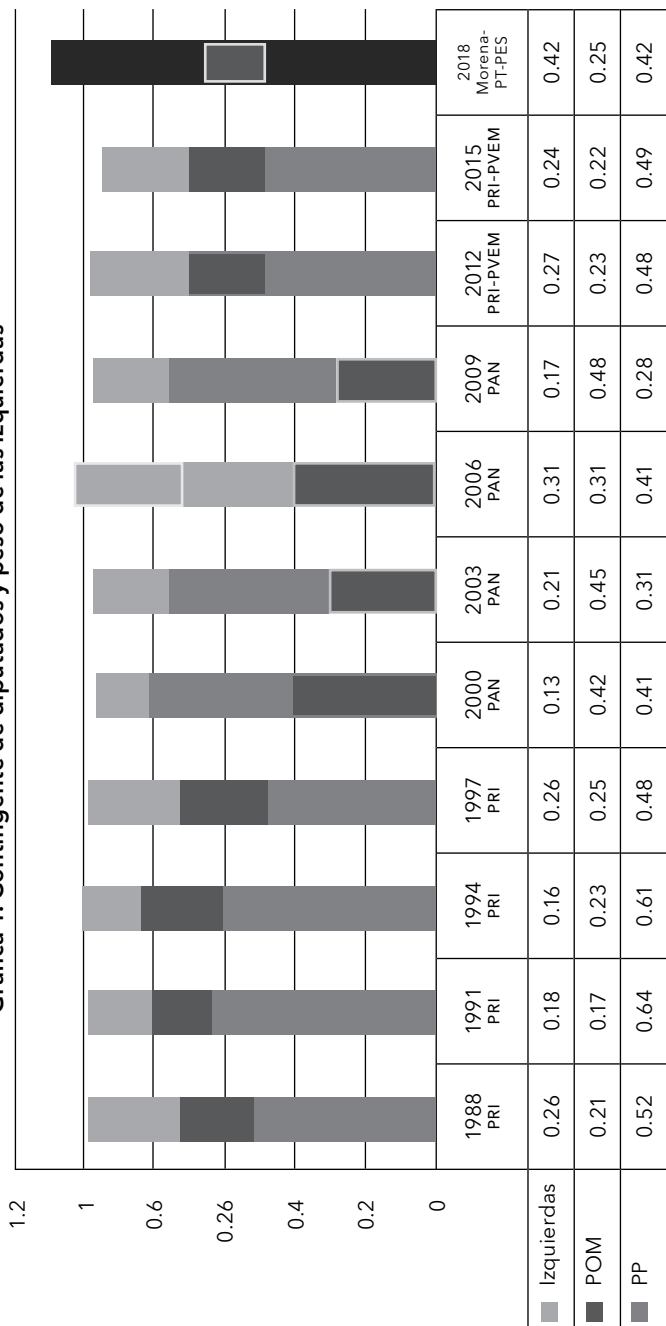
De 1997 a 2000 el PRD y el PAN componían la fuerza opositora y, en conjunto, representaron 49% de la composición de la Cámara de Diputados; entre 2006 y 2009, el PRI y el PRD ocuparon 47% de los curules de la cámara de Diputados. En el Senado el PRI y el PRD concentraron 51.5% de las bancadas que componen la legislatura desde 2006. En 2012 el PAN y el PRD ocuparon 43.6% de los asientos de la Cámara Baja y 46.86% de la Cámara Alta. En el siguiente trienio (2015), el PRD se dividió y de la escisión de éste surgió el Movimiento de Regeneración Nacional, situación que fragmentó el voto de la izquierda, por lo que la oposición se quebrantó aún más y de la suma del porcentaje de asientos legislativos del PAN, el PRD y Morena se obtuvo 41.8 por ciento.

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

izquierda obtuvo 53% de los votos a nivel nacional y, por primera vez, ocupó, al mismo tiempo, mayorías en ambas cámaras del Congreso; situación que no se presentó durante la alternancia con el PAN; mientras que, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, quien también ganó la presidencia de la República, aunque con un número de votos menor, al igual que Morena consiguió la mayoría en ambas cámaras. En el cuadro 3 se muestra el potencial electoral del ala izquierda que ha integrado el Congreso federal desde 1988. Se resaltan los porcentajes de mayor peso de las agrupaciones de izquierda en el Congreso. Destacan 1988, 1997, 2006 y, sobre todo, 2018, como los años de mayor competitividad de las izquierdas frente a los grupos mayoritarios y, por lo tanto, de mayor peso en las decisiones legislativas.

De acuerdo con la gráfica 1, el contingente de izquierda en la Cámara Baja ha tenido dos momentos relevantes: en 2006, con 31% de los asientos de esa cámara, como partido opositor mayoritario, y en 2018, pero como partido en el gobierno. Sin embargo, se debe hacer notar que las izquierdas han tenido periodos de crecimiento en conjunto, pese a su fragmentación interna, en 1988, 1991, 1997, 2012 y 2015. Unidas, las izquierdas habrían constituido el grupo opositor mayoritario; no obstante, sus divisiones internas y su fragmentación hicieron del contingente un grupo desmembrado que no siempre actuaba en bloque, sobre todo en el momento de influir en la agenda pública o de votar en una dirección determinada, como se observará más adelante. Aunado a esto, la ley electoral no incentivaba la cooperación, pues, por lo menos hasta la reforma política de 2014, impedía la conformación de coaliciones posteriormente a la elección: concluida la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, automáticamente se deshacía la coalición mediante la cual se habían postulado los candidatos; en cuyo caso quienes hubieran resultado electos quedarían integrados al partido político

Gráfica 1. Contingente de diputados y peso de las izquierdas



Notas: **Izquierdas:** porcentaje de diputados de diferentes partidos de izquierda.; **POM:** porcentaje de diputados del partido opositor mayoritario; en 2006 la izquierda integrada por el PRD representó al POM; en 2018, el POM estuvo compuesto por el PAN y una fracción de la izquierda, PRD y MC;

PP: porcentaje de diputados del partido del presidente; en 2018 la izquierda compuesta por Morena, el PT y PES ganan por primera vez la presidencia de la República.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

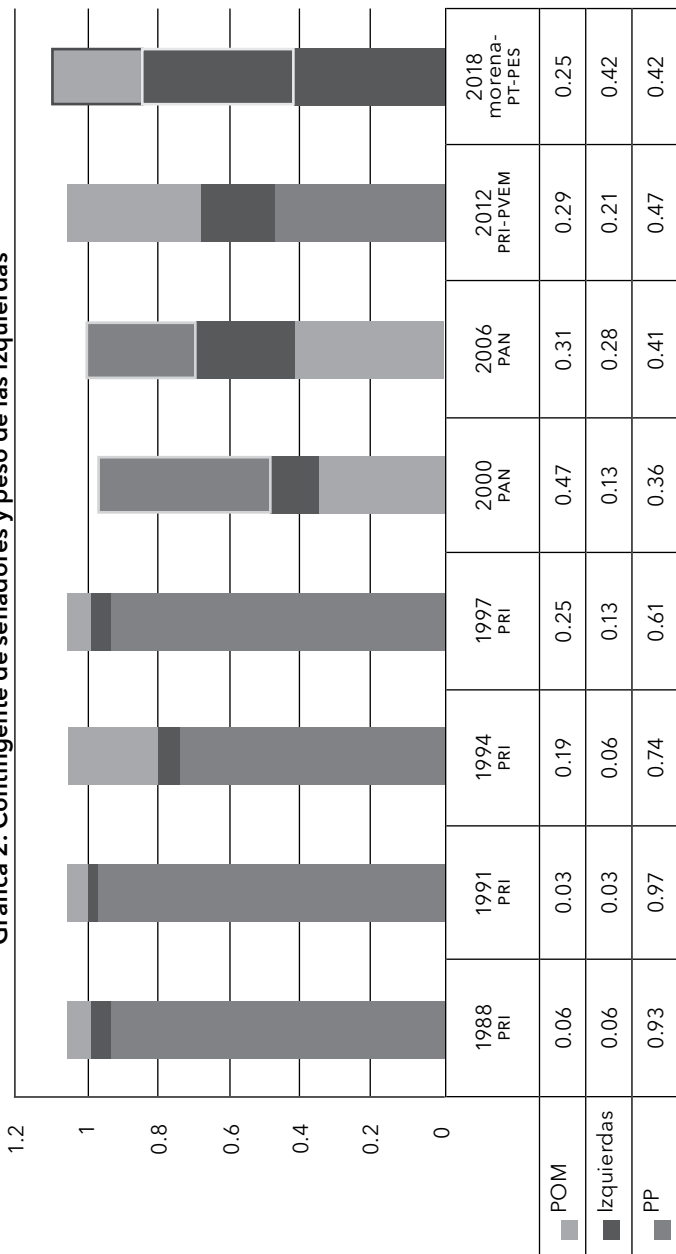
o al grupo parlamentario que se hubiera señalado en el convenio de coalición (numeral 8 del artículo 95 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe).

Con la LGPP se introdujo la posibilidad de instituir un gobierno de coalición si el presidente no contara con la mayoría. En esta ley se menciona que el representante del Ejecutivo puede optar por esta modalidad, para lo cual deberá firmar un convenio con los partidos políticos y obtener la aprobación del Senado, que además deberá ratificar a los secretarios de Estado que el mandatario designe y a los que integran la coalición (artículos 89 y 76 de la Constitución).

La limitante de este mecanismo de cooperación es que la estipulación no es del todo obligatoria, sino que más bien tiende a la flexibilidad, a la parcialidad y al atributo personal del presidente para formar coaliciones, por lo cual no garantiza compromisos entre los actores políticos. Más bien se trata de una reforma que aún mantiene el corto plazo, la satisfacción de preferencias según los resultados electorales y no con base en acuerdos previamente conciliados, firmados y de largo alcance. Esto limita el incentivo de las agrupaciones para integrar coaliciones que se trasladen a la arena legislativa, puesto que se tiende a la formación de grupos parlamentarios autónomos que desincentivan los acuerdos y promueven el condicionamiento de los mismos a partir de intercambios y favores políticos.

La situación de las izquierdas en la Cámara de Senadores no ha sido sobresaliente. En la gráfica 2 se puede observar que no fue sino hasta 2018 cuando el bloque de izquierda ocupó por primera vez la mayoría, con 42% de los asientos de la Cámara Alta. El único momento relevante de la izquierda se presentó en 2006 cuando obtuvo 28% de las curules y, en menor medida, en 2012, cuando consiguió 21% de los asientos del Senado de la República. Lo cual quiere decir que el peso de las izquierdas ha sido mucho mayor

Gráfica 2. Contingente de senadores y peso de las izquierdas



Notas: **POM:** porcentaje de senadores del partido opositor mayoritario; en 2018 el POM estuvo compuesto por el PAN, y una fracción de la izquierda: PRD y MC. **IZQUIERDAS:** porcentaje de senadores de diferentes partidos de izquierda. **PP:** porcentaje de senadores del partido del presidente; en 2018 la izquierda compuesta por Morena, el PT y el PES por primera vez ganaron la presidencia de la República.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

en la Cámara Baja que en la Cámara Alta. El inusitado triunfo de Andrés Manuel López Obrador en julio de 2018 le dio a Morena la posibilidad de ocupar la primera mayoría en el Senado, como partido en el gobierno, situación que sólo había conseguido el PRI en sus diferentes etapas como partido gobernante.

En suma, podemos afirmar que, numéricamente hablando, pese a la volatilidad electoral, la izquierda en México ha ganado terreno electoral en su conjunto; sin embargo, las divisiones internas y externas le han restado capacidad de decisión e influencia como oposición en las agendas gubernamentales y legislativas.

EL PESO LEGISLATIVO DEL BLOQUE DE IZQUIERDA EN EL CONGRESO

Electoralmente, el pluralismo transformó el sistema de partidos y su conformación interna. Tanto el partido hegemónico como las pequeñas y medianas oposiciones tomaron rumbos que modificaron a sus partidos y a las estrategias que llevaron a cabo e imprimieron ciertas características al sistema político mexicano. En principio, un presidencialismo fuerte, gobiernos sin mayoría, un sistema electoral multipartidista dominado por uno de ellos, un tripartidismo competitivo y gobiernos divididos en los que el Ejecutivo ha pertenecido a un partido y el Congreso a otro, o bien poderes legislativos fragmentados entre las distintas fuerzas ganadoras. Estos escenarios reflejan la limitante que supone incidir en el número de partidos en el contexto legislativo. No obstante, la fragmentación del sistema de partidos en México no es una variable determinante para el análisis del comportamiento de los grupos parlamentarios en el Congreso, sobre todo de la izquierda, porque las fuerzas opositoras no han sido similares en tamaño y las coaliciones electorales no han tenido disciplina durante las votaciones. Por lo tanto, la capacidad negociadora de la oposición y, sobre todo, de la izquierda, es muy limitada, puesto que se ha reducido

a la conformación de grupos legislativos supeditados a un partido dominante y dos partidos con pesos relativos.

De ahí la importancia del partido dominante, en términos de su peso efectivo en la fragmentación electoral, por un lado, y de su dominio legislativo así como del peso de la oposición, por el otro.

Molinar (1991) contribuyó con un índice que revalora al partido ganador y su peso real respecto de los partidos pequeños en el multipartidismo. Su objetivo es captar la capacidad negociadora de los institutos políticos, la cual se reduce o se incrementa en la medida en que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso. Si bien al aplicar el clásico índice de Laakso y Taagepera (1979) el número efectivo de partidos en México ha oscilado entre 2.5 y 3.3, cuando aplicamos el índice de partido dominante la fragmentación en el interior del Congreso se reduce de un sistema tripartidista a uno bipartidista, e incluso ha llegado a ser unipartidista, dado el peso de los partidos en las decisiones legislativas que requieren mayorías absolutas (para aprobar legislación secundaria) o mayorías calificadas (para aprobar reformas constitucionales).

La importancia del partido dominante es indiscutible, como se advierte en el cuadro 4, que, en relación con el índice de oposición,³ muestra el peso real de ésta y del grupo que domina en relación con el resto de fuerzas que difieren por su tamaño.

Como se puede observar en ese cuadro, los gobiernos divididos registrados desde 1997 denotan una mayor fragmentación con el paso de los años. No obstante, como se ha venido afirmando, el dominio de uno de los partidos ha sido contundente para identificar el peso real de las fuerzas parlamentarias. Entre uno y

3. Jiménez (2006) concibe a la oposición en términos de su tamaño, su fragmentación y el poder que tiene para sancionar iniciativas. Sin tomar en cuenta la cohesión y el peso real de la oposición, el índice se retoma considerando la posición del partido opositor predominante y el número de partidos.

Cuadro 4. Fragmentación y dominio partidista

Legislaturas Cámara de Diputados	Número efectivo de partidos (NEP)	Número de partidos contando el peso del partido dominante (NP) ¹	Índice de oposición efectiva (IOE) ²
1997-2000	2.93	2.03	0.42 (SPD)
2000-2003	2.81	2.41	1.02 (PRI)
2003-2006	3.05	2.18	1.46 (PRI)
2006-2009	3.60	2.91	0.74
2009-2012	3.01	1.91	1.88 (PRI)
2012-2015	3.16	1.82 (PRI)	0.38
2015-2018	3.26	1.7 (PRI)	0.40
2018-*	4.06	2.25	0.51 (SPD)
Legislaturas Cámara de Senadores			
1997-2000	2.3	1.16 (PRI)	0.40
2000-2006	2.72	2.07	1.39 (PRI)
2006-2012	3.33	2.46	0.75 (PRI)
2012-2018	3.1	1.21 (PRI)	0.25
2018-*	4.85	2.08	0.40 (SPD)

Notas:

* Datos registrados al 31 de julio de 2018.

NP: índice de partido dominante.

IOE: índice de oposición efectiva.

SPD: sin partido dominante.

Los datos resaltados destacan las etapas de mayor éxito electoral de las izquierdas.

1. La propuesta de Molinar (1991) para medir el peso del partido dominante es la siguiente: $NP = 1 + N^2 \sum_{i=2}^n P_i^2$
Donde el número de partidos NP es igual a uno más el producto de la multiplicación de N (número efectivo de partidos) al cuadrado por la sumatoria de los porcentajes de votos o escaños al cuadrado a partir del segundo partido más votado. Este método integra la fragmentación y el peso real del partido dominante (Valencia, 2013).
2. Para obtener el índice de oposición efectiva (IOE) se pondera el promedio de la magnitud de los partidos de oposición (O) sobre el promedio P.
 $IOE = O/G$; donde para obtener O se pondera el porcentaje de escaños a fa-

vor de los partidos opositores más grandes. La fórmula es $O = \frac{\sum oi^2}{\sum oi}$; donde O_i es la proporción de escaños controlados por el partido en la oposición. El resultado del índice maneja valores entre 0 y 1; cuando el tamaño del partido de oposición no es sustantivo el valor es cercano a 0, y, por el contrario, cuando el peso es sustantivo el valor es cercano o por encima de uno. $G = \frac{\sum gi^2}{\sum gi}$; donde G es igual al partido del presidente y G_i es la proporción de bancas controladas por el partido presidencial. Cuando los resultados obtenidos están cercanos o igual a 0 significa que el presidente controla la legislatura; cuando el resultado es cercano o por encima de uno indica que la oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido gobernante (Jiménez, 2006: 150-151).

Fuente: elaboración propia con base en Jiménez (2006) y Molinar (1991).

dos partidos han sido los dominantes, particularmente el PRI, quien en la mayoría de los casos y, sobre todo, en su etapa como partido de oposición, dominó el escenario legislativo durante los gobiernos panistas. De suerte que cuando regresó al gobierno, la oposición fue limitada y el número de partidos se redujo a menos de dos fuerzas políticas completas.

En el caso particular de la izquierda, llama la atención que, pese a que no ha sido una corriente dominante, cuando su peso es mayor (como se destaca en el cuadro 4), el fenómeno de partido dominante desaparece. Es decir que la izquierda compensa el dominio del PRI al elevar sus posiciones y la oportunidad que tiene para impulsar sus propuestas en la agenda legislativa. Ni durante 2006, ni en 2018 (pese a haber obtenido la mayoría) la izquierda ha sido lo suficientemente capaz de elevar su grado de dominio, como solía tenerlo el PRI, porque el grupo parlamentario ha estado dividido en tres grupos políticos, además de los grupos de interés, claramente localizados en el seno de Morena, como los maestros de educación básica, cuyo apoyo está condicionado a su propio proyecto educativo; exmilitantes de partidos originarios de los proyectos neoliberales, criticados por el líder de Morena, y un gran número de personas sin antecedentes en la vida pública del país, pero que provienen de diferentes movimientos de la izquierda social.

Cuando proyectamos las coaliciones parlamentarias por el número de asientos que ocupan en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, se observa que la izquierda no podría haber jugado el papel de oposición polarizada, puesto que desde el año 2000 nunca ha tenido la mayoría suficiente para aprobar o bloquear iniciativas por sí sola, aun en el supuesto de que la izquierda actuara en conjunto y de manera unificada y disciplinada, situación que se antoja muy complicada, dadas las riñas intra e interpartidistas de las fuerzas que componen esa ala ideológica (véase cuadro 5). En el mismo sentido, la unión de la izquierda con la derecha, siguiendo la lógica de las coaliciones electorales, tampoco fue suficiente para proyectar coaliciones mínimas ganadoras en ninguno de los supuestos elaborados antes. La única manera de concebir el triunfo de la agenda legislativa de parte de cualquier fuerza política, debía ser mediante la concertación con el partido dominante (PRI), por lo que la polarización nunca ha sido una estrategia viable para los partidos de izquierda, si quieren incidir en la agenda legislativa.

En 2018 el escenario fue distinto: el arrastre electoral de Andrés Manuel López Obrador; el malestar social respecto de los dos partidos gobernantes de los últimos 20 años: PAN y PRI; las tensiones sociales ocasionadas por la inseguridad y la desigualdad social, entre otros factores, derivaron en el cambio de un gobierno dividido a un gobierno unificado, pero, como se mencionó líneas arriba, éste no necesariamente se encuentra cohesionado y disciplinado. En la prospectiva del nuevo gobierno se espera la centralización del poder en la figura de López Obrador, en tanto que las coaliciones de apoyo al nuevo régimen resultarán de diferentes acuerdos entre los grupos que forman la alianza Juntos Haremos Historia y las fragmentadas fuerzas opositoras, particularmente en el Senado de la República, donde la coalición ganadora no cuenta con la mayoría, por lo cual dicha coalición deberá manetener una constante negociación con los diversos actores políticos.

Cuadro 5. Asientos de coaliciones electorales y dominio partidista (2000-2018)

Legislatura	Coaliciones y partidos	Cámara Diputados	Cámara Senadores	Reforma constitucional	Ley secundaria
2000-2003 NEP 2.81 NP 2.41 IOE 1.02	Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	224	60	No	No
	Alianza por México (PRD, PT, PAS, PSN, CD)	65	16	No	No
	PRI	208	51	No	No
2003-2006 NEP 3.05 NP 2.18 IOE 1.46	Alianza para Todos (PRI-PVEM)	241	51	No	No
	PAN	151	60	No	No
	PRD	97	16	No	No
	PT	6		No	No
	Convergencia	5		No	No
2006-2009 NEP 3.60 NP 2.91 IOE 0.74	Por el bien de todos (PRD, PT, Convergencia)	157	36	No	No
	Alianza por México (PRI-PVEM)	123	39	No	No
	PAN	206	52	No	No
	Nueva Alianza	9	1	No	No

2009-2012 NEP 3.01 NP 1.91 IOE 1.88	Salvemos a México (PT-Convergencia)	15		No	No
	Primero México (PRI-PVEM)	258	39	No	Sí
	PAN	147	52	No	No
	PRD	72	36	No	No
2012-2015 NEP 3.1 NP 1.27 IOE 0.38	Nueva Alianza	8		No	No
	Movimiento Progresista (PRD, PT, MC)	135	28	No	No
	Compromiso por México (PRI, PVEM, Nueva Alianza)	251	62	No	Sí
	PAN	114	38	No	No
2015-2018 NEP 3.3 NP 1.21 IOE 0.40	Izquierda Progresista (PRD, PT)	54	28	No	No
	Convenio de Coalición Parcial (PRI-PVEM)	245	62	No	No
	PAN	109	38	No	No
	Morena	46		No	No
	MC	21		No	No
	Panal	12		No	No
	PES	9		No	No

2018- NEP 3.9 NP 1.7 IOE 0.11	Coalición por México al Frente (PAN, PRD, MC)	127	37	No	No
	Juntos Haremos Historia (Morena, PT, PES)	313	70	No	Sí
	Todos por México (PRI, PVEM)	58	19	No	No

Notas:

NEP: índice del número efectivo de partidos.

NP: índice del número de partidos predominantes.

IOE: índice de oposición efectiva.

Las líneas sombreadas destacan la capacidad de la coalición partidista para reformar leyes secundarias o constitucionales. En los últimos años sólo tres coaliciones han tenido mayorías suficientes para aprobar legislación secundaria por sí mismas.

Fuente: elaboración propia con base en la composición del Congreso, Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo, y de la Cámara de Senadores: <http://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php>.

COOPERAR O NO COOPERAR:

EL DILEMA DE LAS IZQUIERDAS EN EL CONGRESO

La difícil integración de las coaliciones ganadoras bajo la dirección de una sola corriente política hace posible identificar tres fenómenos que se presentan en la dirección de las votaciones en el pleno: la parálisis legislativa (*deadlock*), cuando los presidentes minoritarios propician el incremento de la polarización entre los diferentes actores políticos con su bajo o nulo éxito para aprobar la agenda legislativa; esta situación fue evidente durante los segundos trienios de los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, puesto que su grupo parlamentario representó la segunda fuerza en el interior del Congreso, con el PRI como mayoría dominante. La disfuncionalidad legislativa: cuando los presidencialismos minoritarios logran un apoyo condicionado y limitado en torno de la agenda del gobierno y las fuerzas políticas establecen estrategias de polarización o cooperación, según conviene a sus intereses; esta situación se presentó en los primeros trienios de los dos gobiernos panistas y en el segundo del priísta Enrique Peña Nieto, durante el cual el grupo parlamentario que apoyaba al Ejecutivo tenía la mayoría, aunque no fue suficiente para aprobar por sí solo su agenda legislativa. La cooperación desequilibrada: cuando el partido en el gobierno domina, pues tiene la capacidad de impulsar su agenda, convenida con los grupos opositores, pero sin acuerdos permanentes, puesto que los grupos que pactan con el Ejecutivo no logran incluir en la agenda pública gran parte de sus propuestas, como ocurrió en el segundo trienio de Ernesto Zedillo y en el primer trienio de Enrique Peña Nieto, así como ocurre en el primer trienio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.⁴

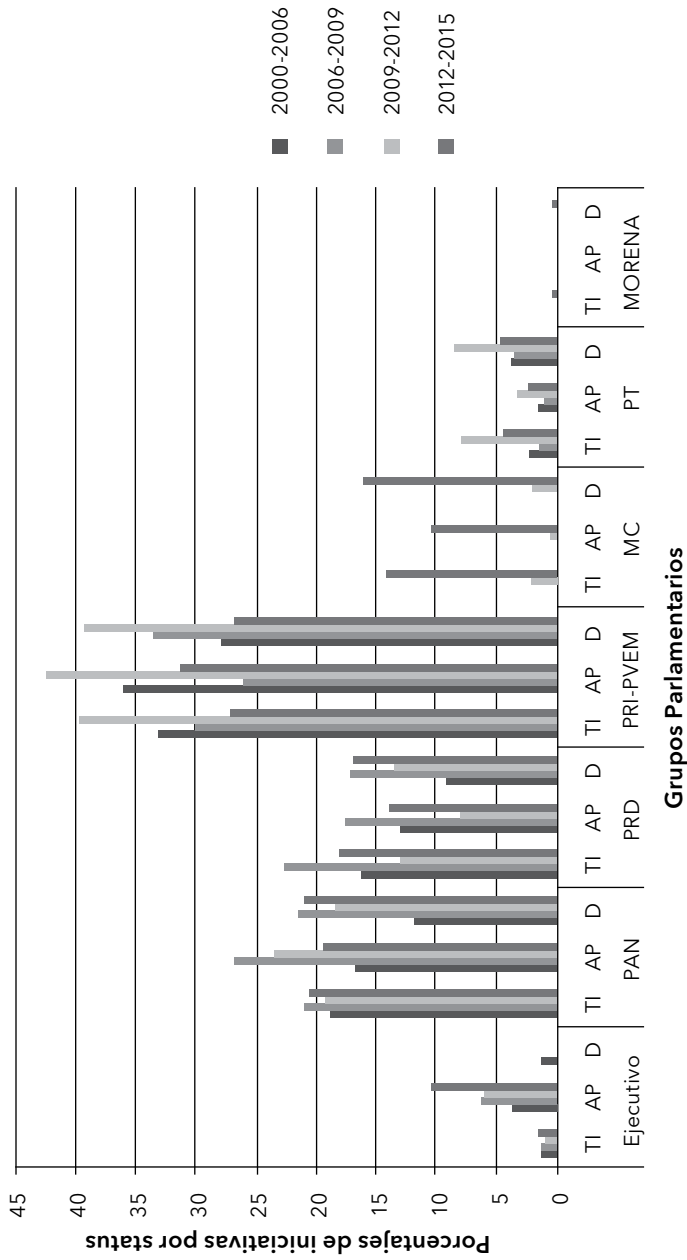
4. Lo anterior se debe a las limitaciones de la legislación para consagrar los procesos de coalición más allá de las perspectivas electorales, porque hasta antes de la reforma política de 2014 la ley electoral no preveía la formación de coaliciones parlamentarias, las cuales sólo se fomentaban a nivel electoral:

En la gráfica 3 se identifican dos etapas: la anterior a 2012 y la posterior a esa fecha. Respecto de la primera, durante el periodo del gobierno minoritario de Vicente Fox, fue la de menor aprobación de la agenda legislativa del presidente. Por el contrario, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto fue la más prolífica y la de mayor cohesión en torno de la aprobación de la agenda gubernamental. Al mismo tiempo, se observa que los partidos políticos sustituyeron al Ejecutivo en la promoción de la agenda legislativa y, por lo tanto, registraron los mayores éxitos, siendo el PRI y su coalición con el PVEM los que alcanzaron los mayores récords de aprobación, sobre todo en el año 2000 y en 2009, no obstante la oposición, situación que evidencia el control del partido dominante en la agenda legislativa.

Por su parte, aunque logra colocar un número importante de propuestas en la agenda legislativa, la influencia de la izquierda es menor, pues en 2006, cuando obtuvo la segunda posición en la Cámara Baja, sólo algunas de sus iniciativas fueron aprobadas, al tiempo que el PRI ve reducido el número de las suyas y, por el contrario, el partido del presidente (PAN) incrementa su capacidad de decisión. Llama la atención que, a partir de 2012, con el regreso

“Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos [de la] coalición que resultasen electos quedarán comprendidos en el partido político o en el grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición” (numeral 8 del artículo 95 del Cofipe). La Ley General de Partidos Políticos de 2014 contempla la figura de gobierno de coalición, según la cual a partir de 2018 el presidente podrá optar por establecer un gobierno en coalición con otras fuerzas políticas representadas en el Congreso (artículo 89). El acuerdo de coalición es poselectoral, según si los resultados favorecen o no la coalición, lo cual limita los acuerdos a largo plazo, además de que será el presidente, y no el partido que postule a éste, el que establezca la estrategia de alianzas, situación que subyuga la institucionalidad de la coalición parlamentaria a la figura del líder en turno.

Gráfica 3. Estatus de iniciativas por partido y periodo legislativo en la Cámara de Diputados



Notas: TI: total de iniciativas presentadas por partido. AP: iniciativas aprobadas por partido. D: iniciativas desechadas por partido. Fuente: elaboración propia con base en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Integracion/comisiones>, http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html.

del PRI a la presidencia de la República y la profunda división de la izquierda, los grupos políticos de ese lado del espectro ideológico que solían actuar en coalición con el PRD o Morena incrementaron considerablemente su número de propuestas legislativas, particularmente Movimiento Ciudadano, que tuvo un despliegue parlamentario de 700% respecto de periodos legislativos anteriores; en el mismo sentido, pero en menor proporción, el PT incrementó sus niveles de producción y promoción legislativa.

Por su parte, el recién integrado grupo de Andrés Manuel López Obrador, lejos de retraerse del trabajo legislativo, logra aprobar con éxito un número moderado de propuestas legislativas, como se muestra el cuadro 5. Es decir, mantiene un nivel de cooperación irregular pero constante, puesto que tanto los presidentes como sus respectivos partidos requerían el soporte de las fuerzas de izquierda para aprobar cualquier tipo de legislación. En el mismo sentido, para ratificar cualquier iniciativa la izquierda necesitaba el apoyo de los dos principales partidos, los cuales soportaron diversas propuestas de los diferentes institutos políticos del ala radical, incluidos los más pequeños.

En 2018, al iniciar la nueva legislatura, Morena muestra su postura dominante, pues presenta 233 iniciativas, seguido del PAN con 138 y Movimiento Ciudadano con 106 (destacadas en negritas). Llama la atención que de aquellas 233 únicamente 10 hayan sido aprobadas en la Cámara Baja (véase el cuadro 6) donde el partido en el poder tiene la mayoría suficiente para sancionar sus proyectos de ley en bloque, y de esas 10, nueve se encuentran en el Senado para ser discutidas y, eventualmente, aprobadas. La iniciativa que crea la Guardia Nacional es la única que ha logrado el consenso condicionado gracias a la cooperación desequilibrada que permea al parlamento mexicano.

El Ejecutivo, por su parte, hasta febrero de 2019, había enviado cinco iniciativas, de las cuales dos fueron aprobadas, correspon-

dientes al presupuesto y a la cuenta pública. Las otras tres están en espera de ser discutidas en ambas cámaras. Sin embargo, su aprobación ha sido condicionada por las fuerzas políticas que, por un lado, integran la coalición de la izquierda y, por el otro, conforman la coalición panista, e incluso por el grupo parlamentario priísta, que, no obstante que es minoritario, ha supeditado algunas propuestas del Ejecutivo o de su grupo mayoritario a las modificaciones sugeridas por la oposición o por los diversos grupos de interés, así como por el parlamento abierto, donde se incluye a la población interesada en la normativa propuesta.

REFLEXIÓN FINAL

Los datos de este estudio desnudan diversos comportamientos en el seno del grupo dominante conformado por Morena. Primero, el abundante número de propuestas de este grupo está integrado por los proyectos individuales de sus legisladores que no obedecen a un proyecto de largo alcance promovido por el partido mayoritario, lo cual significa que no existe un acuerdo general de agenda legislativa preestablecida por la coalición, sino que más bien se trata de una agenda negociada con los líderes parlamentarios del Congreso y del grupo, en el seno de la bancada de la coalición, de forma puntual y a corto plazo, donde la aprobación siempre está condicionada a los intereses de los respectivos grupos.

Segundo, el gran volumen de propuestas legislativas promovido por Morena constituye más una estrategia de obstrucción que una agenda acordada entre los miembros de la bancada, pues no hay prioridades en dicha agenda y la proactividad de las propuestas se diluye por la inmediatez de las problemáticas, lo que evidencia la escasa claridad del proyecto de gobierno.

Finalmente, la transición del partido dominante (PRI) al gobierno de Morena supone la reconfiguración de las coaliciones. A diferencia del dominio que siempre detentó el PRI, actualmente

el peso de la oposición es muy limitado, lo que permite predecir la conformación de un gobierno unificado y una oposición débil y fragmentada. Sin embargo, la cohesión del movimiento de la izquierda es cuestionable, dada la carencia de un proyecto unificador y la preponderancia de los intereses de los grupos que la integran, situación que podría desintegrar la coalición, como ocurrió durante los gobiernos panistas.

REFERENCIAS CITADAS

- Antón, M. J., y Hernández, C. A. (2016). El crecimiento electoral de la derecha radical populista en Europa: parámetros ideológicos y motivaciones sociales. *Política y Sociedad*, 53 (1), 17-28.
- Bolívar M. R. (2004). El proceso de aglutinamiento de la izquierda en México. *Estudios Políticos*, 1 (8), 185-226.
- Cámara de Diputados (14 de enero de 2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Cámara de Diputados. Obtenido de http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf.
- (8 de agosto de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.
- (13 de abril de 2020). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf.
- (13 de abril de 2020). Ley General de Partidos Políticos. México: Cámara de Diputados. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf.
- Espejel, E. A. (2012). Fases del fraccionalismo. El caso del PRD. *Estudios Políticos*, 26, 81-104.
- Flores, A. A. (2010). División interna y confrontación externa del PRD después de la elección presidencial. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 10, 22-52.
- Freidenberg, F., y Casullo, M. E. (2018). Con líder y con programa: partidos populistas y partidos programáticos en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 14, 91-112.
- Illades, C. (2016, septiembre). La izquierda populista mexicana. *Nexos*.
- (2018). *El futuro es nuestro. El futuro de la izquierda en México*. México: Océano.
- Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://www.ine.mx/numeralia>.
- Jiménez, B. M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Kitschelt, H. (1999). Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 1 (2), 7-25.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lobera, J. (2015). De movimientos a partidos. La cristalización electoral de la protesta. *Revista Española de Sociología*, 24, 97-105.
- Lobera, J., y Sanpedro, V. (2014). La transversalidad del 15M entre la ciudadanía. En Serrano *et al.* *15MP2P. Una mirada transdisciplinar del 15 M* (pp. 470-489). Barcelona: UOC Editores.
- Martín, I. (2015). Podemos y otros modelos de partido-movimiento. *Revista Española de Sociología*, 24, 107-114.
- Molinar, H. J. (1991). Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *American Political Science Review*, 85 (4), 1383-1391.
- Pirró, A., y Castelli, G. P. (2018). Movement Parties of the Far Right: The Organization and Strategies of Nativist Collective Actors. *Mobilization: An International Quarterly*, 23 (3), 367-383.
- Prud'homme, J. F. (2003). El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización. *Foro Internacional*, 43 (1), 103-140.
- Reveles, F. (2004). *Partido de la Revolución Democrática*. México: Gernika/UNAM.
- Rivero, A. (2018). ¿Qué es Podemos? *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (14), 45-56.
- Senado de la República. Obtenido en <http://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php>.
- Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, Cámara de Diputados. Obtenido en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html.

- Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación. Obtenido en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>.
- Sommano, V. M. F. (2007). Movimiento social y partidos en América Latina: una relación cambiante y compleja. *Política y Cultura*, 27, 31-53.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis. Revista Latinoamericana*, 13 (39), 123-149.
- Valencia, E. L. (2013). Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6 (11), 7-44.

4. CAMBIO Y CONTINUIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO EN TIEMPOS DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

MARIO C. CHAVARRÍA SUÁREZ*

RESUMEN

La categoría fundamental para el análisis de los sistemas políticos se denomina “cambio”, la cual permite transitar del estudio tradicional sobre el origen, el funcionamiento y los procedimientos de las instituciones, al estudio de sus objetivos y sus resultados. Cuando se analizan las distintas realidades en las que se desenvuelven distintas sociedades, se pueden identificar fácilmente cambios que marcan diferencias tanto en las formas de organización social, como en las formas de interrelación cultural, económica y/o política. A propósito del inicio de la llamada “Cuarta Transformación”, con el arribo de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República en 2018, se proponen instrumentos teórico-metodológicos para responder preguntas como las siguientes: ¿qué es el gobierno de la Cuarta Transformación? ¿Cuál es el tipo de cambio requerido en el sistema político mexicano para considerarlo una transformación? ¿Qué tipo de contenidos requieren esos cambios y en qué parte del sistema político? La estrategia metodológica vincula el análisis teórico —aplicación de conceptos— con la investigación documental sobre el sistema político mexicano. No obstante, contar con un marco conceptual que establezca la definición de los sistemas políticos, así como de los tipos y las modalidades de sus cambios, sólo es una primera tarea por resolver con

* Profesor Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, y candidato al Sistema Nacional de Investigadores.

respecto a las funciones de gobierno y su impacto real en las transformaciones sociohistóricas.

ABSTRACT

The fundamental category for the analysis of political systems is what is called “change”. Which allows a transition from the traditional study of the origin, operation and procedures of institutions, to the study of their objectives and results. When the different realities in which different societies operate are analyzed, changes can easily be identified that mark differences both in the forms of social organization and in the forms of cultural, economic and/or political interrelation. Regarding the beginning of the so-called “Fourth Transformation”, with the arrival of Andrés Manuel López Obrador to the Presidency of the Republic in 2018, theoretical-methodological instruments are proposed that allow answering questions such as What is the government of the Cuarta Transformación? What is the type of change required in the Mexican political system to be considered as transformation? What kind of content do these changes require and in what part of the political system? The methodological strategy links theoretical analysis —application of concepts— with documentary research on the Mexican political system. However, having a conceptual framework that establishes the definition of political systems, as well as the types and modalities of their changes, is only a first task to solve with respect to the functions of government and their real impact on the socio-historical transformations.

INTRODUCCIÓN

Como una de sus promesas de campaña electoral, el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador,¹ ofreció de

1. Periodo que abarcó del 30 de marzo al 27 de junio de 2018. Las elecciones se celebraron el 1° de julio del mismo año (Instituto Nacional Electoral, 2019).

manera constante que si ganaba la elección iniciaría un proceso de cambio en el sistema político mexicano, al que llamó “Cuarta Transformación”. Los resultados comiciales fueron ampliamente aceptados y ahora son conocidos por las grandes implicaciones que tuvieron no sólo en el Poder Ejecutivo, sino también en la conformación de un nuevo Poder Legislativo, con la mayoría necesaria para implementar reformas constitucionales en cualquier materia acorde con sus atribuciones y sus facultades.

A poco menos de un año en la Presidencia, el gobierno federal encabezado por López Obrador se asumió oficialmente como el “gobierno de la Cuarta Transformación” (Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, 2019). Pero, ¿qué es el gobierno de la Cuarta Transformación? ¿Cuál es el tipo de cambio requerido en el sistema político mexicano para considerarlo una transformación? ¿Qué tipo de contenidos requieren esos cambios y en qué parte del sistema político? Sabemos que los tres procesos de transformación a los que aludió el político tabasqueño pueden considerarse etapas históricas que incluyeron modificaciones profundas a las relaciones de poder y a los principios socioculturales de la sociedad mexicana: I. La Independencia de México (1810–1821), en contra de la dominación de la Corona española; II. La implementación de las Leyes de Reforma (1858–1861), impulsadas por Benito Juárez para conformar el Estado laico, y III. La Revolución mexicana (1910–1917), principalmente en contra de la dictadura de Porfirio Díaz y a favor del sufragio efectivo y la no reelección.

Para que haya un sentido de continuidad que permita hablar de una Cuarta Transformación, no hay parámetro de comparación entre estos tres grandes procesos históricos y la llegada de un partido de izquierda a la presidencia de la República por la vía electoral, a través del sufragio de más de 30 millones de personas (Resultados Electorales 2018, 19).

Los problemas y los retos que se presentan hoy en el sistema político mexicano han rebasado por mucho el ámbito de los procedimientos y las leyes para el acceso y la distribución del poder en nuestra incipiente democracia. Los desafíos que se presentan en la actualidad tienen que ver con los principios de libertad, igualdad y bienestar de las personas, así como con una distribución equitativa del poder y de los recursos del gobierno. Los problemas de la ciudadanía hoy en México ya no se refieren a las formalidades que determinan el tipo de sistema político, sino al contenido que define sus acciones y sus resultados.

ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

En este estudio se aplica la teoría como parte de un estudio cualitativo para identificar la “perspectiva” que permita explicar los distintos tipos de cambio en los sistemas políticos. La estrategia metodológica vincula el análisis teórico —a través de conceptos como cambio marginal, cambio fundamental, desarrollo político, crecimiento político y decadencia— con la investigación documental, para analizar las distintas modificaciones que han tenido lugar y que pueden producirse en el sistema político mexicano y para comprender sus alcances y sus limitaciones, en contraste con el concepto de “transformación”. En términos generales, el enfoque metodológico ofrece un modelo teórico que tiende a responder las siguientes cuestiones: ¿cómo cambian los sistemas políticos?, ¿se institucionalizan y/o se modernizan?

A partir de una perspectiva teórica dinámica, la categoría fundamental para el análisis de los sistemas políticos se denomina *cambio*. Implica un marco conceptual que permite transitar del estudio tradicional sobre el origen, el funcionamiento y los procedimientos de las instituciones, al estudio de sus objetivos y de sus resultados, en torno de un conjunto de derechos ciudadanos y demandas sociales. Cuando se analizan las distintas realidades en que se des-

envuelven diferentes sociedades, fácilmente se pueden identificar cambios que marcan diferencias tanto en las formas de organización social, como en las formas de interrelación cultural, económica y política.

Si enfocamos la atención en el tipo de relación que se establece entre personas e instituciones, entre sociedad y gobierno, encontraremos que los cambios que se perciben se producen en el ámbito particular de lo político. Así, cuando nos referimos al cambio político nos circunscribimos al análisis de lo que acontece dentro del *sistema político* o en las partes que lo conforman.

Es importante considerar que tanto los sistemas políticos vigentes como sus cambios en la actualidad tienen como contexto una tendencia generalizada hacia su democratización o hacia la mejora de sus condiciones democráticas,² lo cual establece una de las primeras diferencias respecto de las etapas históricas enlistadas antes y que aluden a tres procesos de transformación.

La tendencia generalizada hacia la democratización de los sistemas políticos ha sido tratada desde 1994 por Samuel P. Huntington. Y consiste en un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a uno que sí lo es. Bajo una perspectiva dinámica de los sistemas políticos, analiza que para cada ola de democratización en el mundo ha correspondido una *contraola*, es decir, la transición de regímenes democráticos hacia regímenes no democráticos, tales como golpes militares, guerras civiles o guerras entre naciones que

2. Más de 60% de los países del mundo tiene alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos. Community of Democracies enumera más de 100 países; la International Conference on New or Restored Democracies se ha fortalecido desde su creación en 1998 para el desarrollo global de la democracia. Cada vez más, las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales ponen énfasis en que la democracia es tanto un fin como un medio importante para lograr el desarrollo económico, reducir la pobreza y proteger los derechos humanos reconocidos internacionalmente (Beetham, Carvalho y Weir, 2009).

pueden tener como resultado el establecimiento de regímenes dictatoriales o totalitarios.³

Los criterios que se utilizaron para diferenciar los cambios democráticos en los sistemas políticos se pueden sintetizar en cinco razonamientos:

1. Definir la democracia en términos de elecciones constituye una definición mínima. La democracia real implica un efectivo control ciudadano sobre las políticas, un gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, y distribución equitativa del poder y de la participación.
 2. Es posible que una sociedad elija a sus gobernantes a través de mecanismos democráticos, pero si esos gobernantes electos en realidad no son los que detentan el poder y es un grupo más poderoso que ellos el que los maneja y los controla, entonces se trata de un sistema no democrático.
 3. La existencia o no de la democracia también depende del grado de fragilidad o estabilidad del sistema político. Es decir, la fuente de consolidación y estabilidad permanente de los sistemas determina si tiene lugar o no la democracia.
 4. Se puede saber si un sistema es democrático o no mediante el estudio de la democracia, ya sea como una dicotomía o como una variable continua: como dicotomía, el estudio de la demo-
3. La primera ola de democratización tuvo lugar en Estados Unidos, Francia, Argentina, Chile, Suiza y Gran Bretaña, durante 1828 a 1926. La *contraola* que corresponde a este periodo ocurrió entre 1922 y 1942 en Italia, Alemania, Lituania, Letonia, Polonia y Estonia. La segunda ola se produjo de 1943 a 1962, con la descolonización de la India por parte del gobierno inglés y la ocupación aliada de Alemania, Italia y Austria. La *contraola* respectiva ocurrió de 1958 a 1975, con una serie de golpes militares en países de América Latina como Perú, Chile y Uruguay. Y, finalmente, la tercera ola de democratizaciones tuvo lugar a partir de 1976 en el sur de Europa, América Latina, Sudáfrica, Europa del Este, Rusia y Rumania.

cracia es un método descriptivo, que toma en cuenta lo que hay y lo que no hay en los sistemas políticos para determinar si son democráticos o no; mientras que como variable continua se pueden observar medidas o grados en los que un sistema es antidemocrático; asimismo, se pueden observar gradualmente indicadores de imparcialidad en las elecciones, de restricciones a los partidos políticos, de libertad de expresión y de igualdad de trato, entre otros.

5. Los sistemas no democráticos no contienen competencia electoral, ni amplia participación de la sociedad. La participación tiene que ver con el derecho de elegir, y la competencia, con el derecho a contender por el poder mediante reglas y leyes establecidas.

De esta manera, Huntington utilizó un conjunto de instrumentos teóricos para observar, entender y explicar los cambios que tuvieron lugar en los sistemas políticos del mundo durante el periodo de 1828 hasta el inicio del siglo xx (que abarca en su conjunto las tres olas de democratización), a los cuales, según los cinco razonamientos anteriores, corresponde una directriz:

- a) La utilización de una definición de democracia.
- b) La ubicación real de dónde se ejerce la representatividad de la democracia, ya sea en las personas electas para gobernar o en grupos alternos de poder.
- c) La definición del tipo de sistema político en el que tiene lugar la democracia, ya sea frágil o estable.
- d) La definición de variables o indicadores para determinar la existencia o no de la democracia.
- e) El establecimiento de principios que determinan el carácter democrático o no democrático a los sistemas políticos, que en

este caso son representados por la competencia electoral y la participación social.

De lo anterior se desprende la necesidad de revalorar la relación conceptual entre cambio y democratización —o, en este caso, la transformación— de los sistemas, lo cual nos obliga a discutir, con una nueva perspectiva analítica, la definición de democracia que se requiere, la descripción del modelo democrático que más se ajustaría a las demandas de las sociedades actuales y el establecimiento de los principios y valores que deben dirigir los objetivos de los sistemas políticos democráticos. Por eso, con propósitos metodológicos, para este análisis, el periodo que se analizará bajo el marco teórico que aquí se propone es el de la Revolución mexicana (1910-1917).

En el primer apartado se ofrece la definición de sistema político, con referencias específicas que se dirigen hacia la identificación de sus componentes y a señalar cómo y bajo qué modalidades pueden sufrir cambios. Se explica la mecánica del cambio mediante los distintos tipos de transformaciones que se pueden originar en el sistema conforme a su magnitud, ya sea bajo la forma de desarrollo, de modernización, de crecimiento o de decadencia (Morlino, 1985).

Como forma de vinculación entre el plano teórico de los cambios y sus efectos en los sistemas políticos, en el segundo apartado se introducen algunos elementos de discusión sobre las instituciones políticas como mediadoras de los procedimientos y los mecanismos de organización, así como la coherencia entre sus métodos y sus resultados. Se introduce el concepto de modernización de los sistemas políticos con el objetivo de diferenciarlo del de institucionalización. La idea de modernización no se refiere de manera genérica al sistema político sino específicamente al carácter de las instituciones del sistema, pues, de una u otra manera, en ellas se reflejan los cambios.

En función del cambio generalizado hacia la democracia o al mejoramiento de sus condiciones, en el tercer apartado se hace énfasis en la utilidad de cada uno de los conceptos explicados para el análisis de los sistemas políticos, con el objetivo de identificar el tipo de democracia que se construye y la magnitud de los cambios que se requieren conforme a sus principios rectores.

El cuarto apartado tiene la tarea de aplicar un ejercicio empírico sobre el análisis del sistema político mexicano a través de uno de sus cambios más representativos: el fin de la dictadura y la definición constitucional de democracia (1910-1917). En su conjunto, se espera que los apartados de este capítulo permitan comprender que los procesos de transformación en cualquier sistema político requieren mucho mayor contenido que el considerado en el discurso o en la retórica. Todo puede cambiar para seguir igual.

Por último, se lleva a cabo una reflexión que enlaza el marco teórico propuesto para el análisis de los sistemas políticos contemporáneos, con la necesidad de generar nuevas formas de medir y evaluar el desempeño de la democracia en términos de sus contenidos, procedimientos y resultados, e introducir a la agenda de investigación social las preguntas: ¿qué es el gobierno de la Cuarta Transformación?, ¿cuál es el tipo de cambio requerido en el sistema político mexicano para considerarlo como una transformación? y ¿qué tipo de contenidos requieren esos cambios y en qué parte del sistema político?

EL CONCEPTO DE SISTEMA POLÍTICO Y DE CAMBIO POLÍTICO

Un sistema político se puede definir como el conjunto de interacciones que se producen entre distintos componentes: la comunidad política, el régimen y las autoridades, que en general norman criterios y asignan valores en una sociedad determinada (Morlino, 1985). David Easton (1979), por su parte, lo define como un con-

junto de interacciones dentro del comportamiento social, a través de las cuales autoritariamente son asignados valores a una sociedad.

Sobre la base de esta definición, Morlino acota al cambio político como cualquier transformación que acontezca en el sistema político y en sus componentes. Cambio, desarrollo, modernización y todos los demás conceptos que conllevan alguna transformación, son categorías de relación, esto es, que sólo son observables en la relación entre un antes y un después (Morlino, 1985).

Tenemos, por un lado, un conjunto de interacciones que tienen lugar en la realidad social y que buscan la asignación de valores y principios que rijan su organización, y las cuales configuran un sistema político, y, por otro, la susceptibilidad permanente de que ese sistema pueda ser modificado en la totalidad o en parte de sus componentes para regular la organización, la convivencia y la interacción, ya sea entre personas o entre personas y el sistema.

Ambas definiciones, tanto del sistema político como del cambio político, son útiles si se desea conocer cuál ha sido el antes y el después de los sistemas, su situación actual y, en su caso, hacia qué tipo de sistema se quiere llegar, en relación con el establecimiento y avance de ciertos principios o valores que tienen estrecha vinculación con la democracia.

Para ello es indispensable, primero, identificar las partes del sistema, señalar qué tipo de cambios y dónde han tenido lugar y, por último, identificar cómo y bajo qué modalidades se han producido dichos cambios.

Identificar cuáles son los componentes del sistema nos permite conocer de manera específica dónde tienen lugar los cambios. Es útil para conocer qué es lo que cambia en los sistemas políticos y para saber a quiénes, ya sean instituciones o autoridades, la sociedad deberá exigir resultados conforme a las funciones y los objetivos asignados. Es decir, en tanto que se tenga claro en quiénes recae la responsabilidad y la obligación de ciertos objetivos y

funciones, se podrá exigir, mediante los mecanismos establecidos, la atención y la solución a las demandas que se planteen. Por otra parte, también se podrá conocer qué parte o componente del sistema no está respondiendo u ofreciendo resultados favorables y, en ese sentido, se contará con la posibilidad de determinar qué es lo que se debe cambiar de manera parcial o total.

Siguiendo el esquema de Morlino (1985) los sistemas políticos se componen por los siguientes elementos:

- a) La comunidad política, conformada por las personas y los grupos activos que pueden llegar a incidir en el sistema; por las doctrinas, las ideologías o las creencias dominantes (incluidas las religiosas), y por las estructuras intermedias que tienen como función la conversión o la canalización de demandas, tales como los partidos políticos y los sindicatos, así como las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.
- b) El régimen, que también incluye las doctrinas, las ideologías o las creencias, pero que afectan específicamente a las reglas del juego o a las estructuras de autoridad. También existe la diferencia entre las normas y los procedimientos, como reglas del juego formalizadas, y las reglas del juego no formales y admitidas tácitamente; las estructuras de decisión, que pueden incidir en cuanto a los costos y los beneficios dentro de la sociedad, y las estructuras impositivas, orientadas a la ejecución de las decisiones, las que fuerzan a la obediencia y las que extraen recursos de la sociedad.
- c) Autoridades, esto es, personas encargadas de ejercer los roles.

Hacia el final del capítulo, abordo de manera empírica la aplicación y la incidencia que tiene cada uno de estos componentes para la explicación del cambio político, así como el impacto que

determinó las condiciones y las características particulares del sistema político mexicano en su etapa posrevolucionaria.

Un factor importante que se propone para el estudio integral de los sistemas políticos consiste en señalar qué tipo de cambios y dónde han tenido lugar. Una vez que se describió su estructura y se identificaron sus componentes, es posible señalar que se pueden hacer modificaciones o cambios en el sistema político sin que ello implique una modificación automática en el resto.

Es decir, que el cambio en alguno de sus componentes no significa un cambio total del sistema; por el contrario, este sistema puede sufrir cambios en cualquiera de sus partes, ya sea en la comunidad política, en el régimen o en sus autoridades, sin que eso implique su transformación. En este caso, hay que diferenciar entre el cambio *en el sistema* y el cambio *del sistema*; cuestión importante porque así se puede identificar si en realidad cambia el sistema, o si sólo se adecua de cierta manera para garantizar su continuidad.

Un cambio de régimen es precedido o antecedido por un cambio en la comunidad política. Pueden cambiar tanto los valores, las creencias o las ideologías, como los líderes y los grupos activos que antes no podían generar cambios. Pueden cambiar también su consistencia numérica o la capacidad de influencia de los grupos políticos o de las estructuras intermedias, como los partidos, los sindicatos o las organizaciones sociales (Morlino, 1985).

Asimismo, es importante identificar cómo y bajo qué modalidades han tenido lugar dichos cambios. Para ello existen indicadores ya definidos que determinan la magnitud y el alcance de los cambios que pueden sufrir los sistemas políticos. De modo que una vez explicado *qué* cambia, ya sea *en el* o *del* sistema político, el siguiente paso es identificar cómo han tenido lugar los cambios. Al respecto, se cuenta con varias modalidades bajo las cuales se pueden producir cambios y, con base en ellas, distintas variaciones en sus implicaciones.

La mecánica del cambio de los sistemas políticos se puede producir a partir de categorías como el tipo de cambio: fundamental o marginal, los cuales se refieren a la profundidad del cambio y pueden afectar a cualquier componente o elemento del sistema (Morlino, 1985). Cuando hablamos de profundidad del cambio nos referimos al impacto que éste tiene sobre las respuestas del sistema a las demandas de la sociedad y, por lo tanto, sobre el mejoramiento de sus condiciones.

De modo que el *cambio marginal* constituye una transformación limitada pero apreciable del sistema o de cualquiera de sus partes. El *cambio fundamental*, por el contrario, implica una transformación profunda; cambia el carácter del sistema y de manera previsible incluye el paso a un sistema distinto al precedente.

A nivel de comunidad política, los cambios fundamentales pueden originar la afirmación de ideologías contrarias a las preexistentes y modificaciones a las reglas del juego y a las estructuras de decisión; por ejemplo, un cambio relevante en la extensión del derecho a voto, la formación o el surgimiento de grupos sociales que adquieren papel protagónico y decisivo en el sistema político o el surgimiento de nuevos partidos.

A nivel de régimen, los cambios fundamentales pueden afirmar nuevos ideales de distribución de los recursos; motivar el cambio de un sistema no competitivo a uno competitivo; modificar las relaciones y las atribuciones de poder entre las instancias legislativas y ejecutivas; propiciar la transformación de la forma del Estado, de un sistema centralizado a uno federalista o viceversa, así como cambiar las competencias del gobierno respecto de la actividad socioeconómica; se puede pasar de estructuras que se inclinan por la administración de justicia, a estructuras que monopolizan las actividades económicas o a estructuras que también ejercen control sobre las actividades sociales (Morlino, 1985).

De esta manera, la relación que se puede encontrar entre los componentes del sistema y las categorías que indican la profundidad de sus cambios, ya sea de carácter fundamental o marginal, puede señalar algunas prioridades sobre las funciones del sistema; por ejemplo, la preferencia por mejorar la competitividad electoral, ampliar el derecho al voto, delimitar la relación entre los poderes o mejorar el desempeño de la economía por encima de la atención a problemas como la impartición y la administración de justicia, el trato igualitario ante la ley o la libertad de expresión, entre otros.

Como ya lo hemos mencionado, el cambio fundamental o marginal indica la profundidad o la ligereza de los cambios en los componentes del sistema. A continuación explicaremos algunos conceptos cuya diferencia principal consiste en que no indican la magnitud sino el tipo de los cambios.

Cuando hablamos sobre los tipos de cambios en el sistema político podemos aplicar los conceptos *desarrollo*, *modernización*, *crecimiento* o *decadencia*, cuya utilidad específica consiste en determinar el carácter del cambio que se genera en los sistemas.

Se puede afirmar que un sistema político se desarrolla cuando cambia de manera fundamental y, por lo tanto, cuando responde con éxito a desafíos y demandas sociales y políticas. El reto del desarrollo implica precisamente atender, canalizar y solucionar, de manera total o parcial, los problemas que se le presenten. Por el contrario, en el marco de esta conceptualización, un sistema no desarrollado es aquel que no puede superar ni solucionar de manera satisfactoria el conjunto de demandas que se le plantean, y que, por lo tanto, carece de estabilidad.

El hecho de que un sistema político se desarrolle, implica la superación exitosa de los retos y de los desafíos que le presenta la sociedad y depende de que el sistema pueda ser capaz de originar soluciones y satisfacer en alguna medida las demandas de la sociedad.

Por otra parte, la modernización se refiere a un tipo de desarrollo, pero con transformaciones temporalmente definidas y de menor alcance en ámbitos precisos; por ejemplo, en cada uno de los componentes del sistema. De manera que se puede hablar de la modernización de los mecanismos y de los instrumentos electorales del sistema; de la modernización del sistema de partidos; de una estructura administrativa modernizada, o de la aplicación de un marco jurídico moderno, pero sin impactos sustantivos en el conjunto del sistema. Por ello, con diferencia al desarrollo, el concepto de modernización se puede utilizar en espacios, ámbitos o componentes específicos del sistema. Es el caso de este concepto en particular, que también se puede utilizar para señalar cambios en regímenes no democráticos; por ejemplo, cuando se afirma que los sistemas autoritarios y totalitarios cuentan con mecanismos modernos o que se han modernizado, para mantener su control y su permanencia en el poder.

El crecimiento político, por su parte, supone un tipo de cambio marginal del sistema. El crecimiento es un tipo de cambio *continuo* que se desarrolla dentro de las reglas y las estructuras del sistema político existente y que puede expresarse en formas violentas y ser desequilibrado o irregular. La *marginalidad* del cambio supone la ausencia de innovaciones apreciables en las modificaciones que sufre el sistema (Morlino, 1985). Éste es un tipo de cambio mínimo que puede ser imperceptible y que tiende más hacia la continuidad del sistema que hacia su transformación. Se podría considerar como un tipo de cambio no deseable o, en su caso, un tipo de cambio innecesario para los efectos de una transformación real del sistema político.

Por último, la *decadencia* de un sistema político se refiere siempre a la incapacidad absoluta o relativa de dirigir las transformaciones en el seno del sistema. Se origina cuando existe una saturación total de demandas imposibles de atender, o cuando la

parálisis del sistema obstaculiza la generación de nuevas estructuras o impide la articulación de las ya existentes. Este cambio tiene que ver con la relación que se establece entre las demandas de la sociedad y las respuestas que el sistema ofrece a esas demandas. Cuando el sistema es incapaz de atenderlas o darles respuesta existe una saturación o una inmovilidad que permiten hablar de la *decadencia* del sistema o de problemas de gobernabilidad⁴ en el sistema.

Los indicadores que señalan la magnitud y el alcance de los cambios en los sistemas políticos se determinan bajo definiciones como las de cambio fundamental o marginal, con tipos de cambio que implican desarrollo, modernización, crecimiento o decadencia de los sistemas. Pero ¿cuál es la aportación concreta que hacen estos conceptos para explicar y entender los sistemas políticos democráticos en la actualidad?

Cada uno de ellos se relaciona en algún sentido con el establecimiento o la ampliación de mejoras en las condiciones democráticas, que abarcan desde la defensa de derechos políticos o electorales hasta la relación entre las demandas sociales y las respuestas que generan los sistemas. Si tenemos presente que la perspectiva teórica necesaria para el estudio de los sistemas y de sus nuevos retos consiste precisamente en colocar a la sociedad, sus derechos y sus demandas como eje fundamental, estaremos convencidos de que estos indicadores son los que hay que tomar en cuenta para abordar ese tipo de análisis.

El criterio que se puede utilizar para la aplicación o no de esos indicadores se puede definir a partir de la superación que tienen los

4. El concepto de *governabilidad* se refiere a la relación entre gobernantes y gobernados, a la capacidad del gobierno frente a las demandas políticas de la sociedad. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas por resolver (Nohlen, 1992).

sistemas políticos sobre las demandas de la sociedad. Es decir que para determinar si un sistema ha cambiado se tendría que tomar en cuenta, primero, si ha superado con éxito los retos que se le plantean. Lo que a continuación vamos a explicar se refiere al ámbito institucional de los sistemas políticos frente a las demandas expresadas por las sociedades actuales.

Una vez determinada la magnitud y el tipo de cambios políticos en los sistemas, podremos conocer, en su conjunto, si un sistema político ha logrado cierto grado de institucionalización o de modernización, a partir del análisis específico del carácter de sus instituciones.

Los dos apartados siguientes se presentan como un segundo nivel de análisis de los cambios en los sistemas, puesto que pasamos a un terreno mucho más específico, en el que tienen lugar las instituciones. La idea de institucionalización o modernización de los sistemas se presenta como parte complementaria del marco conceptual sobre la magnitud y los tipos de cambio que son posibles.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

Cuando hablamos de los cambios y sus modalidades en el sistema político, Huntington aporta algunas ideas sobre el proceso de *institucionalización* o *modernización* del sistema político, con respecto a la teoría de Morlino sobre la mecánica del cambio político. Así que presentamos las aportaciones de Huntington como complementarias a las de Leonardo Morlino, con el objetivo de mostrar, de manera más detallada, dónde repercuten y de qué manera afectan los cambios en los sistemas políticos, o, en su caso, dónde se podrían iniciar y hacia dónde encaminarlos.

También es importante señalar que en este marco conceptual Huntington introduce como un factor importante la fuerza que representa la organización social en el funcionamiento de los sistemas políticos, así como su relación con las instituciones; hecho

fundamental para nuestra discusión, porque nos presenta los antecedentes de las interacciones entre el sistema, las instituciones y la sociedad, en lo que ya dijimos que es una búsqueda de principios y valores rectores.

En primer lugar, Huntington (1991) reconoce que, en un plano histórico, las instituciones políticas del sistema surgieron de la interacción y el desacuerdo entre las fuerzas sociales y del gradual desarrollo de los procedimientos y los dispositivos de organización para resolver esos desacuerdos. Del conflicto entre las demandas de las fuerzas sociales y las respuestas del sistema surgen las instituciones para mediar los procedimientos y los mecanismos de organización.

De esta manera, Huntington sostiene que la institucionalización del sistema político es el “proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos” (Huntington, 1991: 23).

La adaptabilidad es una característica organizacional adquirida y, en un sentido general, es una función de la antigüedad y de los desafíos que se presentan. En tanto que una organización se adapta a los retos, su nivel de institucionalización es mayor, y viceversa. La adaptabilidad tiene tres modalidades:

1. Cuanto más prolongada ha sido la existencia de una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización (durabilidad).
2. Mientras más pronto se resuelve la sucesión política y se reemplaza a un grupo de líderes por otro, mayor es el nivel de institucionalización (sucesión y remplazo).
3. Una organización capaz de adaptarse a los cambios con respecto a sus funciones está más institucionalizada (adaptabilidad funcional) (Huntington, 1991).

Aquí debemos recordar que el conjunto de instituciones de los sistemas políticos es un referente directo de la relación con la sociedad y, por lo tanto, un referente directo acerca de su desempeño, puesto que el origen de las instituciones se debe precisamente al conflicto entre las demandas sociales y las respuestas del sistema.

El análisis de las instituciones, a partir de su adaptabilidad en términos de su durabilidad, de su remplazo o de sus funciones, puede indicarnos cuál o cuáles de ellas pueden ser susceptibles de cambio, en tanto que dejen de dar respuesta satisfactoria a las demandas.

Podemos decir que en esta parte del desempeño institucional de los sistemas se encuentra gran parte del problema que se refiere al desfase entre la asignación teórica de las funciones del sistema y las consecuencias concretas que éste genera en la sociedad; lo que se puede definir como un desfase entre la teoría y la práctica de la democracia.

En cuanto a la complejidad, cuanto más compleja es una organización, más elevado es su nivel institucional. La complejidad puede significar tanto la multiplicación de subunidades organizativas, en el plano jerárquico y funcional, como la diferenciación de varios tipos de esas subunidades. Cuanto mayor es el número y la variedad de éstas, más capacitada está la organización para obtener y conservar la fidelidad de sus integrantes (Huntington, 1991).

En cuanto a la autonomía, la institucionalización puede ser evaluada también por la medida en que las organizaciones y los procedimientos políticos existen, con independencia de otros agrupamientos y métodos de conducta sociales. En un sistema político con un alto grado de desarrollo, las organizaciones tienen una integridad de la que carecen en otros menos desarrollados. La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no

sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales (Huntington, 1991: 29).

Respecto de la coherencia, una organización está más o menos institucionalizada en proporción directa con su grado de unificación. Una organización efectiva requiere por lo menos un consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales del grupo y acerca de los procedimientos para resolver las disputas que se suscitan dentro de ellos. El consenso debe extenderse a todos los que desarrollan una actividad en el sistema. Quienes no participan, o sólo lo hacen en forma esporádica y marginal, no necesitan compartir ese consenso y, por lo general, no lo comparten en la misma medida que los participantes (Huntington, 1991: 31).

En este sentido, la *adaptabilidad*, la *complejidad*, la *autonomía* y la *coherencia* de las instituciones son indicadores que se utilizan para determinar el nivel de institucionalización de un sistema político, pero en términos de su relación con las demandas de las organizaciones sociales. Esto es de la mayor importancia porque complementa el marco teórico que abordamos sobre el cambio en los sistemas políticos. Si dentro de un sistema se plantea la necesidad de generar cambios que respondan a la democratización o a la mejora de sus condiciones democráticas, los indicadores sobre el nivel de institucionalización propuestos por Huntington son los que se deberían utilizar. De aquí la idea que mencionamos al inicio sobre la complementariedad de las ideas y de los aportes tanto de Leonardo Morlino como de Huntington. El primero describe todo el marco teórico que encierra a los sistemas y sus cambios, y el segundo indica hacia dónde habría que dirigirlos para lograr su estabilidad, siempre tomando en cuenta la correlación con la sociedad y con sus demandas.

La aportación fundamental del marco teórico que se presenta en este apartado consiste básicamente en la posibilidad de hacer congruente la definición de democracia como sistema político con

los resultados y las consecuencias que genera en las sociedades que lo conforman.

Por otra parte, cuando nos referimos a la *modernización* del sistema político, como lo haremos a continuación, ya entramos al terreno del ejercicio práctico de esos indicadores y de sus efectos, es decir, en términos de los resultados o de las respuestas que otorga el sistema a las demandas. Por *institucionalización* entendemos la estabilidad de los procedimientos y de las formas de organización entre el sistema y las fuerzas sociales; por *modernización*, la forma en que el sistema responde o se adapta a las demandas sociales.

MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

La modernización del sistema político se refiere a un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas de pensamiento y actividad humanas (Huntington, 1991: 40). Los aspectos que más atañen a la política se agrupan en dos categorías: la movilización social y el desarrollo económico.

En estos términos la modernización política también se agrupa en tres grandes rubros:

1. La modernización implica la racionalización de la autoridad, el remplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una única autoridad política, secular, nacional. Significa la integración nacional y la centralización o la acumulación del poder en instituciones legislativas nacionales debidamente reconocidas.
2. Implica la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas. Ciertas zonas de competencia particular —legal, militar, administrativa, científica— quedan separadas del terreno político y para desempeñar esas tareas surgen nuevos organismos autónomos y especializados.

3. Significa una creciente participación en política de los grupos sociales de toda la comunidad (Huntington, 1991: 42).

Por otra parte, es necesario advertir la diferencia entre la modernización política definida como transición de un Estado tradicional a uno moderno, y la que se define como los aspectos y los efectos políticos de la modernización social, cultural y económica.

El primer enfoque propone la dirección en que debe moverse teóricamente el cambio político, y el segundo describe los cambios políticos que ocurren en realidad en los países en proceso de modernización.

En la práctica, la modernización siempre lleva implícito un cambio en un sistema político tradicional, y por lo general su desintegración, pero no necesariamente un avance significativo hacia un sistema político moderno. Es decir, puede darse el caso de la existencia de un Estado moderno, hablando de sus instituciones, pero con carácter de tradicional si nos referimos a sus prácticas y a sus relaciones sociales.

Más que cualquier otra cosa, el Estado moderno se distingue del tradicional por la amplitud con que el pueblo participa en política. El aspecto fundamental de la modernización política es la participación en esta actividad de grupos sociales de toda la comunidad y el desarrollo de nuevas instituciones políticas para organizar dicha participación (Huntington, 1991: 43).

UTILIDAD DE LOS CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

En un contexto en el que la democracia impera en gran parte del mundo como sistema político, la utilidad que ofrecen conceptos como *sistema político*, *componentes del sistema*, *cambio político*, *institucionalización del sistema político* o *modernización del sistema político* radica, en primer lugar, en que se pueden aplicar para el estudio de los sis-

temas políticos actuales que se propongan mejorar o ampliar sus condiciones democráticas y, en segundo lugar, en que permite diferenciar el tipo de democracia que se requiere. Como sistema político y como forma de organización social, la democracia siempre es susceptible de mejorar y de redefinirse conforme a los intereses y las necesidades que se estipulen como prioridad.

Para ello, debe tenerse claro lo siguiente:

1. Como parte sustancial de la definición de sistema político está no sólo la búsqueda sino la asignación de valores y principios que norman el conjunto de interacciones sociales; en este sentido, dicha búsqueda y asignación tienen que ver con la instrumentación de cualquier tipo o modalidad de cambio.
2. Cuando nos referimos al cambio se debe ubicar dónde tiene lugar. Si se trata de un cambio que transforma en su totalidad el sistema político o sólo afecta algunos de sus componentes. Si se trata de un cambio del sistema o de un cambio en el sistema.
3. Es necesario diferenciar el tipo de cambio en términos de si es fundamental o marginal. Es decir, si en realidad impacta en la modificación del sistema político o si ocurre sólo para permitir continuidad con el sistema político existente y determinado.
4. También es importante definir la modalidad del cambio al que nos referimos: si se trata de un proceso de desarrollo, de modernización, de crecimiento o de decadencia. En este punto es importante saber que no cualquier cambio que se logre será positivo o para mejorar las condiciones del sistema político.
5. En relación con las instituciones que forman parte del sistema político es importante señalar que no todas las instituciones del sistema proporcionan estabilidad al sistema. Es importante conocer el origen y las características de éstas para determinar si abonan o no al funcionamiento efectivo del sistema.

6. Antes de hablar sobre la modernidad o la modernización de cualquier sistema político es necesario contemplar los indicadores que proporcionan Morlino y Huntington para determinar si nos enfrentamos a un proceso de modernización del sistema en términos de la participación social o a un proceso de modernidad de los componentes del sistema. En este sentido, ambos autores coinciden en que los cambios que sufren los sistemas políticos no siempre son a favor de la democracia o del avance de las condiciones democráticas.
7. La democracia, como tipo de sistema político, lleva implícita la inclusión de ciertos valores y principios que la diferencian de otros sistemas políticos y que la hacen preferible.
8. Si tomamos como objeto de análisis la democracia como un tipo de sistema político, cualquier tipo de cambio que se intente o que se logre deberá estar relacionado con los valores y principios que establece la democracia como fundamentales, ya sea para mejorarlos o para ampliarlos.
9. En los análisis que se puedan realizar sobre los cambios en la democracia como sistema político debe considerarse también si éstos realmente atienden y superan los retos planteados por las fuerzas sociales o es necesario transformar tanto sus objetivos como sus funciones para lograr una mejor vinculación entre demandas y resultados.

La base teórica que se describe en este capítulo es aplicable al estudio de los sistemas políticos y a sus respectivos cambios. Los tres últimos puntos que se enlistaron antes tienen la función de enlazar nuestro marco conceptual con el análisis de la democracia como un tipo de sistema político, ya sea para identificar si es necesario aplicar cambios que obedezcan al conjunto de valores y principios que la rigen, o para conocer si algunos de sus componentes o

elementos son susceptibles de mejorar, en torno de la ampliación o el perfeccionamiento de las condiciones democráticas.

Conceptos como *desarrollo y modernización*, entre otros, nos pueden ser útiles para conocer el carácter de los cambios que han tenido lugar en la democracia mexicana; si han sido útiles para transformarla o para darle continuidad, si se han instrumentado para hacer crecer nuestras instituciones o modernizarlas, o sólo para adecuarlas a las nuevas exigencias sin necesidad de llevar a cabo una transformación de fondo, o, en general, para determinar cuál ha sido la tendencia y los objetivos de los cambios y hasta dónde han llevado a nuestro sistema político.

Sin embargo, cuando hablamos de democracia, si bien nos referimos a un tipo de sistema político, podemos encontrar diversas connotaciones y maneras de entenderla. La definición genérica de democracia se ha vinculado, a través de la historia, con el ofrecimiento de diversos derechos y con la predominancia de ciertos valores, pero concepto como tal no existe sólo uno y, en consecuencia, tampoco sólo un tipo de democracia.

TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Conforme al marco teórico que explicamos en apartados anteriores sobre los tipos y las modalidades del cambio en los sistemas políticos, el cambio referido al proceso de transición e instauración de la democracia en el sistema mexicano se logró a través de cambios en la comunidad política a nivel de partidos políticos, sindicatos, estructuras corporativas y organizaciones sociales; en el régimen, a nivel de ideologías, reglas del juego formales y no formales, así como en las estructuras de decisión e impositivas, mediante el conjunto de reformas electorales y legales en el periodo comprendido de 1977 a 2014 y gracias a los resultados de la elección presidencial del año 2000, cuando por primera vez en la historia un partido dis-

tinto al oficial ganó, mediante el voto directo de la mayoría de los ciudadanos, el ejercicio del Poder Ejecutivo federal.

Antes del periodo de instauración, tuvo lugar la etapa de transición,⁵ entendida como el “intervalo que se extiende entre un régimen y otro” (O’Donnell y Schmitter, 1994: 19). En el caso mexicano, el intervalo de disolución del régimen autoritario (Linz, 1964) —caracterizado por la existencia de un líder o de un pequeño grupo de personas que ejercían el poder sin límites formales bien definidos, con un limitado pluralismo político, sin movilización política de masas, ni con ideología oficial, con algunas ideas dominantes, con un sistema de partido hegemónico, representado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual ocupó la presidencia de la República durante más de 70 años— hacia el establecimiento de un régimen multipartidista con elecciones libres y recurrentes.

Para decirlo de otra manera, el proceso de transición en México consistió en pasar de un régimen con una élite gobernante omnipotente, con capacidad de reproducción y permanencia en el gobierno, sin equilibrio entre poderes, sumamente centralista y personalista, con apertura limitada y controlada del ámbito electoral y con restricción a un conjunto de libertades como las de expresión, de elección y de manifestación, al establecimiento de un sistema multipartidista, con elecciones libres y periódicas, con alternancia política en los poderes federales, así como con participación y representación paulatinas de la oposición en los puestos de gobierno estatales y municipales.

5. En México no existe consenso en cuanto al inicio del proceso de transición: algunos consideran el movimiento político-social de 1968, y otros, el conjunto de reformas electorales que tuvieron lugar de 1977 a 1996, así como los resultados de las elecciones federales de 1988 y de 1997, y otros más, la alternancia en el poder presidencial del año 2000, también como resultado de un proceso electoral.

Por otra parte, el proceso de transición en México abrió el debate y la discusión respecto del tipo de cambios que se requerían, sobre cómo instrumentarlos y hacia dónde dirigirlos. Una vez desvanecido el régimen autoritario, se evidenció la disyuntiva entre el mejoramiento de los procedimientos y los mecanismos de *acceso* al poder, y el mejoramiento de los procedimientos y los mecanismos para el *ejercicio* del poder, que permitieran a la ciudadanía mejores condiciones de igualdad y de libertad.

La definición en sí del proceso de *instauración* de la democracia da cuenta de lo que se consideró como prioridad: la derogación de las estructuras y los comportamientos que caracterizaron al régimen autoritario precedente y su gradual deslegitimación, así como el rediseño institucional y normativo, que se refiere al proceso de definición, aprobación y puesta en práctica de las nuevas reglas del juego y los procedimientos políticos democráticos (Cansino, 2004: 37-39).

Una serie de reformas constitucionales y legales, que se ha mantenido por un largo periodo en México, mostraron esta tendencia de rediseño y fortalecimiento institucional, que si bien podemos referirnos a ellas sin demérito, no repercutieron de manera importante en las dimensiones sustantivas de la democracia: la igualdad y la libertad de los ciudadanos.

El principal argumento de este apartado es que los periodos, tanto de transición como de instauración de la democracia en México, se circunscribieron a los aspectos teóricos y formales que definen a ambos procesos, sin considerar en ningún momento la igualdad y la libertad de las personas como objetivo fundamental. Es decir, el periodo de transición, tal como lo indica la definición que retomamos, cumplió con el objetivo de pasar de un sistema autoritario a un sistema democrático mediante el establecimiento de un sistema de partidos plural y competitivo, así como de un sistema electoral mixto con mecanismos de representación por

mayoría y por representación proporcional, conforme a los resultados de las elecciones.

El periodo de instauración se apoyó básicamente en la definición de las nuevas reglas del juego mediante la creación de nuevas estructuras institucionales y de procedimientos legales que regulan el acceso y la distribución del poder.

Sin embargo, como es evidente en ambos procesos, no se identifica que los objetivos de igualdad y de libertad formen parte del conjunto de cambios políticos o de reformas institucionales subsecuentes.

En México hemos arribado a un tipo de democracia electoral que, como ya mencionamos, es importante pero no suficiente para el avance de las dimensiones sustantivas de la democracia y tampoco para lograr un Estado democrático de derecho con efectiva rendición de cuentas. Lo que se ha logrado, en cambio, son condiciones mínimas que podrían fungir como base para ampliar y garantizar la igualdad y la libertad de los ciudadanos como actores de la democracia y como centro de las acciones institucionales.

Para entender el origen de la democracia mexicana, así como los procesos de transformación mediante los cuales se produjeron los cambios del sistema político, esencialmente en torno de los mecanismos de acceso y distribución del poder, se explican en el siguiente cuadro las modificaciones que fueron determinantes en la última etapa de transformación aludida: el fin de la dictadura y la definición constitucional de democracia (1910-1917).

De acuerdo con esta etapa de cambio político en México, se puede afirmar que los cambios *del* sistema político mexicano a nivel de comunidad política propiciaron la afirmación de ideologías contrarias a las preexistentes, así como modificaciones en las reglas del juego y en las estructuras de decisión; por ejemplo, un cambio relevante en la extensión del derecho al voto, la formación

Cuadro 1

Etapa de cambio		
Fin de la dictadura y definición constitucional de democracia (1910-1929)		
Comunidad política	Régimen	Autoridades
<p>Cambio de una ideología dictatorial o totalitaria a una ideología revolucionaria a favor del sufragio efectivo y la no reelección. Avances en la libertad de culto y en el establecimiento del Estado laico.</p>	<p>Del régimen dictatorial al establecimiento del sufragio como método para la elección de gobernantes. Sin libertad de asociación ni de expresión.</p>	<p>Derrocamiento de Porfirio Díaz y surgimiento de nuevos líderes revolucionarios.</p>
<p>Estructuras intermedias Surgimiento de grupos que abanderaban distintos objetivos: contra la intervención norteamericana en asuntos nacionales; la institucionalización del régimen mexicano; a favor de la propiedad rural y de la tenencia de la tierra para los más pobres y desposeídos. Surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1929). Surgimiento de sindicatos obreros y de organizaciones rurales y campesinas.</p>	<p>Reglas formales Promulgación de la Constitución Política de 1917. Reconocimiento de un conjunto de derechos y de garantías sociales. Definición del régimen mexicano como democrático. Establecimiento de elecciones periódicas.</p>	<p>Surgimiento de personalidades que impulsaron la institucionalización del régimen mexicano mediante la creación de nuevas instituciones.</p>
	<p>Reglas no formales Mecanismos de control y persuasión para someter a organizaciones políticas nacionales, regionales, estatales y municipales que estuvieran en contra del PNR.</p>	
	<p>Estructuras impositivas Reorganización y reestructuración del Ejército mexicano y de grupos revolucionarios.</p>	

Fuente: elaboración propia con información de referencias bibliográficas: Escobedo, 2000, y Garrido, 1982.

o el surgimiento de grupos sociales que adquieren papel protagónico y decisivo, y el surgimiento de nuevos partidos.

A nivel de régimen, de manera posterior, los cambios fundamentales afirmaron nuevos ideales de distribución de los recursos; motivaron el cambio de un sistema no competitivo a uno competitivo; modificaron las relaciones y las atribuciones de poder entre las instancias legislativas y ejecutivas; propiciaron la transformación de la forma del Estado, así como el cambio de las competencias del gobierno respecto de la actividad política, entre otros (Morlino, 1985: 54).

En términos de desarrollo, el sistema político mexicano cambió de manera fundamental y respondió con éxito a desafíos y demandas sociales y políticas que se circunscribieron a la apertura de espacios de expresión, de participación y de representación en la toma de decisiones gubernamentales, así como a la apertura y el mejoramiento de los mecanismos de acceso y distribución del poder.

En cuanto a la modernización, por su parte, podemos afirmar que tanto el sistema electoral como el sistema de partidos se modernizaron, en la medida en que se permitió el tránsito hacia la pluralidad, la competencia, la libre participación y la transparencia en los procedimientos electorales.

Sin embargo, el punto que es necesario recalcar es que, aun dedicando un espacio más amplio para explicar el carácter de los cambios en el sistema político mexicano, no encontraríamos la definición de la democracia mexicana en términos de la igualdad y de la libertad como dimensiones sustantivas. Es decir, en el cúmulo de transformaciones que atravesaron la estructura de nuestro sistema político no se consideró como objetivo o meta el establecimiento, la ampliación y la protección de la igualdad y la libertad de los ciudadanos como valores políticos, lo cual nos permite concluir que el tipo de democracia que se ha logrado en México es del tipo

procedimental, institucional y formal para el acceso y la distribución del poder y de los recursos del gobierno.

Por ello es necesario reorientar la definición de democracia que se requiere conforme a las demandas y las exigencias de la sociedad mexicana, no sólo para engrosar el catálogo de derechos ciudadanos, sino para garantizarlos y hacerlos efectivos, teniendo como marco la igualdad y la libertad. Asimismo, es necesario analizar nuestra democracia en términos de sus resultados, del contenido sobre el que se funda y de los procedimientos que utiliza. De esa forma, se podrían atender y solucionar algunos de los problemas que enfrenta en la actualidad.

REFLEXIÓN FINAL

La teoría y los conceptos que se proponen como una nueva metodología de análisis para los sistemas políticos nos permiten identificar que el conjunto de modificaciones que implicaron verdaderos *cam-bios en o del sistema político mexicano* —a través de tres etapas previas de transformación— no se dirigieron hacia el establecimiento, la ampliación o la protección de los principios de igualdad y libertad de los mexicanos como valores políticos de nuestra democracia, lo cual nos permite concluir que la etapa de cambio político en México, identificada como la Revolución mexicana, fin de la dictadura y definición constitucional de democracia, se ajusta al ámbito formal de las leyes y de los principios normativos que regulan y organizan los mecanismos de acceso y distribución del poder, por encima de la función primordial del sistema político democrático de garantizar la igualdad y la libertad de los ciudadanos.

Sin embargo, la problemática respecto del desfase teórico entre las definiciones de democracia y la realidad política y social de los países democráticos no se podría identificar sin los instrumentos teórico-metodológicos adecuados. No todos los cambios que se presentan en los sistemas políticos tienen como objetivo valores o

principios democráticos, e, incluso, pueden implicar retrocesos o estancamientos de las condiciones democráticas. Algunos de esos cambios pueden generar falsas expectativas en cuanto a los niveles de institucionalización o de modernización de los sistemas, con el único objetivo de crear una *pantalla* democrática, ya sea en el interior o hacia el exterior de los sistemas.

Por eso es importante el marco teórico propuesto por Morlino y Huntington para el estudio de los cambios en los sistemas políticos, en virtud de que puede ayudar a dirigir y canalizar modificaciones importantes tanto en los sistemas políticos en general como en cada uno de los componentes y elementos que los conforman, con la tarea de mejorar o perfeccionar las condiciones democráticas. De otra manera, no puede existir correspondencia entre lo que marcan las definiciones teóricas o legales de la democracia y las realidades y los contextos que se viven en los sistemas democráticos actuales.

No obstante, el contar con un marco teórico que establezca la definición de los sistemas políticos, así como de los tipos y las modalidades de sus cambios, sólo es una primera tarea por resolver en torno de ese desfase o brecha entre la teoría y la práctica de la democracia.

La segunda parte para el análisis de este problema consiste en seleccionar la definición de democracia más adecuada para vincular sus valores o sus principios justificativos con los requerimientos sociales y saber si nos encontramos frente a un proceso real de transformación o, en su defecto, ante una etapa de continuidad. Tratándose de etapas históricas sería muy anticipado evaluar si el inicio del nuevo gobierno federal en 2018 consiste en una Cuarta Transformación. No obstante, las herramientas teórico-metodológicas para darle seguimiento se encuentran contempladas.

REFERENCIAS CITADAS

- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Beetham, D., Carvalho, E., y Weir, S. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Cansino, C. (2004). *El desafío democrático, La transformación del Estado en el México postautoritario*. México: CEPACOM.
- Diario Oficial de la Federación (31 de julio de 2019). Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Easton, D. (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Escobedo, J. F. (2000). *Resonancias del México autoritario*. México: Universidad Iberoamericana.
- Garrido, L. J. (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México: Siglo XXI.
- Huntington, S. (1991). *El orden político en las sociedades de cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*. Buenos Aires: Paidós.
- Instituto Nacional Electoral (31 de julio de 2017). Obtenido de <http://norma.ine.mx/web/normateca/inicio>.
- (31 de julio de 2019). Obtenido de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>
- (31 de julio de 2019). Obtenido de <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- Linz, J. (1964). *Un régimen autoritario: España*. Helsinki: Columbia University.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona: Universität Heidelberg.

O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. IV. Madrid: Paidós.

5. EL EJERCICIO DEL PRESIDENCIALISMO DURANTE EL MANDATO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

ALBERTO ESCAMILLA CADENA*

RESUMEN

El presente trabajo aborda las modalidades que podrían ejercerse desde la institución presidencial durante el primer trienio (2018-2021) del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México. Para ello, se consideran los tipos de presidencialismo que ha desarrollado la teoría respectiva, así como los cambios y las persistencias que han tenido lugar en el presidencialismo mexicano durante los últimos años. De igual forma, se consideran los resultados de la elección federal de 2018, cuando el candidato ganador obtuvo un amplio triunfo que arrojó un gobierno unificado con un partido con tendencia dominante. La reconfiguración del poder político producida por los resultados de estos comicios podrá modificar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ampliando los poderes presidenciales, a la vez que habrá una tendencia hacia la anulación de contrapesos y controles hacia sus acciones. Para abordar el trabajo se realizó un análisis de coyuntura en el contexto de la elección presidencial de 2018, cuyo principal actor es el candidato ganador. A partir de lo anterior, se analizan de forma prospectiva sus diversas facultades para determinar los alcances que podría tener a futuro el poder presidencial.

* Profesor Investigador, titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

ABSTRACT

This work addresses the modalities that could be exercised from the presidential institution during the first triennium (2018-2021) of the government of Andrés Manuel López Obrador in Mexico. To do this, the types of presidentialism that the respective theory has developed are considered, as well as the changes and persistence that have taken place in Mexican presidentialism in recent years. In the same way, the results of the 2018 federal election are considered, where the winning candidate obtained a broad victory that resulted in a unified government with a party with a dominant tendency. The reconfiguration of political power produced by the results of these elections may modify the relations between the executive and the legislature, expanding the presidential powers, at the same time that there would be a tendency towards the annulment of checks and balances on their actions. To address the work, a conjuncture analysis was carried out in the context of the 2018 presidential election, the central actor is the winning candidate. Based on this, the various powers of him are analyzed prospectively to determine the scope that the presidential power could have in the future.

INTRODUCCIÓN

El resultado de las elecciones federales y locales de México el 1° de julio de 2018 arrojó un triunfo contundente a favor de Andrés Manuel López Obrador y su partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). La voluntad expresada por el electorado se tradujo en un cambio en los diferentes espacios de representación política. Además de que asistimos a la tercera alternancia a nivel presidencial, el candidato ganador obtuvo el triunfo con un margen de diferencia muy amplio, al conseguir 53% de los votos, mientras en el segundo lugar Ricardo Anaya obtuvo 22% de los sufragios. Con ello, Andrés Manuel López Obrador consiguió una

legitimidad de origen indiscutible. También debe considerarse que su partido, en coalición con otras fuerzas políticas, obtuvo la mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, mientras que en el ámbito local consiguió cuatro gubernaturas, junto con la Ciudad de México, además de la mayoría en 20 congresos locales. Con este resultado, el presidente contará con un gobierno con mayoría en el Poder Legislativo, apoyado por un partido con tendencia dominante. Los resultados de la elección, tanto a nivel federal como local, derivaron en una reconfiguración en los espacios de poder político que quedó expresada en la conformación de los órganos de representación política y en el sistema de partidos.

El presente trabajo tiene como objetivo esbozar las modalidades y el estilo que podría desarrollar la institución presidencial bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador. Una pregunta que habrá de dilucidarse con el paso del tiempo será si el presidencialismo que ejercerá el presidente estará en sintonía con la democracia que se ha venido construyendo en los últimos años en México, o bien, si estaremos frente a una conducción del poder más discrecional y menos controlada. Para determinar lo anterior se deben considerar las prerrogativas que le otorga la Constitución, la condición dominante de su partido y las mayorías congresionales que ha obtenido en la elección de 2018. Estos elementos pueden hacer posible el retorno de un presidencialismo caracterizado por la concentración de poderes y por la fiscalización más laxa de sus acciones. Si bien el escenario que se ha configurado con el resultado de los comicios permitirá al mandatario contar con las condiciones para que haya gobernabilidad durante su mandato, como contraparte esto puede aumentar la posibilidad de que se anulen los contrapesos hacia su gobierno. Lo primero constituye una ventaja para el presidente, mientras que lo segundo podría propiciar el regreso de un Ejecutivo incontrolado.

Durante el primer trienio del reciente mandato presidencial (2018-2021) se presentarán algunas características en el régimen político mexicano que, si bien no son inéditas, sí resultan novedosas. La pregunta que orienta este trabajo es cómo podría ser el ejercicio del presidencialismo en México durante el primer trienio del mandato de Andrés Manuel López Obrador, considerando que ha conformado un gobierno con mayoría. Debe apuntarse que las condiciones del régimen político mexicano han venido cambiando desde hace 25 años. En este trayecto, el presidencialismo enfrentó la aparición de una serie de contrapesos y limitaciones que contribuyeron a imponer controles a su preeminencia (Espinoza, 1999: 57).

En la primera parte de este trabajo se desarrollan algunos elementos de la teoría relacionada con los tipos de presidencialismo; en la segunda se exponen algunos elementos que caracterizaron el presidencialismo mexicano durante el siglo xx y su etapa transicional a principios del xxi; posteriormente se abordan algunos elementos que sustentaron el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en la elección presidencial de 2018, así como las posibles modalidades que podría asumir el ejercicio del poder durante su mandato. Se han utilizado referencias documentales relacionadas con el proceso electoral de ese año para sustentar el establecimiento de un gobierno con mayoría, así como el dominio electoral que alcanzó Morena. A partir de lo anterior, se podrán realizar inferencias sobre el tipo de presidencialismo que podría vislumbrarse después de esta elección.

LOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO

La teoría sobre los sistemas presidenciales ha delineado varias tipologías que han permitido identificar sus similitudes y sus variantes (Zovatto y Orozco, 2008: 85-117). La comparación con los países latinoamericanos, si bien muestra algunos patrones de regularidad, también destaca diferencias notables. Dieter Nohlen afirma que

“hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional” (Nohlen, 2012: 138). Por lo general, las tipologías desarrolladas han tenido como uno de sus criterios esenciales los niveles de concentración y dispersión del poder en manos del titular del Poder Ejecutivo; no obstante, en años recientes, se han agregado nuevos criterios.

Una de las tipologías más conocidas sobre los presidencialismos es la que elaboró Jorge Carpizo. Este autor estableció como principal criterio la amplitud o la limitación de sus facultades constitucionales, sobre lo cual reconoce cinco tipos:

1. El presidencialismo puro. Basado en el modelo original estadounidense, no contiene elementos de los sistemas parlamentarios.
2. El presidencialismo predominante. En este caso, la Constitución le confiere al presidente amplias prerrogativas, mientras que las del Congreso están más limitadas.
3. El presidencialismo atemperado. Aquí las facultades del Ejecutivo están limitadas, mientras que las del Congreso aumentan.
4. El presidencialismo con matices parlamentarios. Contiene elementos de los sistemas parlamentarios, como la presencia de un jefe de gabinete o un vicepresidente y la formación de gobiernos de coalición, y faculta al Congreso para intervenir en la ratificación de algunos nombramientos.
5. El presidencialismo parlamentarizado. Su principal característica es que los ministros son responsables ante el Congreso, pues este órgano puede ejercer un voto de censura (Carpizo, 2009: 195).

El mismo autor propuso años después una nueva clasificación basada en criterios estrictamente políticos, en la que ya no consideraba la concentración de poderes constitucionales, sino aspectos como la relación del presidente con el Poder Legislativo y el tipo de sistema de partidos. Al respecto identificó tres tipos: el presi-

dencialismo hegemónico, el presidencialismo equilibrado y el presidencialismo débil (Carpizo, 2009: 195). En ambas tipologías uno de los elementos clave para diferenciar a los presidencialismos es la fortaleza o la debilidad de los ejecutivos, derivadas de lo que sustentan las normas jurídicas y las prácticas políticas.

Dieter Nohlen propuso otra tipología sobre los sistemas presidenciales. Este autor también considera las dimensiones constitucional y política y tiene como uno de sus criterios fundamentales la concentración o la dispersión de poderes de los ejecutivos. Al respecto distingue cinco tipos:

1. El presidencialismo dominante o hiperpresidencialismo. Esta forma está caracterizada por la concentración de poderes en el Ejecutivo, por la supresión de los controles horizontales, por el ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático y por un estilo de decisión jerárquico.
2. El presidencialismo reforzado. Se caracteriza por un Ejecutivo cuya fortaleza se deriva de sus competencias y posee una racionalización del proceso político en función de la agilización de las políticas públicas y un estilo de decisión mayoritaria.
3. El presidencialismo puro o equilibrado. Relacionado con el modelo original estadounidense con poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, tiene un funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos y un estilo de decisión mayoritaria.
4. El presidencialismo atenuado. Las facultades entre Ejecutivo y Legislativo están constitucionalmente equilibradas, el proceso político está determinado por factores como el tipo de sistema de partidos y posee un estilo de decisión mayoritaria.
5. El presidencialismo parlamentarizado. Una de sus principales características es la formación de gobiernos de coalición, donde el estilo de decisión es negociado y de compromiso (Nohlen, 2012: 44).

Por su parte, Jorge Lanzaro propuso otra tipología, cuya clasificación distingue básicamente dos tipos: el *presidencialismo de mayoría* y el *presidencialismo pluralista*. Esta clasificación permite identificar si los mandatarios gobiernan apoyados por una coalición mayoritaria, o si, en cambio, enfrentan un gobierno dividido. De acuerdo con este autor, “en los sistemas afincados en la regla de mayoría, el que gana gobierna; en los sistemas afincados en reglas pluralistas, el que gana comparte su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno” (Lanzaro, 2001: 22). En el caso del primer tipo, hay elementos como el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, un gobierno unificado, un control sobre la mayoría de los gobiernos locales y un partido dominante o un bipartidismo, lo que tiene como consecuencia un Ejecutivo fuerte. Mientras que en el segundo tipo las relaciones de poder son más equilibradas, los ejecutivos no tienen el control de la mayoría de los gobiernos subnacionales y persiste el multipartidismo, lo que suele derivar en un Ejecutivo más atenuado.

Por otro lado, Diego Valadés elaboró una tipología cuya clasificación, a diferencia de las expuestas, tiene como criterio el ejercicio de los controles que llevan a cabo los poderes Legislativo y Judicial respecto de las acciones del Poder Ejecutivo.¹ La diferencia más significativa se refiere a la presencia y a la aplicación de mecanismos de control o su ausencia, lo que sugiere que hay ejecutivos que pueden estar sometidos a supervisión, o bien, que no están sujetos a vigilancia.

Valadés señala dos tipos de controles que pueden ejercerse respecto de los ejecutivos: los políticos y los jurisdiccionales (Valadés, 2009: 40); además de estos instrumentos, Carla Huerta agrega los

1. El control del poder político puede definirse como “el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder. Los medios de control en el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos”, según Aragón (2002: 121).

controles administrativos (Huerta, 2010: 34). En el caso de los controles políticos, su aplicación corresponde al Poder Legislativo y, generalmente, funcionan como un contrapeso a la influencia del presidente en el proceso legislativo. En estos casos puede negarle la aprobación de algunas de sus iniciativas o rechazar ciertos nombramientos que propone el presidente; de igual manera, puede crear comisiones de investigación para conocer algunas acciones de su gobierno, así como citar a comparecencias a los miembros del gabinete o a funcionarios de la administración pública federal (Mora-Donatto, 2010: 21-151). En cuanto a los controles jurisdiccionales, los ejerce el Poder Judicial a través de instancias como los tribunales constitucionales o las cortes supremas y sus principales instrumentos son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, mediante las cuales son revisadas algunas decisiones del Ejecutivo y pueden quedar sin efecto. En el caso de los controles administrativos, los órganos fiscalizadores de recursos públicos, así como las instancias encargadas de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas gubernamental, cumplen con esta función.

A partir de estos tipos de control, Diego Valadés propone una clasificación con tres tipos de presidencialismos: el *tradicional*, el *transicional* y el *democrático*. De acuerdo con este autor,

el *tradicional* corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia; los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el *transicional* corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el *democrático* están presentes los controles políticos y jurisdiccionales [Valadés, 2009: 439].

Mientras que la mayoría de las tipologías tienen como criterio la concentración o la dispersión de poder en manos del Ejecutivo, esta última considera la posibilidad de su supervisión y su vigilancia.

De esta forma, puede considerarse que las tipologías sobre los presidencialismos tienen como criterios la concentración o la dispersión de poder, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, el tipo de sistema de partidos, la forma en que se toman las decisiones, la presencia de gobiernos divididos o unificados y la aplicación o la ausencia de controles políticos, jurisdiccionales y administrativos hacia las acciones presidenciales. De aquí que el tipo de presidencialismo se encuentre en función del conjunto de variables enumeradas. Con el paso del tiempo, las tipologías sobre los sistemas presidenciales han agregado un mayor número de criterios, con el fin de tipificarlos con más precisión.

CAMBIOS Y PERSISTENCIAS EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Durante la mayor parte del siglo xx, el presidencialismo mexicano requirió de una serie de condiciones que eran necesarias para su reproducción. En primer lugar, este sistema se ejerció desde un régimen autoritario apoyado por un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sustentado por una estructura clientelar y corporativa que servía para que los gobiernos construyeran redes de lealtad entre las masas. En segundo lugar, se caracterizó por la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial respecto del Ejecutivo, situación que impidió practicar los contrapesos y los controles hacia éste. En tercer lugar, los mandatarios mexicanos contaban con un gobierno unificado derivado de la persistencia de un partido mayoritario que estaba sobrerrepresentado en el Congreso. En cuarto lugar, su relación con los gobernadores también era de subordinación, pues operó un centralismo político y administrativo, por medio del cual el Ejecutivo imponía sus directrices. Por último, la relación con su partido también era

vertical. Durante décadas el PRI tuvo un comportamiento disciplinado hacia la figura presidencial, que fungía como líder formal y moral y cohesionaba a las diversas facciones del partido (Mendoza, 1998: 269). El binomio que se articuló entre el presidente y su partido político fue un elemento fundamental mediante el que mejor se expresaba el ejercicio de las facultades metaconstitucionales del mandatario.

Las designaciones que hacía el titular del Ejecutivo de las diferentes candidaturas partidistas eran de gran alcance. Entre ellas estaban la de su sucesor, las de los gobernadores, las de algunos diputados y senadores y además las de la dirigencia nacional del partido. A partir de esta configuración institucional, los mandatarios mexicanos podían ejercer discrecionalmente sus poderes de gobierno, los legislativos, los partidistas y los metaconstitucionales.

Durante buena parte del siglo pasado este presidencialismo dominante careció de controles y contrapesos, puesto que ni el Congreso ni el Poder Judicial impusieron límites a las decisiones y las acciones de los ejecutivos. En aquellos años la oposición partidista carecía de la suficiente influencia para poder vetar las decisiones presidenciales. Se trataba de un sistema político diseñado para reproducir las condiciones de una presidencia preeminente. No obstante, durante las décadas de 1980 y 1990 en México se desarrolló un proceso de transición hacia la democracia que trajo consigo una serie de cambios en las reglas y en las instituciones del régimen político. Una expresión de esta transformación se reflejó en el presidencialismo, proceso que consistió en la acotación, limitación y contención de sus poderes y sus funciones. De un Ejecutivo preeminente se transitó a uno más atenuado; la desconcentración de poderes se produjo con la creación de algunos órganos autónomos (Salazar, 2017: 7-28), además de los contrapesos que surgieron de los gobiernos subnacionales y de los poderes Legislativo y Judicial.

Como parte de la reforma del Estado que se llevó a cabo en el país desde finales del siglo xx fueron modificadas algunas áreas como la administración pública federal, el régimen político, el modelo económico y el sistema de impartición de justicia. Estas transformaciones tuvieron implicaciones en el ejercicio del presidencialismo tradicional, en la construcción de la democracia, en la edificación del Estado de derecho, en el paso hacia una economía de libre mercado y en la intención de consolidar una administración pública descentralizada y con mayor transparencia. Se requirió la adecuación de las funciones del Poder Ejecutivo, pues estas áreas reformadas ya no fueron compatibles con el presidencialismo dominante que se ejercía en México. Si bien esto implicó que los mandatarios tuvieran que ponerse en sintonía con el nuevo contexto propiciado por la reforma del Estado, no todos los presidentes lograron adecuarse satisfactoriamente a este proceso (Espinoza, 2006: 167).

Un elemento que resultó determinante para acotar la preeminencia presidencial fue la llegada de gobiernos divididos, instaurados de manera ininterrumpida de 1997 a 2018. Esta experiencia tuvo resultados desiguales, pues en algunos momentos propició parálisis en la toma de decisiones, pero también por momentos permitió despejar la agenda del Ejecutivo con base en coaliciones partidistas en el seno del Congreso. Durante este periodo, la dinámica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo osciló entre la cooperación y el bloqueo (Casar y Marván, 2014: 13-85). Así fue durante los mandatos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. Una vez que los presidentes mexicanos dejaron de contar con mayorías en el Poder Legislativo aparecieron algunas prácticas inéditas que expresaban el ejercicio de los contrapesos, como el descenso en la tasa de aprobación de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo (Nacif, 2010: 52). De igual manera, los presidentes enfrentaron mayores dificultades para

la aprobación del presupuesto, se formaron comisiones de investigación para indagar algunas irregularidades en sus actividades, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comenzó a realizar sus funciones de fiscalización de las finanzas públicas (Ugalde, 2000: 33) y también las minorías parlamentarias empezaron a interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una característica distintiva de la transición a la democracia fueron el surgimiento y la multiplicación de actores con poder de veto, quienes acotaron la influencia y la discrecionalidad del Ejecutivo, especialmente desde el Poder Legislativo (Béjar, 2006: 60). Además de estos contrapesos institucionales, deben considerarse aquellos que provenían de la sociedad civil, como las organizaciones empresariales, algunos sindicatos, un sector de los medios de comunicación, así como diversos grupos de la sociedad civil organizada (Casar, 2009: 412). El acotamiento de los poderes presidenciales y de su preeminencia en el sistema político se expresó no sólo por la emergencia de nuevos actores políticos, sociales y económicos, sino también por la desconcentración de algunas de las facultades presidenciales en materia política, de justicia y administrativa, reflejadas en el proceso de reforma del Estado.

Estas tendencias se mantuvieron durante los últimos 20 años. La contención del presidencialismo dominante, el equilibrio de poderes y el fortalecimiento de la oposición partidista parecían cambios irreversibles que habían llegado para quedarse. Sin embargo, después del resultado de la elección federal de 2018, con el contundente triunfo de Andrés Manuel López Obrador y de su partido Morena, tuvo lugar una reconfiguración y una redistribución de los espacios de poder político que podrían revertir algunas tendencias que se habían instaurado con las transformaciones producidas por la transición hacia la democracia y, en especial, en el sistema presidencial mexicano.

LA ELECCIÓN FEDERAL DE 2018

Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN GOBIERNO CON MAYORÍA

Un aspecto que ha distinguido a Andrés Manuel López Obrador a lo largo de su trayectoria política es el liderazgo que ha construido desde la izquierda partidista, una vez que rompió con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a finales de la década de 1980. Primero se adhirió al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y posteriormente, en 2014, creó su propio partido político: Morena. Durante las elecciones para la presidencia de la República de 2006 y 2012 fue el candidato del PRD y en ambas ocasiones obtuvo el segundo lugar. En 2013 optó por separarse de esta agrupación política para formar su propio partido y en 2018 compitió por tercera ocasión consecutiva por la titularidad del Ejecutivo. En estos comicios, López Obrador consiguió el cargo con 53% de los votos. El resultado fue contundente. Su figura y su liderazgo produjeron un efecto de arrastre que se reflejó en la votación de las dos cámaras del Poder Legislativo donde su partido obtuvo la mayoría. De igual forma, a nivel subnacional, Morena ganó cinco de los nueve estados en disputa (Chiapas, Morelos, Tabasco, Veracruz, además de la Ciudad de México), así como 20 congresos locales. Este resultado le confirió a Andrés Manuel una legitimidad de origen indiscutible.

En las elecciones presidenciales de 2018 compitieron tres coaliciones partidistas y un candidato independiente. La primera alianza, abanderada por José Antonio Meade e integrada por el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el partido Nueva Alianza (NA), se denominó Todos por México. La segunda alianza estuvo encabezada por el panista Ricardo Anaya y la conformaron el Partido Acción Nacional (PAN), el PRD y Movimiento Ciudadano (MC), y se hizo llamar Coalición por México al Frente. La tercera coalición contó con la candidatura de Andrés Manuel López Obrador y se denominó Juntos Haremos Historia, conformada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social

(PES). En esa contienda también participó el candidato independiente Jaime Rodríguez, a la sazón gobernador de Nuevo León.

El resultado de la elección presidencial arrojó una amplia diferencia entre el primero y el segundo lugar. Andrés Manuel López Obrador obtuvo la titularidad del Ejecutivo con 53.1% de las preferencias del electorado y el segundo lugar fue para Ricardo Anaya con 22.2% de los sufragios. El tercer sitio lo obtuvo José Antonio Meade con 16.4% de los votos, mientras que el candidato independiente, Jaime Rodríguez, obtuvo apenas 5.2% de votación. De igual forma, los resultados de las elecciones en las dos cámaras del Poder Legislativo también dieron el control a Morena. En el Senado, Morena obtuvo 58 asientos, el PT 6, el PES 5 y el PVEM 6; por su parte, el PAN ganó 24 escaños, el PRD 6 y MC 7; mientras que el PRI sólo obtuvo 15; además, hubo un senador sin partido (Senado de la República, 2018). En el caso de la Cámara de Diputados, para la LXIV Legislatura, Morena consiguió 247 legisladores, el PT 29, el PVEM 16 y el PES 31; el PAN, 80, el PRD 20 y MC 28; mientras que el PRI obtuvo 47; además, hubo dos diputados sin partido (Cámara de Diputados, 2018). Estos resultados produjeron una tendencia inversa a la que se había establecido en los últimos años: la conformación de gobiernos unificados, donde Morena tiene la mayoría en ambas cámaras. Esto podría modificar la dinámica que se había establecido en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en las últimas décadas, pues es posible prever el retorno de la preeminencia del primero sobre el segundo, una vez que se suprimió el gobierno dividido.

La distribución del poder político derivada de las elecciones locales y federales resultó inédita, al menos desde que se instauró el pluralismo de partidos en México. La vuelta a un gobierno unificado no parecía previsible dadas las tendencias de las votaciones de los últimos comicios, cuando el electorado fragmentaba la representación política con su voto.

Cuadro 1. Resultados de la elección presidencial en México (2018)

Candidato	Nombre y composición de la coalición	Votos	Porcentaje
Andrés Manuel López Obrador	Juntos Haremos Historia (Morena, PT y PES)	30 113 483	53.1
Ricardo Anaya Cortés	Por México al Frente (PAN, PRD y MC)	12 610 120	22.2
José Antonio Meade Kuribreña	Todos por México (PRI, PVEM y NA)	9 289 853	16.4
Jaime Rodríguez Calderón	Candidato independiente	2 961 732	5.2
Candidatos no registrados		31 982	0.05
Votos nulos		1 571 114	2.77
Total		56 578 284	99.72

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE, 2018).

Cuadro 2. Resultados de la elección de la Cámara de Diputados (2018)

Partido	Votos	Porcentaje de votos	Número de asientos	Porcentaje
Morena	20 790 623	37.16	255	51.0
PAN	10 033 157	17.93	79	15.8
PRI	9 271 950	16.57	47	9.4
PES	1 347 540	2.41	30	6.0
PT	2 201 192	3.93	28	5.6
MC	2 473 056	4.42	28	5.6
PRD	2 959 800	5.29	20	4.0
PVEM	2 685 677	4.80	11	2.2
NA	1 385 421	2.48	0	0
Diputados sin partido	538 964	0.96	2	0.4
Votos nulos/ candidatos no registrados	2 259 392	4.04	-	-
Total	55 946 772	100	500	100

Fuente: INE, 2018.

Cuadro 3. Resultados de la elección del Senado de la República (2018)

Partido	Votos	Porcentaje de votos	Número de asientos	Porcentaje
Morena	21 256 238	37.51	59	46.1
PAN	9 969 069	17.59	24	18.75
PRI	9 011 312	15.90	15	11.72
MC	2 654 085	4.68	7	5.5
PVEM	2 527 710	4.46	6	4.7
PT	2 164 088	3.82	6	4.7
PRD	2 982 826	5.26	5	3.9
PES	1 320 283	2.33	5	3.9
NA	1 306 792	2.31	0	0
Senadores sin partido	1 105 624	1.95	1	0.8
Votos nulos/ Candidatos no registrados	2 375 754	4.19	-	-
Total	56 673 781	100	128	100%

Fuente: INE, 2018.

El triunfo que obtuvo Andrés Manuel López Obrador y la formación de un gobierno unificado deja abiertas algunas preguntas que deberán dilucidarse para el futuro del presidencialismo y del sistema de partidos en México. En el caso del primero, debe considerarse que puede ser altamente probable el regreso hacia una concentración de poder en su relación con los gobernadores, en el manejo de la administración pública, en el sistema político, así como en materia de procuración de justicia y de seguridad pública. Si bien el Ejecutivo mexicano está facultado para emprender acciones en estas áreas, en los últimos 20 años sus decisiones enfrentaron diversos contrapesos. En cuanto al sistema de partidos, está por verse si Morena se mantendrá como un movimiento político o bien se transforma en un partido político con ciertos niveles de institucionalización. Otra incógnita será determinar si el partido del presidente se comportará de manera disciplinada y cohesionada o, por el contrario, enfrentará divisiones y transgredirá la disciplina.

Frente a una eventual vuelta a la concentración de poder en manos del Ejecutivo, debe señalarse que en la actualidad las condiciones políticas en México son distintas a las del siglo xx, pues actualmente existen instituciones y leyes que permiten la instrumentación de controles, supervisión y fiscalización. No obstante, algunos elementos del estilo personal de gobernar que distinguen a López Obrador, como el verticalismo de sus decisiones, el control de su agenda mediática y su tendencia a los ejercicios plebiscitarios, pueden propiciar el regreso de un presidencialismo sin controles ni supervisión. Mientras que, con los gobiernos divididos, los partidos políticos de oposición en el Congreso pueden negociar o decidir la creación de leyes y la ejecución de las políticas públicas, en el caso del gobierno unificado, el presidente puede desatender la opinión de sus adversarios. Esto le permitirá controlar la agenda, definir el orden del día en el Congreso, tomar decisiones apoyado por la mayoría de su partido, así como implementar las políticas públicas

de su preferencia. De aquí que una ventaja, al menos durante el primer trienio de su mandato, será que contará con condiciones favorables para que haya gobernabilidad, considerando que pretenderá implementar un proyecto de país distinto al de sus antecesores.

Entre las principales características y atribuciones que la Constitución mexicana le confiere al presidente de la República se encuentra que “es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno, es el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración pública, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el Congreso” (Orozco, 2009: 64). López Obrador podrá utilizar tres tipos de poderes que tiene a su alcance: el primero son las competencias legislativas para crear leyes; el segundo son las facultades de gobierno, con las cuales podrá nombrar a los titulares de su gabinete y dirigir la administración pública federal, y el tercero son los poderes partidistas que le permitirán erigirse como el líder formal y moral de su organización política.

Con las facultades para crear leyes podrá influir en los resultados del proceso legislativo; con las facultades de gobierno podrá reorientar y rediseñar el funcionamiento de la administración pública, así como redireccionar el gasto público; mientras que, con los poderes partidistas, Morena se convertirá en la plataforma que buscará conservar y mantener su dominio electoral, además de apoyar sus iniciativas de ley desde el Congreso. Los poderes legislativos tendrán especial relevancia debido a que le permitirán influir en la creación de leyes y, en consecuencia, en la definición de políticas públicas. Las principales prerrogativas con las que contará Andrés Manuel López Obrador en esta materia serán: *a*) la iniciativa (artículo 71), *b*) el veto total y parcial (artículo 72),² *c*) los poderes

2. De acuerdo con la composición del Congreso, en la LXIV Legislatura la oposición partidista no contará con la mayoría suficiente para superar un eventual veto presidencial.

de emergencia (artículos 29 y 73), *d*) la facultad reglamentaria (artículo 89) y *e*) la facultad para convocar a consultas (artículo 35). Quedará por verse si la oposición partidista, que actualmente se encuentra en condición minoritaria en el Congreso, podrá ejercer controles políticos, como el rechazo hacia algunas iniciativas de ley o reforma, si convocará a comparecencias a los secretarios de Estado y a los funcionarios de la administración pública federal, si creará comisiones de investigación para revisar algunas acciones del Ejecutivo o de alguno de sus allegados, o si rechazará algunas propuestas de nombramientos del presidente sobre algunos titulares del gabinete, funcionarios de la administración pública federal, jueces del Poder Judicial o titulares de los órganos constitucionales autónomos. En los años previos a 2018, con el establecimiento de gobiernos divididos, la oposición pudo ejercer una mayor contención de este tipo de decisiones y acciones; no obstante, la instauración de un gobierno con mayoría podría relajar la aplicación de estos controles y contrapesos.

El presidente mexicano está facultado por la Constitución y la ley secundaria para decidir en áreas como la educativa (artículo 3º), la agraria (artículo 27), la económica (artículos 26, 27, 28 y 131), la comercial y la arancelaria (artículo 131), la laboral (artículo 123), la sanitaria (artículo 73-xvi), la ecológica (artículo 27), la urbanística (artículo 27), la habitacional (artículos 4º y 123), la defensa y la seguridad (artículo 89), la política exterior (artículo 89) y la energética (artículo 28) (Valadés, 1998: 334, y Casar, 2016: 57-59). Debe considerarse el caso de la procuración de justicia, donde ha sido creada la Fiscalía General de la República a partir de 2018. La reforma política de 2014 le ha otorgado autonomía de funciones a este órgano con el fin de sustraerla de la esfera del Ejecutivo; no obstante, habrá que ver si realmente funciona de manera autónoma, o si se mantiene bajo el control presidencial. En cuanto a sus facultades jurisdiccionales, el Ejecutivo también tiene

bajo su mando los tribunales de lo contencioso administrativo y de protección al consumidor, el agrario y el laboral, además de un conjunto de subprocuradurías, fiscalías y unidades especializadas (Casar, 2016: 63). Como puede apreciarse, el presidente mexicano concentra un cúmulo de facultades que le permiten decidir en diferentes áreas del Estado; no obstante, sus poderes para legislar y definir las políticas en estas materias pueden ampliarse debido al apoyo que tendrá por parte de su partido en el Congreso, a partir de una representación mayoritaria de Morena.

En cuanto a los poderes de gobierno, Andrés Manuel López Obrador tendrá la facultad exclusiva de nombrar y remover a los titulares de su gabinete, a los altos funcionarios de la administración pública federal (artículo 89) y a los coordinadores estatales del gobierno federal. Los nombramientos que requieren la aprobación del Senado serán los del secretario de la Función Pública, el secretario de Relaciones Exteriores y el fiscal general de la República, mientras que la Cámara de Diputados deberá aprobar el del secretario de Hacienda. Si bien la facultad de designación de funcionarios por parte del presidente ha sido una práctica que se ha mantenido inalterada, en el actual gobierno esta prerrogativa podría tener un mayor alcance si se considera que una eventual coalición con algún partido político de la oposición le podrá permitir a Morena alcanzar las mayorías requeridas para decidir los nombramientos. También podrá tener la suficiente influencia en las propuestas para los cargos de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de los titulares de algunos órganos autónomos. Esta situación no sólo podría continuar vulnerando la independencia de estas instancias, sino que aumentaría la posibilidad de anular algunos contrapesos al intentar capturarlos nombrando personajes afines al gobierno.

En total deberán realizarse 258 nombramientos que requieren la aprobación y la ratificación de alguna de las dos cámaras del

Poder Legislativo. En materia de diplomacia deberá designarse al embajador de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y ante la Organización de Estados Americanos (OEA), así como al resto de los representantes de México en los diferentes países y a la totalidad de los cónsules. En el ámbito de la impartición de justicia, le corresponderá nombrar al presidente de la Primera Sala de la SCJN y a quien ocupe una vacante de ministro de esta misma instancia. En materia de seguridad pública, deberá proponer a 186 candidatos para ocupar cargos de brigadieres, coroneles y tenientes coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, así como al secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En cuanto a la administración pública federal, propondrá a los directores del Sistema Público de Radiodifusión, al del Canal 22, al de Radio Educación, al del Instituto Mexicano de la Radio, al de Televisión Educativa, al de Notimex, al director general de Radio, Televisión y Cinematografía y a los de los canales Once y Catorce.

En cuanto a los titulares de los órganos reguladores deberá proponer a los de la Comisión de la Regulación de Energía (CRE). En relación con los titulares de los órganos constitucionales autónomos, durante su primer trienio de gobierno se deberá nombrar al titular de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), a los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México (BM), a los de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), al del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) y a cuatro consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE).

En lo que se refiere a los poderes partidistas, el presidente mexicano tendrá la suficiente influencia para erigirse como el eje que cohesione a las distintas facciones en el interior del partido. Los estatutos de Morena establecen que su dirigente es el que tiene la facultad de nombrar a los dirigentes estatales. Dada la estrecha cer-

canía entre Andrés Manuel López Obrador y la actual presidenta del partido, Yeidckol Polevnsky, puede preverse que el primero podrá influir en estos nombramientos, así como en la selección de los candidatos a gobernadores y a legisladores. En los primeros meses de 2019 se habrá renovado la dirigencia del partido y puede preverse que Andrés Manuel López Obrador haya tenido la suficiente influencia para este nuevo nombramiento. Esto podría propiciar la vuelta al uso pleno de las facultades metaconstitucionales por parte del Ejecutivo.

Un aspecto adicional que deberá dilucidarse será si Morena llevará a cabo un cambio organizacional para transformarse de un movimiento político a un partido político institucionalizado. Andrés Manuel López Obrador probablemente optará por mantener a su partido como un movimiento, pues de esta forma ha alcanzado sus objetivos. Si logra imponer un liderazgo y una disciplina entre sus militantes, su figura podría fortalecerse aún más (Bolívar, 2017: 99-118). No obstante, no pueden descartarse divisiones en el seno de Morena. La posibilidad de una ruptura en el partido también es factible; basta recordar que en este partido confluyen grupos con intereses que no necesariamente convergen con los del presidente. Como sucede con cualquier partido político, Morena no estará exento de enfrentar divisiones.

En cuanto a los contrapesos que podría enfrentar el presidente se pueden considerar a algunos órganos autónomos, un sector de los medios de comunicación y la opinión pública, los mercados financieros internacionales, el sector empresarial y el gobierno de los Estados Unidos. El tema cobra relevancia, pues a pesar de los avances dirigidos a contener el exacerbado presidencialismo que se estableció en México durante buena parte del siglo xx, la vuelta a la concentración de poderes podría representar un retroceso para la democracia mexicana.

Puesto que la oposición partidista quedó en condición de minoría y debilitada en el interior del Poder Legislativo, una vía para frenar algunas leyes y decisiones que promuevan el ejecutivo o Morena desde el Congreso serán instrumentos como las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los amparos frente a la SCJN. Puede preverse que esta ruta será utilizada por los partidos políticos de oposición de manera recurrente, al menos durante el primer trienio. De aquí que será clave determinar si el Poder Judicial actuará con la suficiente autonomía o si, por el contrario, será una instancia que también podría capturar el mandatario (Cárdenas, 1999: 96). La renovación de los magistrados cobrará especial relevancia.

Una vez que concluyó la elección federal de 2018, se vertieron diferentes opiniones sobre el futuro del presidencialismo. Por un lado, un sector de la opinión pública sostiene que es muy plausible el riesgo de retroceder hacia prácticas autoritarias y verticales. Por otro lado, hay un sector que observa el asunto desde una perspectiva diferente y considera que es necesaria una vuelta a la presidencia fuerte para conducir una transformación de fondo en el Estado mexicano. De acuerdo con el resultado que se produjo en la elección de 2018, el régimen político mexicano habría dejado de ser una democracia de tipo pluralista y habría pasado a conformarse una de corte mayoritaria.³ Una presidencia con concentración de poderes apoyada por un gobierno unificado y un partido dominante puede considerarse desde dos perspectivas. Por un lado, los controles y los contrapesos institucionales pueden relajarse, o incluso, anularse, pues la próxima legislatura podrá blindar al presi-

3. Considerando los dos modelos de democracia propuestos por Arend Lijphart (*democracia mayoritaria* y *democracia consensual*), la *democracia mayoritaria* se define por la concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes de un solo partido, la presencia de un partido dominante (o un bipartidismo), un gobierno unificado y el dominio del Ejecutivo sobre la legislatura (Lijphart, 2000: 15).

dente. Por otro lado, esta situación institucional podría otorgarle al mandatario las condiciones para que haya gobernabilidad durante su gobierno. Si bien el presidente podrá tomar decisiones e implementar las políticas públicas de su preferencia, también debe considerarse que la vigilancia y la supervisión de sus acciones podrían desaparecer.

La pertinencia de mantener a un presidente controlado y supervisado reside en que los mandatarios anteriores abusaron del uso de los recursos públicos sin la intención de contener la corrupción (Jaime y Avendaño, 2012: 16), eludieron a la justicia y permitieron prácticas irregulares tanto en el Congreso como de parte de los exgobernadores. De ahí la necesidad de que la institución presidencial quede sujeta a una vigilancia política, a una fiscalización administrativa y a un control judicial, independientemente del partido político que ocupe la presidencia. La desconfianza que se ha sembrado frente a un amplio sector de la sociedad exige que tengamos a un Ejecutivo controlado. La legitimidad que le ha otorgado la mayoría del electorado con su voto a Andrés Manuel López Obrador no puede ni debe significar discrecionalidad para ejecutar sus acciones ni ausencia de rendición de cuentas en sus decisiones.

REFLEXIÓN FINAL

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena en la elección presidencial de 2018 se explican a partir de varios factores. Primero, a diferencia de sus competidores, su figura era ampliamente conocida por el electorado desde hacía varios años. Segundo, se constituyó en el único candidato desde la oposición que se presentó como una auténtica alternativa frente al gobierno en turno. Tercero, fue capaz de capitalizar de manera adecuada el descontento de un buen sector del electorado por la gestión del presidente Enrique Peña Nieto. Cuarto, un elemento que le favoreció durante su campaña fue el enfrentamiento que se presentó entre el

PRI y el PAN, una vez que desde el Ejecutivo se abrió un proceso penal en contra del candidato panista Ricardo Anaya. Por último, en esta elección, a diferencia de lo que ocurrió en los comicios de 2006 y 2012, en 2018 su movimiento fue más incluyente y permitió la participación de personajes y corrientes políticas que no pertenecían a Morena, lo que ocasionó que el movimiento que lideraba creciera exponencialmente. En este sentido, Andrés Manuel López Obrador se condujo con una actitud más pragmática.

Una nota distintiva de esta elección fue que se produjo una reconfiguración de los espacios de poder político expresada en los órganos de representación política y en el sistema de partidos, de donde Morena emergió como un partido mayoritario. En lo que se refiere al régimen político, se dio el paso de un formato pluralista y de consenso a uno mayoritario; en el caso del sistema de partidos, el multipartidismo que prevaleció durante tres décadas parece haber desembocado en un partido dominante; en lo que se refiere a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, la transición se produjo de un gobierno dividido hacia un gobierno unificado. Estos factores pueden propiciar el regreso a un ejercicio presidencial con menos controles y menor vigilancia. Esto puede interpretarse de dos formas: por un lado, se han propiciado las condiciones para que haya gobernabilidad durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador; mientras que, por otro lado, queda latente la posibilidad de que se relajen o se anulen los contrapesos hacia las acciones y las decisiones presidenciales.

El titular del Ejecutivo podrá contar con un amplio conjunto de prerrogativas que le otorga la Constitución. Podrá utilizar los poderes legislativos, los de gobierno y los partidistas, sin descartar el regreso de las facultades metaconstitucionales. De aquí que es posible prever que podrá controlar y despejar su agenda de gobierno, implementar las políticas públicas de su preferencia y tomar decisiones con menos obstáculos. En los últimos años se multiplicaron los

jugadores con poder de veto en el régimen político mexicano; no obstante, derivado del resultado de la elección federal de 2018, el presidente y su partido podrían constituirse en actores preeminentes en la toma de decisiones. Si bien la representación de la oposición partidista quedó en condición de minoría respecto de la coalición del gobierno que encabezó López Obrador, una vía que tiene para contener al Ejecutivo será recurrir a la SCJN para interponer controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

Para identificar el alcance de los poderes que tendrá Andrés Manuel López Obrador, debe considerarse que la variable que le permitirá ampliarlos es la mayoría que ha conseguido su partido en ambas cámaras del Poder Legislativo. En el caso de los poderes partidistas, serán amplios en la medida en que el mandatario tenga el control de la dirigencia nacional de Morena. En este sentido tendrá especial relevancia el nivel de disciplina de su partido. En lo referente a los poderes de gobierno, al igual que los anteriores presidentes podrá nombrar y remover libremente a la mayoría de su gabinete y a los titulares de la administración pública federal. En esta materia el alcance de su influencia podría ir más allá respecto de los últimos mandatarios que le precedieron, pues con una coalición con otro partido político podría alcanzar la mayoría absoluta o calificada, lo que le permitirá tener la suficiente influencia para nombrar a los magistrados del Poder Judicial y a los titulares de los órganos autónomos. Éste sería un factor que actuaría en detrimento de los contrapesos y de la independencia de estas instancias. Si bien esta situación no resultaría nueva, pues otros mandatarios lo intentaron durante sus mandatos, el problema reside en que se estaría reproduciendo una práctica que ya no debería ocurrir en el nuevo gobierno.

De acuerdo con algunas experiencias recientes de los presidencialismos latinoamericanos, cuando los mandatarios tienen la suficiente influencia para determinar la integración de los órganos judiciales, Dieter Nohlen señala que “la jurisdicción constitucional

se pone al servicio del régimen” (Nohlen, 2016: 77). Otro componente significativo que podría presentarse en el ejercicio del presidencialismo durante el mandato de López Obrador será el carácter plebiscitario de algunas de sus acciones y decisiones, y la aplicación de consultas populares y de otros mecanismos de democracia directa podrían ser recurrentes. El mismo Nohlen sugiere que los presidentes orientados hacia la izquierda en América Latina suelen utilizar estos instrumentos con objetivos autoritarios y no necesariamente para empoderar a la ciudadanía. Al respecto sostiene que “una vez alcanzado el gobierno, la llamada refundación de la democracia les sirve para ocultar el desmantelamiento del Estado constitucional existente, en donde los mecanismos de democracia participativa les sirven para desplazar a los demás órganos constitucionales y monopolizar el poder” (Nohlen, 2008: 145). En caso de que se presenten algunas de las características descritas en este trabajo, el ejercicio del presidencialismo de Andrés Manuel López Obrador no estaría en sintonía con la democracia que se ha venido construyendo en las últimas décadas en México, donde una de sus expresiones fue la contención del Poder Ejecutivo a partir de la emergencia de contrapesos. Si bien el presidente obtuvo una legitimidad de origen indiscutible y está facultado para tomar las decisiones que considere pertinentes para resolver los múltiples retos que enfrenta el país, el problema será la falta de contención de sus acciones, así como la responsabilidad y la rendición de cuentas de sus actos.

Derivado del resultado de la elección federal de 2018, el presidente contará con las condiciones necesarias para que haya gobernabilidad durante su mandato. Debe agregarse que está lo suficientemente legitimado para llevar a cabo su programa de gobierno, tomar decisiones e implementar las políticas públicas de su preferencia. Si bien la voluntad expresada por el electorado le confiere altos niveles de aceptación, el reto durante su gestión serán los resultados de su gobierno.

REFERENCIAS CITADAS

- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Béjar, L. (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bolívar, R. (2017). Liderazgo político: el caso de Andrés Manuel López Obrador en el Movimiento de Regeneración Nacional. *Estudios Políticos*, 3 (42), 99-118.
- Carbonell, M., y Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas, J. (1999). El Poder Judicial en transición. En *La ciencia política en México* (pp. 93-137). México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (2009). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Casar, M. (2009). Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública. En Andrew Ellis, Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco (coords.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 401-418). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2016). *Sistema político mexicano*. México: Oxford University Press.
- Casar, M., y Marván, I. (2014). Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1977-2012. En *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 13-85). México: Taurus.
- Cámara de Diputados (2018). Composición de diputados por grupo parlamentario en la LXIV Legislatura. México: Cámara de Diputados. Obtenido de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php.

- Espinoza, R. (1999). Superpresidencialismo y régimen presidencial en México. En *La ciencia política en México* (pp. 56-74). México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006). El presidencialismo desadaptado. En *Treinta años de cambios políticos en México* (pp. 167-185). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.
- Huerta, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional Electoral (2018). Cómputos distritales 2018: elecciones federales. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido de <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.
- (2018). Resultados de la elección federal de diputados al Congreso de la Unión. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Tabla-DIPUTA DOS-para-entregar-a-DEPPP-2018-08-20.xlsx>.
- (2018). Resultados de la elección federal de senadores al Congreso de la Unión. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Tabla-SENADO RES-para-entregar-a-DEPPP-2018-08-20.xlsx>.
- Jaime, E., y Avendaño, E. (2012). La presidencia de la República. Un apartado que no conoce la crisis. En *Uso y abuso de los recursos públicos* (pp. 15-43). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 15-49). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Mendoza, E. (1998). *El presidencialismo mexicano. Una tradición frente a la reforma del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Mora-Donatto, C. (2010). Oposición y control parlamentario en México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2 (23), 121-151.
- Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido. En *Los grandes problemas de México*, tomo XIII, Políticas públicas (pp. 45-83). México: El Colegio de México.
- Nohlen, D. (2008), *Derecho y política en su contexto*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2012), *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, Madrid: Marcial Pons.
- (2016). *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Orozco, J. (2009). Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos. En *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo* (pp. 39-88). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- Salazar, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República (2018). Composición de senadores por grupo parlamentario. México: Senado de la República. Obtenido de http://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario.
- Ugalde, L. (2000), Vigilando al Ejecutivo. *El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Valadés, D. (1998), La transición del sistema presidencial mexicano. En *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (pp. 325-350). Caracas: Nueva Sociedad.

- (2009), Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano. En *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 429-475). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valencia, L. (2013). Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (CESOP) de la Cámara de Diputados, 6 (11), 7-44.
- Zovatto, D., y Orozco, J. (2008), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2008: una lectura regional comparada. En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 85-117). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

II.
CULTURA POLÍTICA,
PARTICIPACIÓN
Y ACTORES

6. LA IDENTIDAD PARTIDISTA EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN LAS ELECCIONES DEL 1° DE JULIO DE 2018

CARLOS LUIS SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ*

RESUMEN

Este trabajo presenta las variables explicativas de la identificación con los principales partidos que participaron en la elección para jefe de gobierno de la Ciudad de México el 1° de julio de 2018. A través de un modelo logístico multivariado y utilizando datos de la encuesta de salida realizada en la capital del país por el Laboratorio de Innovación Política, este estudio demuestra que el declive del perredismo está en correspondencia con la actual composición social e ideológica del morenismo. En el caso del priísmo esa identidad fue sensible a las propuestas de campaña de su candidato que se orientaron a rechazar frontalmente los derechos reproductivos y los derechos de las minorías sexuales; mientras que el panismo sigue ubicándose en el sector de medios y altos ingresos, con una ideología de derecha y como una coalición, al igual que el priísmo, contraria a la interrupción legal del embarazo y matrimonio igualitario.

ABSTRACT

This work presents the explanatory variables of party identification with the main parties that participated in the election of Head of Government of Mexico City on July 1, 2018. Through a multivariate logistics model and using data from the exit poll carried out in the country's capital by the Political Innovation Laboratory; The

* Profesor Investigador Asociado C de Tiempo completo, Adscrito al Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

work shows that the decline of the PRD is in correspondence with the current social and ideological composition of Morena; in the case of the PRI, this identity was sensitive to the campaign proposals of its candidate that they oriented to frontally reject the reproductive rights and the rights of the sexual minorities; while the PAN continues to be located in the middle and high income sector, with a right-wing ideology and as a coalition, like the PRI, opposed to the legal interruption of pregnancy and same-sex marriage.

INTRODUCCIÓN

El 1° de julio de 2018 la coalición Juntos Haremos Historia (JHH), encabezada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), obtuvo el triunfo en las seis elecciones de carácter concurrente que se llevaron a cabo en la Ciudad de México. Considerando los cargos que se disputaron en la entidad, tres de carácter local y tres de carácter Federal, en la capital del país JHH obtuvo en promedio 50% de la votación total efectiva, es decir, más de 2 627 925 votos.¹

Para una organización, cuyo registro como partido político nacional había sido alcanzado casi cuatro años antes,² estos resultados significaron la consolidación de un triunfo que se materializó a nivel federal,³ la alternancia en la jefatura de Gobierno de la

1. Esto con una lista nominal, cuyo corte final al 30 de abril de 2018 reportó que la totalidad de personas inscritas para votar sería de 7 628 256 votos. Con una participación de 70.69% la votación total efectiva fue de alrededor de 5 392 414 sufragios.
2. El 15 de agosto de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la resolución del Consejo General del INE sobre la aprobación de registro de Morena como partido político, solicitud que había sido hecha previamente al organismo electoral el 9 de julio de 2014.
3. El candidato de Morena a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el triunfo en su tercer intento por ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo; esto con 53% de la votación total efectiva (30 113 483 sufragios). Ese partido político también consiguió la mayoría de los votos en las elecciones.

Ciudad de México,⁴ después de 21 años de dominio del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la reconfiguración del sistema de partidos local.

La relevancia de los resultados de la elección para jefe de Gobierno del 1º de julio de 2018 no podría explicarse sin atender un proceso que involucra la conformación de nuevos vínculos partidarios que condujeron a una expansión de los niveles de identificación política con Morena: el declive del perredismo y del sector no identificado con ningún partido (el llamado electorado independiente), además de la fragilidad del priísmo y el panismo.

Lo anterior se ve reflejado, tanto de forma paulatina, como de un proceso electoral a otro. Por ejemplo, de acuerdo con distintas mediciones realizadas por el periódico El Universal en septiembre de 2015, un año después de obtener su registro como partido político nacional y después de haberse celebrado las elecciones intermedias a nivel nacional y local,⁵ Morena reportaba entre los habitantes de la Ciudad de México 13% de identificación partidista; en mayo de 2018 la identificación partidista había crecido a 33%; finalmente, en julio de ese año, de acuerdo con datos de la encuesta de salida realizada por el Laboratorio de Innovación Política para el proyecto de investigación Dinámicas del comportamiento político electoral en la Ciudad de México, 2000–2018, los niveles de identificación con el morenismo habían subido a 42.6%; un dato de suma relevancia, si se toma en cuenta que seis años antes este partido político no existía en la capital del país.

nes concernientes a diputados federales y senadores de mayoría relativa; esto con 42.01 y 42.2%, respectivamente. En ambos casos la votación promedio había sido de 23 633 777 sufragios.

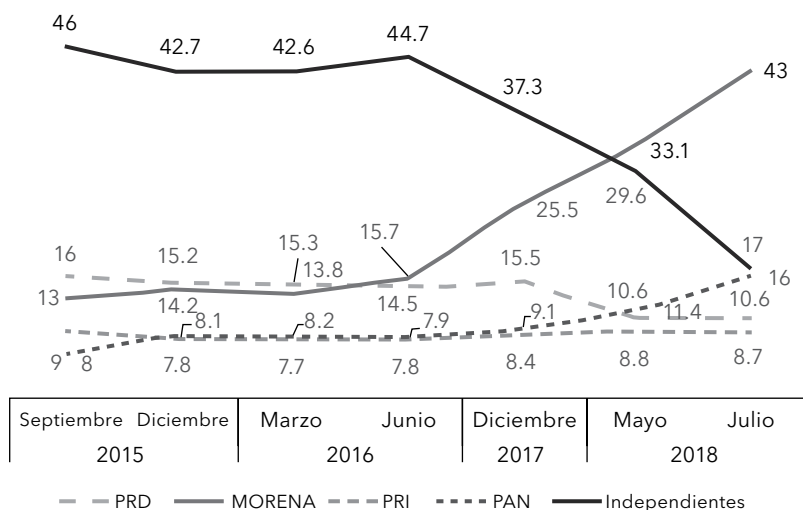
4. Además, ganó la mayoría en el Congreso local con 31 de los 33 distritos y 11 de las 16 alcaldías en disputa.
5. Durante su primera elección en la Ciudad de México en 2015, Morena obtuvo cinco de las 16 delegaciones políticas, 18 de los 40 distritos locales de mayoría, y a nivel federal 16 de los 27 distritos.

Cuadro 1. Resultados de la elección de jefe de Gobierno de la Ciudad de México (2018)

Por la Ciudad de México al Frente (PRD/PAN/MC)	PRI	Partido Verde	Juntos Haremos Historia	Nueva Alianza	Partido Humanista	Candidato independiente	Candidatos no registrados	Votos nulos	Votación total emitida
1 673 015	691 772	206 942	2 537 454	36 105	51 676	64 591	5 727	125 605	5 392 887
31.02%	12.82%	3.83%	47.05%	0.66%	0.95%	1.19%	0.1%	2.31%	

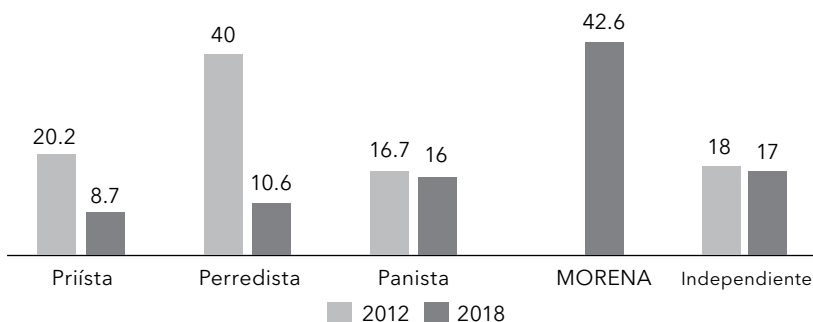
Fuente: elaboración propia con datos el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Gráfica 1. Identificación partidista en la Ciudad de México, 2015-2018



Fuente: elaboración propia con datos de *El Universal*, y para 2018, encuesta de salida del Laboratorio de Innovación Política.

Gráfica 2. Niveles de identificación partidista en la Ciudad de México (elección 2012 vs. elección 2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta de salida de GEA-ISA para 2012 y datos de la encuesta de salida del Laboratorio de Innovación Política para 2018.

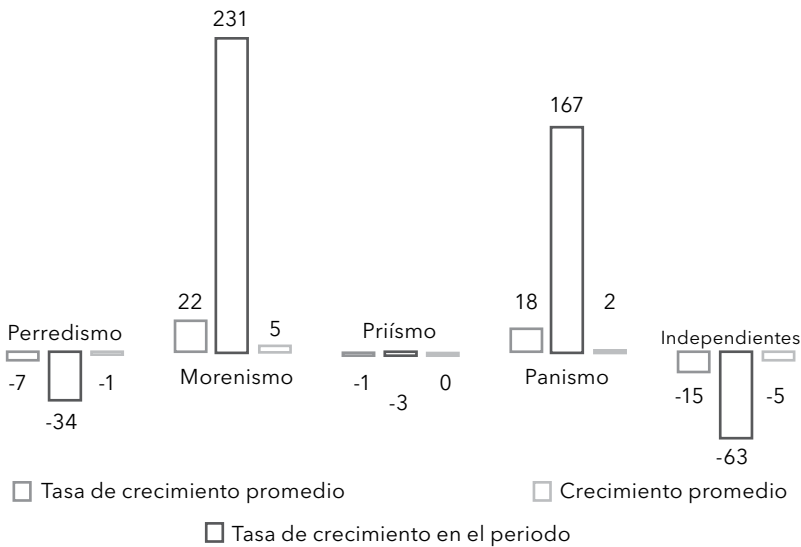
En lo que respecta al PRD, si tomamos en cuenta los datos de 2012 (gráfica 2) en relación con la primera medición realizada en septiembre de 2015 por *El Universal* (gráfica 1), en tres años el perredismo habría perdido 24 puntos porcentuales; mientras que, si se compara el proceso electoral de 2012 con el de 2018 la merma es de 29.6 puntos porcentuales. En suma, a mitad del sexenio de Miguel Ángel Mancera, el perredismo habría perdido 60% de su presencia, mientras que su decrecimiento en el periodo de 2012 a 2018 habría sido de 74 por ciento.⁶

Por otra parte, el priísmo y el panismo mantuvieron una identificación partidista promedio a lo largo del sexenio (2012-2018), de 8.3 y 9.5%, respectivamente. Finalmente, también se puede verificar el decrecimiento que padeció el sector independiente o no identificado con ningún partido en la capital del país. Si bien al principio del sexenio reportaba niveles de 18% y para la elección intermedia de 2015 este porcentaje se había incrementado 28 puntos hasta alcanzar 46% de individuos no identificados con ningún partido político. Sin embargo, aunque durante 2016 el sector no alineado reportó niveles de 43 a 45%, prácticamente en un año la presencia de este sector había disminuido poco más de 7 puntos porcentuales. En diciembre de 2017 los individuos independientes constituían 37.3% y dos meses antes de la elección (mayo del 2018) ese porcentaje era menor a 30% y, de acuerdo con la encuesta de salida del Laboratorio de Innovación Política, el día de la elección era de 17%. Si observamos la gráfica 2, ese segmento del electorado volvió a su nivel original de 2012. Al respecto es clara la inestabilidad que presentó durante el sexenio el llamado ciudadano/votante independiente, el cual, como todo parece indicar, en la elección de julio de 2018 dio un vuelco hacia el morenismo.

6. Prácticamente entre cada medición que se llevó a cabo en el sexenio el perredismo decreció 17 por ciento.

Si se considera que entre diciembre de 2017 y mayo de 2018 la identificación con Morena creció 7.6 puntos porcentuales, esa misma cantidad decreció para los independientes; posteriormente, para el periodo de mayo a julio de 2018 el morenismo creció 10 puntos porcentuales, mientras que los independientes disminuyeron más de 12 puntos (véase gráfica 1).

Gráfica 3. Tasas de crecimiento del partidismo en la Ciudad de México, 2015-2018



Fuente: elaboración propia con datos de *El Universal*, y para 2018, encuesta de salida del Laboratorio de Innovación Política.

El crecimiento del partidismo en la Ciudad de México queda expuesto de forma más contundente en la gráfica 3, donde podemos observar que la tasa de crecimiento promedio del morenismo fue de 22%, mientras que, si se compara 2015 con 2018, la identificación con Morena se incrementó más de 230%. En el caso del PAN, fue el segundo partido que presentó mayor crecimiento respecto de su identificación política: 18% en promedio a lo largo

de estos tres años y 167% considerando 2018 respecto de 2015. No obstante, si observamos la gráfica 2, para el crecimiento del panismo fue fundamental el año electoral durante el cual reportó niveles de 11.4%, y el día de la elección, de 16.4%; mientras que en los años previos la identificación con este partido se mantuvo, en promedio, en 8 por ciento.

Finalmente, además de destacar la marginalidad del priísmo, el perredismo y el sector independiente fueron las coaliciones de votantes que más decrecieron en el periodo: 34 y 63%, respectivamente.

La dinámica del partidismo en la Ciudad de México conduce a la necesidad de explicar sus determinantes. En este sentido, a partir de las características propias de la identificación con Morena se puede comparar y entender, por un lado, las claves del desalineamiento perredista y, por otro, el declive del sector independiente.

De igual manera, con base en un modelo logístico multivariado, se muestra que los elementos constitutivos del perredismo ahora forman parte de la naturaleza del morenismo. Preocupaciones de política pública como la pobreza, los bajos ingresos y los grupos etarios de más de 40 años de edad constituyen hoy características de la identificación partidista con Morena.

Se muestra también que la desaprobación a la gestión del jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, y la candidatura y el voto por Andrés Manuel López Obrador para la presidencia son claves para entender la identificación política con Morena en la Ciudad de México.

En el caso de los independientes, se muestra que, en comparación con el morenismo, perdieron presencia en los sectores con ingresos bajos y medios y en el grupo de aquellos que eran beneficiarios de la política social. Mientras que en el caso de los priístas sólo ellos son proclives a manifestarse en contra de la interrupción legal del embarazo, el matrimonio igualitario y la adopción por

personas del mismo sexo; posturas enarboladas en su momento por su candidato a la jefatura de Gobierno.

En el caso de los panistas, lo más significativo es su vinculación con el sector de ingresos medios y alto y su posición contraria al matrimonio igualitario, entre otros aspectos.

ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

La comprensión que tenemos de la identificación partidista, o identificación con un partido, sienta sus bases en la premisa teórica que asume que la formación de las identidades político-partidarias implica un proceso de carácter exógeno, articulado en torno de la capacidad de los individuos para evaluar la acción del gobierno a partir de sus intereses y sus preferencias políticas, donde el partidismo⁷ es una función del impacto que tiene el desempeño de los partidos en el gobierno.

Ésta ha sido una hipótesis ampliamente explorada y comprobada en una línea de trabajo inaugurada principalmente por Morris P. Fiorina⁸ ante la evidencia de que, en una democracia consolidada, como la estadounidense, la identidad partidista se mostraba cambiante y poco estable (Paramio, 1998).

7. Algunos investigadores han diferenciado los conceptos de identidad partidista y partidismo, vinculando a la primera con los planteamientos de la escuela de Michigan y definiéndola como una orientación afectiva y emotiva hacia los partidos políticos. Por otra parte, para Morris Fiorina la noción de partidismo y la llamada escuela revisionista entrañaría una vinculación racional. Esta distinción, según Sören Holmberg, implica un tratamiento diferenciado, puesto que son dos nociones teóricas completamente diferentes que, por lo tanto, se deben medir y comprobar empíricamente de distinta manera. Teniendo clara esta distinción, en este trabajo se utilizarán indistintamente las denominaciones de identidad partidista y partidismo.
8. En obras como las siguientes: Morris Fiorina (1977), "An Outline of a Model of Party Choice"; (1978), "Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis"; (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, (1997), y "Voting Behavior", p. 380.

Debido a esto, su formación y su desarrollo no podía seguir atribuyéndose exclusivamente a los mecanismos tradicionales postulados por los autores de *The American Voter* (1960), en el sentido de que la identidad partidista es producto de una dinámica de socialización más amplia o de una vinculación estrictamente ideológica.

El mérito de los trabajos de Fiorina radica en que pudo demostrar empíricamente el impacto que las consideraciones de evaluación retrospectiva centradas en la economía tienen en la identidad partidista. El autor de *Retrospective Voting in National American Elections* logró vincular las premisas teóricas de una línea de investigación iniciada por V. O. Key (1955) y que ha tenido una línea de continuidad en los trabajos de Goodhart y Bhansali (1970), Mueller (1970), Kramer (1971), Tuffe (1978), Kiewit y Rivers (1985), Ferejohn (1986), Lewis Beck y Bellucci (1982) y, más recientemente, Przeworski, Stokes y Manin (1999), por citar algunos estudios en los cuales las consideraciones y las expectativas en relación con la economía nacional se erigen en el principal indicador de los individuos para evaluar la competencia del gobierno (H. Dorussen y M. Taylor, 2002, p. 98). Con su trabajo se comprobó lo que Stigler (1973) había mencionado años antes, en el sentido de que la afiliación partidista tenía una base económica, la cual debía buscarse en el terreno de la distribución de la renta.

Morris Fiorina desarrolló su concepto de identificación partidista como una suma continua del desempeño previo de los partidos en el gobierno, en el marco del funcionamiento de una democracia consolidada, basado en una lógica de distribución y provisión de bienes públicos de índole programática, un modelo de representación política denominado *responsible party model* (RPM) o *gobierno de partido responsable* (GPR).

Este modelo de análisis del cambio en la identidad partidista implicaba parámetros de evaluación muy claros, referidos a la específica relación entre la evolución del desempeño económico y la

identidad partidista; la cual estaría mediada fundamentalmente por el adecuado funcionamiento de las políticas macroeconómicas cuyos indicadores serían: la inflación, el producto interno bruto, el empleo, la seguridad social, el nivel de ingreso y los precios de una canasta básica de consumo (S. Weatherford, 1978).

En el marco del funcionamiento de este modelo de representación, la política macroeconómica ayuda a evaluar la competencia del gobierno como un todo, en la medida en que las personas sean capaces de atribuir claramente la responsabilidad de un buen o mal desempeño, la distancia ideológica entre los partidos sea reducida y existan las condiciones institucionales de participación y oposición propias de una poliarquía (Dahl, 1993)

Si bien estas premisas de análisis ya han sido exploradas para explicar el cambio en las preferencias políticas en México, especialmente en investigaciones sobre el impacto del desempeño del gobierno en el voto,⁹ considero que una adopción literal de las mismas se confronta con la específica capacidad de respuesta que han tenido los partidos en el gobierno en México y en América Latina en relación con las preferencias y los deseos de sus ciudadanos a la hora de formular políticas públicas. Lo anterior conlleva una comprensión distinta de la formación del partidismo.

El GPR ha enfrentado serias limitantes para explicar la realidad de las democracias en las que la competencia y el desempeño del gobierno se han dado predominantemente sobre la base de lo que se conoce como el *patronage-based, party-voter linkage* (Kitschelt y Wilkinson, 2007: 56), un modelo de representación basado en el intercambio particularizado, también denominado “representación clientelar”.

9. Véase Jorge Buendía (2000), “El elector mexicano en los noventa: ¿un nuevo tipo de votante?”, Ulises Beltrán (2000), “Factores de ponderación del voto retrospectivo”, y Alejandro Poiré (1999), “Retrospective Voting, Partisanship, and Loyalty in Presidential Elections: 1994”.

Al respecto, en este trabajo se parte del hecho de que en la realidad política de la Ciudad de México ha operado un esquema de representación fundado en una organización partidaria que se ha apoyado en la construcción de redes de intercambio, por votos o apoyo político en sentido amplio, basada en la distribución de beneficios materiales particularistas que primero benefició al PRD (Sánchez, 2016: 455) y ahora beneficia a Morena como parte de un proceso más amplio de realineamiento electoral que en la Ciudad de México comenzó en 2015.¹⁰

No obstante, es necesario tener una comprensión lo más amplia posible de los determinantes de la identificación partidista en la Ciudad de México, en el contexto de la elección de jefe de gobierno del 1° de julio del 2018, partiendo de la premisa de que la dinámica que se ha presentado de esa identificación no obedeció a los mecanismos tradicionales de formación del partidismo vinculados a los procesos de socialización primaria y secundaria.

Por el contrario, la explicación de la identidad partidista en la Ciudad de México debe centrarse en el impacto que tuvieron los distintos programas sociales, la condición de beneficiario de la política social y la consideración de que la pobreza es el principal problema que aqueja a la Ciudad de México; esto incluso por encima de otras problemáticas como la inseguridad, el desempleo

10. Considerando la elección de diputados de mayoría relativa, de 2012 a 2015 el PRD perdió 59% de su votación (916 067 votos); por su parte, durante su primera incursión electoral en la Ciudad de México obtuvo 743 295 sufragios. De esta forma, prácticamente 81% de la votación de Morena estaría integrada en buena medida por la pérdida de votantes del PRD. Por otra parte, según cálculos realizados con base en el índice de Pedersen, la volatilidad electoral entre la elección de 2012 y 2015 habría reportado 47 puntos, mientras que de 2015 a 2018 habría sido de 40 puntos. Lo anterior significaría que estamos ante una elección desviada, lo cual indicaría que han cambiado propiamente las bases de apoyo de algunos partidos políticos, en este caso entre el PRD y Morena. El cambio en las bases de apoyo se produce por factores coyunturales como la fuerza de un candidato o la situación económica.

o la reconstrucción de la ciudad después del sismo del 19 de septiembre de 2017.

A través de un modelo logístico multivariado se presentan las variables explicativas del partidismo, utilizando los datos de la encuesta de salida realizada el 1° de julio de 2018 en la Ciudad de México por el Laboratorio de Innovación Política, en el marco del proyecto *Dinámicas del comportamiento político electoral en la Ciudad de México, 2000-2018*.

RESULTADOS

En principio interesa destacar la pertinencia del objeto de estudio, en el sentido de que en la elección del 1° de julio de 2018 en la Ciudad de México se cumplieron dos axiomas básicos: 1. la mayor parte del electorado experimentaba una identificación con un partido y 2. la mayor parte del electorado votó por aquel partido con el cual se sintió identificado (Campbell *et al.*, 1960).

En el primer caso, casi 78% del electorado manifestaba tener una identificación con alguno de los cuatro principales partidos políticos de la Ciudad de México. Aquí la identificación política más fuerte fue con Morena; en segundo lugar con el panismo; seguido por poco más de 10% del perredismo, y en última instancia con el priísmo.

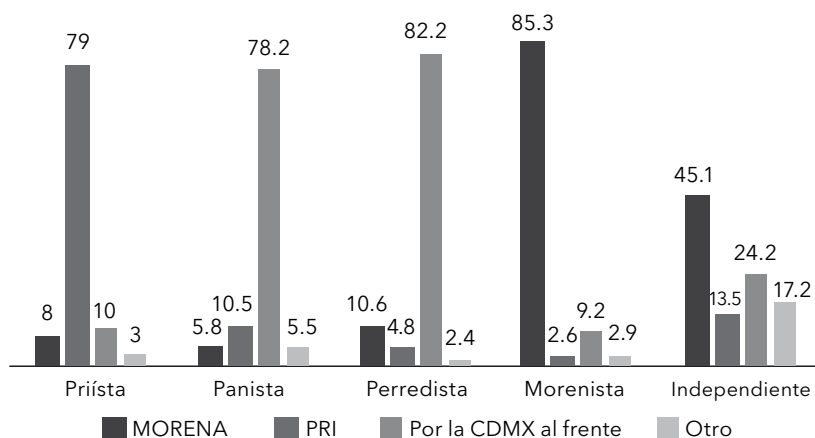
Con la gráfica 4 se demuestra el segundo axioma: la relación entre partidismo y voto es fuerte en todos los casos. En promedio 81% de las personas que se identificaban con un partido votaron por esa organización política.

En la relación identificación partidista y voto por el mismo partido, destaca el hecho de que el morenismo y el voto por este partido a la jefatura de gobierno haya presentado la mayor frecuencia, 85.3%;¹¹ esto mientras el nivel de correspondencia entre

11. También destaca el hecho de que el votante independiente, aquel que no se

el perredismo y el panismo con el voto por la coalición Ciudad de México al Frente fue de 82 y 78%, respectivamente, y para concluir, el vínculo priísta y voto por el PRI fue de 79 por ciento.

Gráfica 4. Identidad partidista y voto por el jefe de Gobierno (elección del 1° de julio de 2018)



Fuente: elaboración propia con los datos de la encuesta de salida realizada por el Laboratorio de Innovación Política.

No obstante, en este capítulo se parte de la premisa de que la presencia del axioma 2, la relación identidad partidista y voto, no tiene una significación emocional, como lo sugiere la formulación original (Belknap y Campbell, 1952; Campbell *et al.*, 1960).

Para comprobar lo anterior se desarrolló un modelo logístico multivariado que además de mostrar los componentes sociales, contextuales e ideológicos del partidismo en la Ciudad de México, también presenta la importancia que tuvo el beneficio específico

identificaba con ningún partido, se orientó principalmente hacia Morena, en segundo lugar por la coalición formada por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano, y poco más de 13% por el PRI.

de programas sociales que implicaban transferencia de renta directa o que comprendían el suministro de servicios y distintos enseres; además de la nula incidencia de las posturas liberales para explicar el partidismo de izquierda. A continuación se presentan las variables estadísticamente significativas.

DETERMINANTES SOCIALES

En este apartado se consideran la edad, el ingreso y la escolaridad. En lo concerniente a los distintos grupos etarios es evidente que los jóvenes (de menos de 30 años de edad), si bien no tienen una clara vinculación con las distintas orientaciones partidarias, dado el signo del coeficiente y su significancia, no suelen identificarse con el PRI.

En el caso de las personas de 40 a 60 años, y de 60 años y más, destaca que la presencia del perredismo está completamente diluida en estos grupos; en contraste, la probabilidad de identificarse con Morena es mayor en el caso de las personas de la tercera edad, y en menor grado en el caso de los adultos. En este caso, el cuadro 3 indica que en el caso de los adultos mayores la probabilidad de ser morenista es de 46%, frente a sólo 6% de ser perredista. En el resto de las orientaciones partidistas las variables no fueron estadísticamente significativas.

En la cuestión del ingreso, las personas de bajos salarios son proclives a identificarse con Morena y con el PRD. Sin embargo, dado el signo del coeficiente, la probabilidad de ser morenista es mayor que la de ser perredista. En contraste, entre las personas de ingreso medio y medio alto, su proclividad a identificarse con Morena es palpable, aunque también el panismo se encuentra presente en el sector de ingreso medio alto.

En lo que respecta a la escolaridad, destaca el carácter transversal de esta variable en sus distintas categorías para explicar la identificación con Morena, lo cual también sucede, pero en sen-

**Cuadro 2. Determinantes sociales y contextuales del partidismo:
elecciones de jefe de Gobierno de la Ciudad de México de julio de 2018**

	Morenistas	Priistas	Panistas	Perredistas	Independientes
Menos de 30 años ^a	0.0882	-0.381***	0.0921	-0.142	-0.0197
Entre 40 y 60 años ^a	0.141**	0.0334	-0.0728	-0.254***	-0.0426
Más de 60 años ^a	0.191*	0.209	0.0219	-0.631***	0.122
Ingreso bajo ^b	0.256***	0.154	-0.0844	0.220*	-0.417***
Ingreso medio ^b	0.263***	0.232*	0.0312	0.0435	-0.266**
Ingreso medio Alto ^b	0.252**	0.0327	0.288**	-0.397*	-0.0831
Básica ^c	0.532***	-0.701***	-0.465*	0.0945	0.196
Media superior ^c	0.634***	-0.765***	-0.500*	-0.0514	0.226
Licenciatura o más ^c	0.537***	-0.870***	-0.141	-0.796***	0.521
A favor de la interrupción legal del embarazo	-0.0497	-0.0627***	-0.0723	0.0544	0.0426
A favor del matrimonio igualitario	0.0740	-0.0725***	-0.162*	0.0676	0.00767
A favor de la adopción	-0.0660	0.0364***	0.0707	0.0597	-0.0541
Izquierda	1.044***	-0.391***	-0.504***	0.204**	-1.153***
Derecha	-0.306***	0.914***	1.112***	0.0465	-1.291***
Mujer	0.0831	0.0151	-0.116	-0.0564	-0.0347

Sector público	0.0257	-0.167	0.0618	-0.293*	0.350**
Sector privado	0.0152	-0.202	0.0652	-0.217*	0.381***
Ama de casa	-0.0353	-0.377**	0.136	0.0383	0.339**
Estudiante	0.195	-0.180	-0.145	-0.246	0.272
Inseguridad	0.0194	-0.0463	-0.121	0.191*	-0.0594
Pobreza	0.252***	-0.185	-0.292***	0.126	-0.184
Narcomenudeo	-0.303***	-0.0229	0.0132	0.526***	-0.0431
Contaminación	-0.399**	0.465**	0.0848	0.356	-0.440*
Tráfico y vialidades	-0.517**	0.0734	0.494**	0.574*	-0.308
Reconstrucción	0.0852	-0.736**	-0.270	-0.184	0.0602
Falta de vivienda	-0.0148	0.0206	-0.0733	0.450**	-0.294
Programa de adultos mayores	0.253***	-0.189*	-0.382***	0.225**	-0.117
Uniformes escolares	0.417***	0.0300	-0.239	0.177	-0.447**
Agua en tu casa	-0.123	0.516***	-0.0131	0.228	-0.672**
Comedores públicos	0.0356	0.442**	-0.00826	0.368*	-0.705***
Útiles escolares	0.0331	0.0290	0.287	0.546***	-1.039**
Constante	-1.541***	-1.578***	-1.275***	-2.250***	-1.349***
Porcentaje de predicción directa	66.3	87.92	84.39	89.66	87.48

Notas:

^a Se utiliza como referencia "Entre 30 y 40 años".

^b Se utiliza como referencia "Ingresos altos".

^c Se utiliza como referencia "Sin estudios".

*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

tido contrario, dado el signo negativo, en el caso del priísmo, el panismo y el perredismo.

En el caso de la ocupación, hay que destacar que el sector independiente está vinculado a las amas de casa y a ambos sectores productivos: el público y el privado, aunque dado el nivel de significancia su presencia sobresalga en este último.

La situación de los independientes contrasta con lo que ocurre con el perredismo. Este grupo prácticamente desapareció de ambos sectores productivos.

DETERMINANTES POLÍTICO-IDEOLÓGICOS

En principio las posiciones contrarias al matrimonio igualitario, a la adopción entre personas del mismo sexo y a la interrupción legal del embarazo son explicativas del priísmo. También es relevante para explicar el panismo la postura en contra del matrimonio igualitario. Por otro lado, una actitud favorable o no hacia estos temas no tiene mayor relevancia en la identificación con Morena y con el PRD.

No obstante, las probabilidades promedio del modelo indican una polarización en el interior de la coalición morenista: mientras que estar a favor del aborto la probabilidad es de 44%, estar en contra es de 45%. En el caso del matrimonio igualitario ocurre lo mismo: los morenistas a favor apenas superan por dos puntos a los que están en contra (44 contra 42). Por otra parte, con la adopción por parte de personas del mismo sexo ocurre lo contrario: la posición en contra supera en dos puntos a la posición a favor (44 contra 42).

La cuestión ideológica es esencial para entender las diferencias entre los distintos tipos de partidismo. Al respecto, Hinich y Munger (1994) definen la ideología como “un conjunto internamente consistente de proposiciones que hacen demandas proscriptivas y prescriptivas sobre el comportamiento humano. Todas las ideolo-

gías tienen implicaciones con respecto a: 1. lo que es éticamente bueno, 2. cómo deben distribirse los recursos de la sociedad y 3. en dónde reside apropiadamente el poder”.

Adherirse políticamente a un partido con base en una ideología implica ciertas experiencias culturales comunes que pueden dar lugar a modelos mentales convergentes.

Según Denzau y North (2000), las ideologías son modelos mentales, esquemas compartidos que poseen grupos de individuos, los cuales proveen tanto una interpretación del medio ambiente en que se desenvuelven como una prescripción de la manera en que ese ambiente debe ser estructurado.

En el caso que nos ocupa, tener una ideología de izquierda en el momento de la elección claramente constituye una condición propia de la identificación política con Morena y con el PRD. Sin embargo, esa ideología tiene una probabilidad mayor en el morenismo (58%) que en el perredismo (11%).

Mientras tanto, ser de derecha e identificarse con el PRI y con el PAN tiene el mismo grado de significancia, pero es más probable ser de derecha y ser panista, que ostentarse de derecha y ser priísta (25 contra 13%). Destaca que los independientes no se inclinan por ninguna ideología en particular: no son de izquierda ni de derecha.

En lo referente a las problemáticas de la Ciudad de México, temas como el narcomenudeo, la contaminación, el tráfico y las vialidades son significativos, pero de signo negativo, por lo que no constituyen elementos de preocupación o definatorios del morenismo. Para este grupo, la mayor problemática es la referente a la pobreza, algo que ha sido un elemento constitutivo de la izquierda política en México.

En contraste, la pobreza dejó de tener significancia para explicar el perredismo y es clara la contraposición de esta cuestión con el panismo. Para los perredistas las problemáticas principales son la inseguridad, el narcomenudeo, el tráfico, las vialidades y la falta de

vivienda. Hay que destacar que la preocupación por la reconstrucción de la ciudad como consecuencia del sismo del 19 de septiembre de 2017 no fue un tema que haya tenido mayor relevancia para el perredismo ni para el morenismo.

En el caso de los programas sociales, ser beneficiario del apoyo para los adultos mayores explica la identidad con el PRD y con Morena; pero en este último caso el coeficiente es mayor y la probabilidad también. Ser beneficiario del apoyo a los adultos mayores e identificarse con Morena tiene una mayor probabilidad que identificarse con el PRD (48 contra 11%).

El otro programa que explica al morenismo es la provisión de uniformes escolares, y el que explica al perredismo son los útiles escolares. La importancia del programa de adultos mayores y del programa de útiles escolares también queda de manifiesto dada la erogación que se hizo para sufragar ambos durante el sexenio 2012-2018. En el caso de la Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores, nombre oficial del programa, el monto erogado fue de 33 221 893 557 pesos, y en el caso del programa Útiles Escolares el gasto sexenal ascendió a 924 394 848 pesos.¹²

Finalmente, hay que destacar que los programas Agua en tu Casa y Comedores Comunitarios no son variables explicativas exclusivas del priísmo; el programa Comedores Comunitarios también es relevante para comprender el perredismo.

12. En lo que respecta al resto de los principales programas de la política social del gobierno de la Ciudad de México, la erogación sexenal fue la siguiente: Agua en tu Casa: 18 millones de pesos; Comedores Comunitarios: 817 789 704 pesos; Uniformes Escolares: 2 639 966 467 pesos. Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, en <https://www.sds.cdmx.gob.mx/>.

REFLEXIÓN FINAL

Los resultados que se han presentado en esta investigación muestran que el declive del perredismo se halla en correspondencia con la actual composición social e ideológica del morenismo. En otras palabras, el apoyo a Morena expresa un proceso de realineamiento electoral que se habría producido en el interior de la coalición que, por casi 20 años, ha llevado a la izquierda a gobernar la Ciudad de México.

En el pasado, el perredismo se caracterizó por constituir un partidismo racional, y prácticamente las mismas condiciones caracterizan hoy al morenismo: una adhesión o lealtad partidista fincada en el beneficio material que reporta, en especial, la política social implementada desde hace 18 años.

En un periodo de poco más de tres años, entre septiembre de 2015 y julio de 2018, la identificación partidista con Morena creció más de 230%. La emergencia y el crecimiento de este partidismo supuso el desalineamiento del PRD, que después de la elección para jefe de Gobierno de 2012 vio disminuida su votación de 40 a 16% en 2015, para no volver a alcanzar niveles más allá de los 14 puntos en promedio.

El morenismo constituye una identidad partidista, cuya temporalidad hace difícil pensar que su origen se adscriba a un proceso amplio de socialización política. Por el contrario, con la evidencia que se ha presentado aquí, tanto la emergencia del morenismo como el declive del perredismo indican que lo que prima en la conformación del partidismo de izquierda en la Ciudad de México es un individuo intencionado, instrumentalmente motivado, cuyos parámetros de evaluación, tanto retrospectivos como prospectivos, se vinculan a un desempeño de gobierno particularista, de carácter clientelar.

En el caso del priísmo es claro que fue sensible a las propuestas de campaña de su candidato, las cuales se orientaron a recha-

**Cuadro 3. Determinantes sociales y contextuales del partidismo en México
(probabilidades promedio)**

	Morenistas	Priistas	Panistas	Perrerdistas	Independientes
Menos de 30 años	0.43	0.06	0.14	0.10	0.11
Entre 30 y 40 años	0.41	0.08	0.13	0.11	0.12
Entre 40 y 60 años	0.44	0.08	0.12	0.09	0.11
Más de 60 años	0.46	0.10	0.14	0.06	0.13
Ingreso bajo	0.44	0.08	0.12	0.11	0.10
Ingreso medio	0.44	0.08	0.14	0.09	0.12
Ingreso medio alto	0.44	0.07	0.17	0.06	0.14
Ingreso alto	0.38	0.07	0.13	0.09	0.15
Sin estudios	0.30	0.15	0.18	0.12	0.09
Básica	0.42	0.08	0.12	0.13	0.11
Media superior	0.45	0.07	0.12	0.11	0.11
Licenciatura o más	0.42	0.07	0.16	0.06	0.14
A favor del aborto	0.44	0.08	0.14	0.09	0.11
En contra del aborto	0.45	0.08	0.15	0.09	0.11
A favor del matrimonio igualitario	0.44	0.07	0.13	0.10	0.12
En contra del matrimonio igualitario	0.42	0.08	0.14	0.09	0.12
A favor de la adopción	0.42	0.08	0.14	0.10	0.11
En contra de la adopción	0.44	0.07	0.13	0.09	0.12

Izquierda	0.58	0.06	0.10	0.11	0.06
Derecha	0.38	0.13	0.25	0.10	0.05
Mujer	0.44	0.08	0.13	0.09	0.11
Hombre	0.42	0.07	0.14	0.10	0.12
Sector público	0.43	0.07	0.14	0.08	0.15
Sector privado	0.43	0.07	0.14	0.08	0.14
Ama de casa	0.42	0.06	0.15	0.10	0.15
Estudiante	0.47	0.06	0.12	0.08	0.14
Inseguridad	0.43	0.07	0.12	0.10	0.11
Pobreza	0.48	0.06	0.11	0.10	0.10
Narcomenudeo	0.36	0.07	0.13	0.14	0.11
Contaminación	0.34	0.11	0.14	0.13	0.08
Tráfico y vialidades	0.31	0.08	0.20	0.15	0.09
Reconstrucción	0.45	0.04	0.11	0.08	0.12
Falta de vivienda	0.42	0.08	0.12	0.14	0.09
Programa de adultos mayores	0.48	0.06	0.10	0.11	0.11
Uniformes Escolares	0.53	0.08	0.11	0.11	0.08
Agua en tu Casa	0.40	0.12	0.13	0.11	0.06
Comedores Comunitarios	0.44	0.11	0.13	0.13	0.06
Útiles Escolares	0.44	0.08	0.17	0.15	0.05

zar frontalmente los derechos reproductivos y los derechos de las minorías sexuales; más allá de compartir la ideología de derecha con el panismo, su presencia marginal en el escenario político de la Ciudad de México va en concordancia con la ausencia de alguna característica significativa que distinga a esta identidad partidista.

Por otro lado, el panismo, aunque en el momento de la elección tenía un nivel de aceptación de 16%, a lo largo del sexenio presentó una dinámica de crecimiento que permite ubicarlo en el sector de medios y altos ingresos, con una ideología de derecha y como una coalición que se opone a la interrupción legal del embarazo y al matrimonio igualitario.

Los resultados que se presentan para la Ciudad de México deberían ser comparados, previo tratamiento de los datos respectivos, con los correspondientes a nivel nacional. Es importante conocer qué determina un partidismo que hoy tiene una expresión nacional-gubernamental. ¿La efectividad de las políticas de carácter distributivo es lo que orienta nuestro afán de adherirnos políticamente? Al parecer, en el caso de la Ciudad de México esta situación es la que prevalece.

REFERENCIAS CITADAS

- Álvarez, L. (2008). Las mudanzas de la izquierda. En G. Pérez Fernández del Castillo y J. C. León y Ramírez (eds.). *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes* (pp. 309-317). México: UNAM/Porrúa.
- Belknap, G. y A. Campbell (1952). Political Party Identification and Attitudes Toward Foreign Policy. *Public Opinion Quarterly* 15: 60-623.
- Beltrán, U. (2000). Factores de ponderación del voto retrospectivo. *Política y Gobierno*, 7 (2), 425-445.
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Buendía, J. (2000). El elector mexicano en los noventa: ¿un nuevo tipo de votante? *Política y Gobierno*, 7 (2), 317-335.
- Campbell, A.; P. E. Converse; W. E. Miller, y D. Stokes (1960). *The American Voter*. Nueva York, Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: REI.
- Denzau, A., y North, D. (2000). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. En A. Lupia, M. D. McCubbins y S. L. Popkin (eds.). *Elements of Reason. Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dorussen, H., y Taylor, M. (2002). Group Economic Voting – A Comparison of Netherlands and Germany. En H. Dorussen y M. Taylor (eds.). *Economic Voting* (pp. 92-121). Nueva York: Routledge.
- Kiewit, D. R., y Rivers, D. (1985). A Retrospective on Retrospective Voting. *Political Behavior*, 6 (1), 369-393.
- Goodhart, C. A., y Bhansali, R. J. (1970). Political Economy. *Political Studies*, 18 (1), 43-106.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Political Choice*, 56 (1), 5-25.
- Fiorina, M. (1977). An Outline for a Model of Party Choice. *American Journal of Political Science*, 21 (3), 601-625.

- (1978). Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis. *American Journal of Political Science*, 22 (2), 426-443.
- (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- (1997). Voting Behavior. En D. C. Mueller (ed.). *Perspectives in Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinich, M., y Munger, M. (1994). *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: The University of Chicago Press.
- Key, V. O. (1955). A Theory of Critical Elections. *The Journal of Politics*, 17 (1), 3-18.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kramer, G. H. (1971). Short-Term Fluctuations in U. S. Voting Behavior, 1896-1964. *American Political Science Review*, 65 (1), 131-143.
- Lewis-Beck, M., y Bellucci, P. (1982). Economic Influences on Legislative Elections in Multiparty Systems: France and Italy. *Political Behavior*, 4 (1), 93-110.
- Mueller, J. E. (1970). The Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review*, 64 (1), 18-39.
- Paramio, L. (1998). Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), documento de trabajo, 98-03.
- Poiré, A. (1999). Retrospective Voting, Partisanship, and Loyalty in Presidential Elections: 1994. En J. I. Domínguez y A. Poiré (eds.). *Toward Mexico's Democratization*. Nueva York: Routledge.
- Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (eds.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Sánchez y Sánchez, C. L. (2016). *Identidad partidista y clientelismo en la Ciudad de México: 2001-2006*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Stigler, G. J. (1973). General Economic Conditions and Natural Elections. *American Economic Review*, 63 (1), 160-167.
- Tufte, E. R. (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Weatherford, S. (1978). Economic Conditions and Electoral Outcomes: Class Differences in the Political Response to Recession. *American Journal of Political Science*, 22 (4), 917-938.

7. INSATISFACCIÓN DEMOCRÁTICA, PESIMISMO Y ELECCIONES DE 2018

RICARDO GÓMEZ VILCHIS*

RESUMEN

¿Qué tanto la insatisfacción democrática y el pesimismo pueden convertir a los electores en “vigilantes” de las contiendas políticas? A partir de una encuesta sobre las preferencias electorales de 2018, realizada un año antes (2017) este capítulo muestra que la capacidad de la ciudadanía para identificar la entrega de prebendas en las elecciones estuvo vinculada directamente a la poca satisfacción por la democracia mexicana y al pesimismo por el futuro del país. El análisis se basa en modelos de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y los resultados sugieren que, por extraño que parezca, un cierto escepticismo de la población podría fortalecer a la democracia mexicana o, al menos, impulsar a los ciudadanos para que desarrollen un papel activo en las elecciones a través del reconocimiento de actos ilícitos, como la adquisición del apoyo del electorado por medio de prebendas.

ABSTRACT

How much democratic dissatisfaction and pessimism can make voters “vigilant” in political contests? Based on survey data 2017, this chapter shows that the ability of citizens to identify the distribution of “gifts” and “favors” in the 2018 elections was causally linked to the low satisfaction with Mexican democracy and pessimism about the future of the country. The analysis is based

* Profesor Investigador, titular de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

on Ordinary Least Squares (OLS) models. These results suggest that, strange as it may seem, a certain skepticism of the population could strengthen Mexican democracy or at least encourage citizens to develop an active role in elections through the recognition of illegal acts such as the acquisition of support of the electorate by means of prebends.

INTRODUCCIÓN

¿Son la insatisfacción democrática y el pesimismo totalmente negativos para la democracia? ¿Cuáles son las principales determinantes que convierten a los ciudadanos en “verdaderos vigilantes” de una contienda política? La literatura muestra de manera copiosa que los grupos más “frágiles”, social y económicamente hablando, son los más susceptibles a ceder a la tentación de recibir “regalos” de partidos políticos a cambio de modificar sus preferencias electorales. Sin embargo, todavía se conoce poco sobre los factores que favorecen la identificación de actos que comprometan la decisión libre del votante. De aquí se deriva el objetivo de este capítulo: analizar de manera empírica las determinantes que favorecen una mayor vigilancia ciudadana en contra de la entrega de prebendas, con la insatisfacción democrática y el pesimismo en el centro del estudio, como indica el título.

Tres partes integran este capítulo: la primera se aboca a la revisión de la literatura, cuyos subapartados se concentran en el análisis de la confianza y el escepticismo en la democracia y al mismo tiempo profundizan en los factores que incrementan la capacidad del ciudadano de detectar el reparto de “prebendas” y “apoyos económicos” de partidos políticos para comprometer la decisión electoral de la ciudadanía. La segunda parte expone la metodología de la presente investigación, para describir en los siguientes subapartados los modelos de Mínimos Cuadrados

Ordinarios (MCO)¹ y la encuesta organizada por Opinión Pública Latinoamericana 2017, en la que se basa la investigación; finalmente, la tercera parte se divide en dos subapartados: los resultados y las conclusiones del estudio.

CONFIANZA, ESCEPTICISMO Y VIGILANCIA CIUDADANA

Generalmente se piensa que la confianza en las instituciones políticas es el único camino para fortalecer la democracia (Almond y Verba, 1963; Putnam, 2000; Warren, 2001). De esta forma, se sostiene que la confianza interpersonal, aquella que se gesta entre los ciudadanos, antecede la confianza en las instituciones políticas, lo cual resulta clave para el avance hacia la democracia, ya que si los ciudadanos no confían en sus instituciones, no las apoyarán, y se dificulta la vida democrática (Almond y Verba, 1963; Putnam, 2000; Warren, 2001).

En su obra seminal *The Civic Culture* (1963), Almond y Verba sostienen que la democracia se sustenta en una cierta cultura política, un conjunto de actitudes y creencias con respecto al yo, la política y el gobierno. La cultura cívica se caracteriza por la alta frecuencia de las actividades políticas, la exposición a las comunicaciones de tipo político, la discusión y el debate, la preocupación por los asuntos de gobierno, pero principalmente por la confianza que existe entre los ciudadanos y por las instituciones políticas (Almond y Verba, 1963: 31).

A partir de *The Civic Culture*, otros autores argumentan que la confianza fortalece la participación política (Braun y Hutter, 2016), funciona como antídoto en contra de la fragmentación (Kujala *et al.*, 2016) y robustece el compromiso (Hawley, 2014).

1. Los modelos de MCO son aquellos que analizan el efecto de la variable independiente sobre la variable dependiente a través de una regresión lineal, lo que permite calcular el efecto marginal de X sobre Y, es decir, qué tanto aumenta Y cuando X se incrementa una unidad.

Incluso, la confianza se considera como una condición previa para el arribo de la democracia. Así, Putnam (2000) aborda el concepto de confianza a través de un término que pretende ser más operativo, en el cual, desde luego, la confianza sigue siendo clave, pero ésta ya involucra dimensiones operativas y empíricas que encarnan el concepto de “capital social”, que Putnam define como “las redes sociales y las normas de reciprocidad y confiabilidad que surgen de ellas”.

De manera similar a Putnam, Pamela Paxton sostiene que el capital social requiere dos dimensiones: “Asociaciones de objetivos entre individuos, y asociaciones de un tipo particular, recíprocas, confiables y con emociones positivas” (Paxton, 2002: 256). En lugares ricos en capital social, del cual se deriva la confianza entre los ciudadanos y por las instituciones, las personas forman muchas asociaciones cívicas, participan frecuentemente en estas asociaciones y desarrollan vínculos de confianza. El fundamento central de los teóricos de la confianza es que por medio de ella resulta más probable el surgimiento de la democracia, con un mejor funcionamiento.

Warren (2001) identifica las ventajas de vivir en una sociedad y en un orden político en los cuales se privilegia la confianza interpersonal y la confianza por las instituciones, donde la vida en asociación resulta clave: una vida de asociación multifacética “proporciona una infraestructura social densa que permite a las sociedades pluralistas alcanzar una creatividad y diversidad vibrantes en un contexto de conflictos múltiples pero controlables” (Warren, 2001: 3). ¿Por qué para estos autores, teóricos de la confianza, resulta tan importante la vida en asociación como detonador de la confianza? Las asociaciones cívicas son escuelas de democracia que enseñan a los participantes cómo perseguir objetivos colectivos.

En un sentido similar al de Warren, dos autores: Boix y Posner (1998) ahondan y precisan el papel clave que lleva a cabo la

confianza entre la ciudadanía en cualquier orden democrático: las comunidades que se apoyan en la confianza interpersonal liberan al gobierno de la necesidad de hacer cumplir ciertas tareas que requieren el apoyo ciudadano y, por lo tanto, le permiten dedicar tiempo y recursos a otras actividades.

De esta manera, si la confianza entre la ciudadanía resulta clave para fortalecer y coadyuvar al desarrollo democrático, teóricamente se espera que si los ciudadanos confían entre sí los lazos de responsabilidad y deber civil se irán construyendo con la convivencia y la interacción de las personas, para después esperar que esa confianza los oriente a robustecer su compromiso con la democracia y con las instituciones políticas, en cualquier tiempo y circunstancia, prioritariamente durante los procesos electorales, en los que la ciudadanía se podría convertir en el vigilante de la contienda política y del voto ciudadano. De esta forma, la hipótesis 1 de este capítulo se formula así:

H1: A mayor confianza interpersonal, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población.

Sin embargo, otro grupo de autores (Ferejohn, 1999; Hart, 1978; Madison, 1982) ha apostado por una historia distinta, pues sugiere que la desconfianza, con mayor precisión el escepticismo, puede ser un incentivo para que los ciudadanos vigilen, monitoreen y sigan el comportamiento de los políticos, quienes, dado sus objetivos y sus ambiciones de avanzar en sus carreras políticas y de perseguir sus intereses personales, no son garantía de que sabrán responder al voto de confianza del ciudadano.

Incluso, investigaciones de corte empírico arrojan hallazgos que muestran que la desconfianza puede funcionar como un elemento que fortalece el compromiso de la acción social de la

ciudadanía. Se vive una “era del escepticismo político” (Bennett *et al.*, 2013) en la que la desconfianza lo mismo puede “despertarse” vigilante en países de Europa occidental (Schyns y Koop, 2010) y Estados Unidos (Allard-Tremblay, 2015) que en naciones más lejanas y de corte autoritario como Rusia (Hosking, 2013) y China (Chen, 2017).

En este mismo sentido, en *El Federalista*, Madison (1982) argumenta: antes de que el poder afecte la mente de los gobernantes, cegándolos, éstos deben sentir que su poder será evaluado, revisado, criticado y restringido por la población. En dicho texto se infiere que el escepticismo trabaja como “alarma” contra incendios: un fuego que no proviene de la nada, sino de la ambición y los intereses particulares de los políticos; su antídoto, el agua que apaga el fuego, es la desconfianza de los gobernados que conocen las actitudes y las conductas de los políticos, por lo que se invoca la norma, la regla que restringe el poder que ostentan los políticos y que pone límites a este empoderamiento y no se apela simplemente a la buena voluntad de quienes ejercen el poder.

La desconfianza, en este contexto, más que funcionar como un “defecto” de la democracia trabaja como un “valor democrático”, el cual va más allá de la simple negación de la confianza; la desconfianza involucra la confianza en la creencia de que otro individuo, u otro grupo de individuos, incluso una institución, no actuarán limitándose a lo que la justicia requiere; el valor democrático de la desconfianza descansa en su habilidad de acabar con la tiranía de los gobernantes (Krishnamurthy, 2015: 392).

Según Hart (1978), la desconfianza y el escepticismo son plenamente democráticos, incluso reflexivos, caracterizados por la razón, y no sentimientos o estallidos antidemocráticos: la desconfianza y el escepticismo son potencialmente constructivos, pues amenazan exclusivamente los intereses particulares y mezquinos de los políticos que se alejan del pueblo. En el análisis de Hart sub-

yace la siguiente idea: el origen del trabajo de la Suprema Corte de Justicia tiene que ver con la desconfianza, la cual no termina por desaparecer de cualquier sistema constitucional, ya que ninguno puede garantizar que los derechos de las minorías serán salvaguardados por las instituciones políticas en turno.

Ferejohn (1999) señala que si bien es cierto los votantes están ansiosos de empoderar institucionalmente a los políticos, también poseen un gran deseo de limitar y restringir su poder, porque los ciudadanos saben que aquéllos tienden a abusar de su cargo y de sus facultades, por lo cual la población desea descubrir a este tipo de políticos para castigarlos. Por eso, las elecciones son un mecanismo que, en cierto sentido, proviene de la desconfianza más que de la confianza de los ciudadanos, quienes en un primer momento otorgan un voto de respaldo y de confianza, pero ese apoyo no es irrestricto, ya que, en un segundo momento, la desconfianza previene a los ciudadanos del comportamiento de los políticos y de su ambición.

Teóricamente, como este capítulo ha descrito, es posible suponer que el escepticismo alerta al ciudadano por medio de un par de mecanismos sobre la eventual distribución de “regalos y favores” a lo largo de una contienda política. Uno de ellos es mediante el pesimismo y el otro por medio de la insatisfacción democrática.

En el primer caso, la democracia no produce sólo expectativas de tipo político entre los votantes; gran parte de la ciudadanía piensa que con la llegada de la democracia existirá crecimiento, progreso, desarrollo y distribución de la riqueza (Siddhartha y Malone, 2004); sin embargo, si bien la democracia propicia mejores condiciones para el progreso e incluso varios autores han argumentado que las condiciones para el avance democrático son muy semejantes a aquellas que favorecen el crecimiento económico, como el respeto a los derechos de propiedad, los beneficios econó-

micos no suelen reflejarse en el bolsillo del ciudadano con la rapidez que éste quisiera, lo cual conduce al siguiente punto.

Si la democracia no da frutos, la ciudadanía comienza a desesperarse fácilmente y solicita a los gobernantes que los logros democráticos también conlleven mejoría económica y que ésta la beneficie. Al principio aparece la molestia, la cual se convierte en distanciamiento y en ocasiones en indiferencia y pesimismo. Sin embargo, esta situación difícilmente se vuelve eterna, ya que las propias instituciones democráticas le permiten al ciudadano transformar su cólera en acción, su distanciamiento en movimiento, su pesimismo en vigilancia, lo que conduce a la segunda hipótesis que guía esta investigación:

H2: A mayor pesimismo, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población.

En cuanto al segundo mecanismo, la democracia despierta un sinnúmero de expectativas en la ciudadanía, ante todo cuando aquélla ha llegado después de un largo proceso. El ciudadano considera que con el arribo de la democracia los problemas políticos y sociales desaparecerán y situaciones como la justicia, el respeto a los derechos políticos, la garantía de un Estado de derecho y la libertad de expresión y de pensamiento se consolidarán con el ejercicio del poder en un sistema democrático. No obstante, todos los regímenes democráticos tienen sus limitaciones y los frutos suelen no verse con la rapidez que desea la ciudadanía.

El contraste entre lo deseado y lo cotidiano de la realidad ocasiona cierta desilusión en el ciudadano, la cual, si bien en un primer momento puede volverse frustración y una conducta pasiva, el mismo ejercicio democrático abre poco a poco canales y mecanismos para que ese desánimo y esa conducta pasiva se conviertan en

algo más propio de los regímenes democráticos: acción y participación ciudadana, las cuales permitirán que la ciudadanía convierta esa frustración en vigilancia, ese distanciamiento en monitoreo y esa insatisfacción en un sentimiento de alerta que le permitirá tener los ojos abiertos y los sentidos agudos para identificar casos vinculados con la entrega de regalos y favores por parte de los políticos a la población. De esta manera, la tercera hipótesis que guía este capítulo es la siguiente:

H3: A mayor insatisfacción por la democracia, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población.

METODOLOGÍA

El enfoque de este texto es cuantitativo. Se privilegian datos concretos a partir de una encuesta para realizar el análisis; sin embargo, los hallazgos podrían tener implicaciones teóricas específicas en cuanto a entender la lógica del comportamiento del votante: las determinantes para identificar casos vinculados con la compra del voto.

El capítulo se basa en el estudio de Opinión Pública Latinoamericana de 2017. Se utiliza exclusivamente la encuesta realizada en nuestro país debido al objeto de estudio de esta investigación: las determinantes de la identificación de casos vinculados con la entrega de despensas y apoyos económicos de los partidos políticos a la población en las elecciones de 2018 en México. Es una encuesta representativa a nivel nacional de adultos en edad de votar. Se llevó a cabo por medio de entrevistas cara a cara. La muestra fue desarrollada con base en un diseño probabilístico multietápico por conglomerados (con cuotas a nivel del hogar) y fue estratificada por regiones, por tamaño de los municipios y por zona urbana y rural dentro de cada municipio.

Fueron encuestadas aproximadamente 1 200 personas.² La variable dependiente es si los encuestados vieron a los candidatos o a personas de los partidos políticos repartiendo despensas y “apoyos económicos” entre la ciudadanía. En torno de la variable dependiente es importante aclarar que los actos que la población identifica como reparto de prebendas y regalos por parte de los partidos políticos a los ciudadanos no coinciden necesariamente con la realidad.

La ciudadanía no es infalible en sus juicios y valoraciones sobre lo que ve, pero los recursos metodológicos y los datos con los que se cuenta impiden que se pueda cotejar la validez de esas afirmaciones.

Las variables independientes clave son: la insatisfacción por la democracia, el pesimismo y la confianza. Como controles, este estudio incluyó las características sociodemográficas de la población (educación, ingreso, edad y género). Variables que, según la perspectiva de algunos autores (Nichter, 2008; Stokes, 2005), están vinculadas al recurso de la compra del voto. En este capítulo también se asume que estas variables pudiesen afectar la capacidad del votante para identificar casos de reparto de regalos de los políticos a la población.

Teóricamente, es posible asumir, con base en la literatura (Nichter, 2008; Stokes, 2005), que los votantes con mayor nivel educativo y nivel socioeconómico más elevado tendrán mayores recursos informativos y mejores oportunidades para detectar y monitorear casos vinculados con la entrega de regalos de los partidos políticos entre los ciudadanos; en contraste, los sectores más pobres y menos educados, más allá de su vulnerabilidad ante la presión de los partidos, contarán con menos capacidades y herra-

2. Lo que constituye un margen de error teórico de 3.2, para una proporción de 0.5 y un nivel de confianza de 95 por ciento.

mientas para detectar la compra del voto en casos diferentes a su experiencia personal.

En cuanto a la edad, se espera que a mayor edad, más dificultad para identificar y monitorear la compra de sufragios a cambio de regalos, como consecuencia lógica del aumento del desgaste físico e intelectual que experimentan los grupos de edad más avanzada. En cuanto al género, teóricamente resulta complicado asumir que un género tenga mayor capacidad que el otro para identificar casos de compra del voto. El cuadro 1 muestra las variables y su operatividad.

RESULTADOS

El análisis del cuadro 2 presenta tres modelos econométricos de tipo MCO, comenzando con un modelo base (modelo 1), en el cual la variable “identificación del reparto de regalos” (si el encuestado atestiguó este hecho) es explicada exclusivamente por las variables independientes claves: “pesimismo”, “insatisfacción democrática” y “confianza”. Como se puede observar, dos de las tres variables claves son significativas en términos estadísticos. En los dos primeros casos, las variables “pesimismo” e “insatisfacción democrática” son significativas con 95 y 90% de nivel de confianza, respectivamente. ¿Qué quiere decir esto?

En el caso del “pesimismo”, de 100 casos, en 95 de ellos, cuando el pesimismo del ciudadano por el país aumenta una unidad, la identificación del reparto de regalos aumenta 0.05. En el segundo, la variable “insatisfacción democrática”, de 100 casos, en 90 de ellos, cuando la insatisfacción de la ciudadanía aumenta una unidad, la identificación de la distribución de “favores” aumenta 0.03. Lo anterior arroja evidencia a favor de dos hipótesis de este trabajo: la H2 (a mayor pesimismo económico, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población) y la H3 (a mayor

Cuadro 1. Variables utilizadas en el análisis econométrico

Concepto	Pregunta	Operacionalización y codificación	Correlación Esperada
VARIABLES DEPENDIENTES			
Identificación del reparto de regalos	En esta contienda partidista, ¿ha visto entrega de despensas o “apoyos económicos” en su vecindario?	No Sí	
INDEPENDIENTES			
Confianza interpersonal	¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas?	Sí (1) No (0)	+
Insatisfacción democrática	¿Cómo se siente usted en relación con el funcionamiento de la democracia?	Muy satisfecho (1) Satisfecho (2) No muy satisfecho (3) Nada satisfecho (4)	+
Pesimismo	¿Diría usted que el país está...?	Progresando (1) Estancado (2) En retroceso (3)	+
Edad	¿Cuál es tu edad?	De 16 a 95 años	-
Educación	¿Cuántos años de educación completó?	De 0 años de escolaridad a posgrado concluido	+
Nivel socioeconómico	Nivel socioeconómico del entrevistado	De muy malo a nivel socioeconómico muy bueno, pasando por categorías intermedias.	+
Género	Marque su género	Mujer (0) Hombre (1)	La literatura no muestra evidencia clara

Fuente: elaboración propia con datos de Opinión Pública Latinoamericana 2017.

insatisfacción por la democracia, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población).

En cuanto a la variable “confianza interpersonal”, contrariamente a lo esperado, ésta no muestra significancia de tipo estadístico, lo cual no fortalece la hipótesis 1 de este capítulo (H1: a mayor confianza interpersonal, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población).

En el modelo 2 se agregan distintas variables control derivadas de las características sociodemográficas: “educación”, “ingreso”, “género” y “edad”. Sólo esta última resulta ser significativa en términos estadísticos, con 99% de nivel de confianza. Esto demuestra que quienes tienen mayor edad poseen mayor dificultad para identificar un eventual fraude electoral, y, por lo tanto, identifican menos casos vinculados con la repartición de regalos y favores por parte de los partidos y de los políticos a la población. Lo que resulta importante en términos estadísticos es que dos de las variables independientes claves de este estudio: el “pesimismo” y la “insatisfacción democrática”, siguen teniendo efectos sobre la percepción de la variable dependiente, respectivamente, con 99 y 90% de nivel de confianza.

En el último modelo, el 3, se presenta una regresión de coeficientes estandarizados. Esto permite comparar los coeficientes de las distintas variables de manera precisa. El modelo 3 se “corrió” utilizando coeficientes estandarizados³ para poder observar y comparar cuál de las variables utilizadas tiene un mayor poder explicativo, que es un punto importante para este análisis. Como muestra el modelo 3 en el cuadro 2, dos de las tres variables claves, el “pesi-

3. Los coeficientes estandarizados permiten ajustar todas las variables independientes a una misma escala, en cierto sentido, lo que ayuda para comparar los coeficientes entre sí y concluir cuál de las variables independientes tiene mayor poder explicativo en relación con la variable dependiente.

mismo” (0.07) y la “insatisfacción democrática” (0.05), se ubican entre las variables con mayor poder explicativo, ocupando el segundo y el tercer lugar, respectivamente, sólo después de la variable “edad” (-0.09), la cual ocupa el primer sitio.

En el modelo 3 los coeficientes estandarizados tienen una escala diferente a los no estandarizados, por lo que el error estándar de este último tipo de coeficientes no coincide con los coeficientes estandarizados, razón por la cual, para evitar confusiones en la lectura, los errores estándar no aparecen en el modelo 3.

En el cuadro 2, la variable dependiente es la “identificación del reparto de regalos”, donde $\star P < 0.10$; $\star\star P < 0.05$; $\star\star\star P < 0.01$. Los símbolos anteriores representan los “valores P”, la probabilidad de que la hipótesis nula (H_0) sea cierta; es decir, la probabilidad de que una variable independiente (VI) no tenga efecto sobre la variable dependiente (VD). Si el valor P es < 0.10 , hay 90% de confianza de que la VI afecte a la VD; por lo tanto, se rechaza la H_0 , lo que significa que la VI sí explica el fenómeno estudiado. Cuando P es < 0.05 o P es < 0.01 , existe 95 y 99% de confianza, respectivamente, de que la VI afecte a la VD, y rechazamos la H_0 .

En todos los modelos de este análisis, para evitar cualquier problema de heterocedasticidad,⁴ se han robustecido los errores

4. La heterocedasticidad es un problema en los modelos econométricos que puede aparecer cuando la varianza del error término, dadas las variables independientes (variables explicativas), no es constante, lo cual tiene como principal consecuencia que las pruebas estadísticas de significancia sean inválidas. Una de las opciones para evitar lo anterior consiste en robustecer los errores estándar. De esta manera, si la variable independiente en cuestión, a pesar de que se han robustecido los errores estándar, alcanza a ser significativa, el problema de una eventual heterocedasticidad ha sido atendido de manera estadística (Baum, 2006: 147; Stock y Watson, 2007: 735; Wooldridge, 2003: 837), lo cual ocurrió en este análisis. Este estudio empleó la prueba de heterocedasticidad (*Cook-Weisberg Test*) sugerida por Christopher Baum (2006: 148), la cual mostró que las probabilidades de este problema eran muy pequeñas.

estándar. Asimismo, se hizo la prueba del *factor de inflación de la varianza* (VIF, por sus siglas en inglés: variance inflation factor) para ver si existía algún problema de multicolinealidad.⁵ Según el VIF existe un problema de multicolinealidad si para cualquiera de las variables independientes el VIF de esta variable excede un valor de 10, o si el promedio del VIF de todas las variables en su conjunto excede de manera sustancial el valor de 1. En ninguno de los modelos utilizados en este estudio se registró este problema, por lo que, en términos estadísticos, el análisis es eficiente.

Para ilustrar el impacto de las variables independientes claves (aquellas que son significativas en términos estadísticos: el “pesimismo” y la “insatisfacción democrática”) sobre la variable dependiente (“identificación del reparto de regalos”), se presentan las gráficas 1 y 2. La primera muestra el efecto del “pesimismo” sobre la “identificación del reparto de regalos”, con el uso de la variable “edad” como control. Esta gráfica evidencia que hay una correlación positiva entre la variable independiente y la variable dependiente; al aumentar una, aumenta la otra. Cuando se fortalece el pesimismo de la ciudadanía, aumenta la oportunidad de haber atestiguado la entrega de favores.

Sin embargo, es obvio que este efecto no es homogéneo cuando agregamos como variable control la “edad”. El “pesimismo” afecta positivamente el hecho de haber atestiguado la entrega de regalos a la población, pero este efecto es mayor entre quienes tienen menor edad (la línea superior de la gráfica), ya que la oportunidad

5. La multicolinealidad es una situación que ocurre en un modelo econométrico cuando dos o más predictores (variables independientes) están altamente correlacionados, es decir, asociados entre sí. Cuando el grado de multicolinealidad es muy alto, perfecto, una de las variables independientes puede expresarse como una función lineal de una o más de las otras variables independientes que integran el modelo, lo cual genera que los coeficientes obtenidos de las variables independientes en la regresión puedan ser hasta cierto punto erráticos (Acock, 2008: 239).

Cuadro 2. Explicación de la “identificación del reparto de regalos” (errores estándar robustecidos entre paréntesis)

	Modelo 1 = variables claves	M2 = M1 + variables control	M3 = M2 con coeficientes estandarizados
Confianza interpersonal	0.0003 (0.04)	0.0005 (0.04)	0.0003
Insatisfacción democrática	0.033* (0.02)	0.035* (0.02)	0.05*
Pesimismo	0.05** (0.02)	0.06*** (0.02)	0.073***
Educación		0.005 (.004)	0.04
Nivel socioeconómico		-0.006 (.018)	-0.01
Edad		-0.003*** (.001)	-0.09***
Género		0.02 (0.02)	0.03
N	1 104	1 104	1 104
R ²	0.008	0.02	0.02

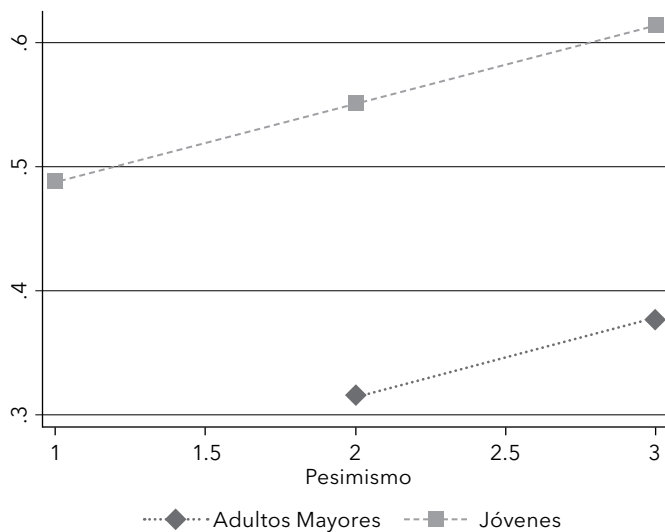
Fuente: elaboración propia con datos de Opinión Pública Latinoamericana, 2017.

de haber atestiguado la distribución de favores resulta mayor, que en quienes son más viejos (la línea inferior de la gráfica).

Como se puede observar en la gráfica 1, la línea de abajo, que corresponde a los adultos mayores, es más pequeña que la de arriba, que identifica a los jóvenes; esto se debe a que los valores del “pesimismo” entre los adultos mayores sólo se concentraron en el rango que va del 2 al 3, a diferencia de los jóvenes, cuyo pesimismo va del 1 al 3.

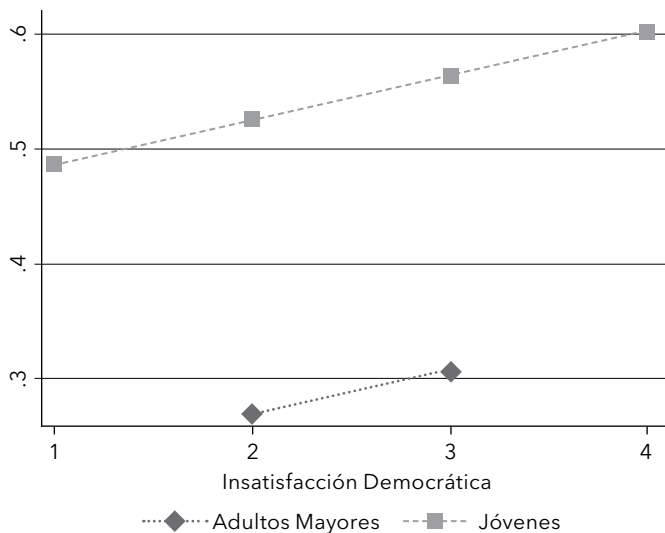
Por su parte, la gráfica 2 muestra el efecto de la “insatisfacción democrática” sobre la “identificación del reparto de regalos”, con el uso de la variable “edad” como control. Esta gráfica evidencia que hay una correlación positiva entre la variable indepen-

Gráfica 1. Relación entre el "pesimismo" y la "identificación del reparto de regalos" (compra del voto)



Fuente: elaboración propia con datos Opinión Pública Latinoamericana, 2017.

Gráfica 2. Relación entre la "insatisfacción democrática" y la "identificación del reparto de regalos" (compra del voto)



Fuente: elaboración propia con datos de Opinión Pública Latinoamericana, 2017.

diente y la variable dependiente; al aumentar una, aumenta la otra. Cuando se robustece la insatisfacción democrática de la ciudadanía, aumenta la oportunidad de haber atestiguado la entrega de favores.

Sin embargo, se demuestra que este efecto no es homogéneo cuando agregamos como variable control la “edad”. La “insatisfacción democrática” afecta positivamente el hecho de haber atestiguado la entrega de regalos de partidos políticos, pero este efecto es mayor entre quienes poseen menor edad (la línea superior de la gráfica), ya que la oportunidad de haber atestiguado la distribución de regalos es mayor, que en quienes son más viejos (la línea inferior de la gráfica).

Como se puede observar en esa gráfica, la línea de abajo, la cual corresponde a los adultos mayores, es más pequeña que la de arriba, que identifica a los jóvenes; esto se debe a que los valores de la “insatisfacción democrática” entre los adultos mayores sólo se concentraron en el rango que va del 2 al 3, a diferencia del caso de los jóvenes, cuya insatisfacción va de 1 a 4.

REFLEXIÓN FINAL

Varias implicaciones derivan de la presente investigación a partir de los hallazgos obtenidos, algunas de tipo empírico y otras de corte teórico. En cuanto a las primeras, sobresale el hecho de que el “pesimismo” y la “insatisfacción democrática” son las principales determinantes que explican la capacidad del votante para identificar el reparto de regalos por parte de los partidos políticos a la población, como anticipaban, respectivamente, la hipótesis 2 (a mayor pesimismo, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población) y la hipótesis 3 (a mayor insatisfacción por la democracia, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población).

En el caso de la hipótesis 2, los modelos econométricos desarrollados demuestran que la variable “pesimismo” resultó la de mayor poder explicativo para entender la variación de la “identificación del reparto de regalos” de los partidos políticos a la población. En todos los modelos presentados el pesimismo del votante tuvo fuertes efectos sobre la variable dependiente y fue significativa con niveles que oscilaban entre 99 y 95% de nivel de confianza.

En relación con la hipótesis 3, los modelos econométricos desarrollados muestran que la variable “insatisfacción democrática” también tuvo un fuerte poder explicativo para entender la variación de la “identificación del reparto de regalos” de los partidos políticos a la población. En todos los modelos presentados la “insatisfacción democrática” del votante tuvo fuertes efectos sobre la variable dependiente y fue significativa con un nivel de 90% de confianza.

Por el contrario, la hipótesis 1 (a mayor confianza interpersonal, mayor número de identificación de casos vinculados con la entrega de regalos por parte de los partidos políticos a la población) no encontró evidencia empírica que la respaldara. La variable “confianza interpersonal” no tuvo efectos significativos, estadísticamente hablando, sobre la variable dependiente. Por el contrario, la variable “edad” tuvo un fuerte efecto, desde el punto de vista estadístico, sobre la variable dependiente, con 99% de nivel de confianza. Al aumentar la edad, la posibilidad de que el votante identificara el reparto de regalos y favores de los partidos políticos a la población disminuía de manera significativa, probablemente por el deterioro físico e intelectual de los adultos mayores.

¿Qué implicaciones teóricas tienen los hallazgos empíricos descritos antes? En el caso de la democracia mexicana, pareciera que la “insatisfacción democrática” y el “pesimismo”, no así la “confianza interpersonal”, son las variables que mueven a los

votantes, que los despiertan a participar, a vigilar y a monitorear una elección. Como mostró en la revisión de la literatura este capítulo, teóricamente algunos autores argumentan que la “confianza interpersonal” es un requisito previo para la democracia y para una vida política sana, en la que los ciudadanos primero establecen lazos de confianza entre sí por medio de asociaciones, para después confiar en las instituciones de la democracia y en los procesos electorales (Almond y Verba, 1963; Putnam, 2000; Warren, 2001).

En contraste, otros autores señalan lo opuesto (Ferejohn, 1999; Hart, 1978; Madison, 1982), pues argumentan que el escepticismo estimula una actitud activa en la ciudadanía y despierta un ánimo de vigilancia y de compromiso por medio de la participación política del ciudadano, lo cual limita y fija rendición de cuentas respecto de los gobernantes.

El caso de la democracia mexicana sugiere que el “pesimismo” y la “insatisfacción democrática” motivan más a la acción del votante que la “confianza interpersonal” en sí, lo cual indica que el escepticismo no necesariamente conduce a un retroceso democrático, a un sentimiento de indiferencia, de distanciamiento en relación con la democracia.

Los resultados de este estudio sugieren implicaciones teóricas importantes: en contextos caracterizados por una herencia autoritaria de larga brecha, el arribo de la democracia “despierta” las expectativas de los ciudadanos, quienes apuestan por las instituciones políticas, nacidas del seno democrático, con la esperanza de que el nuevo régimen no autoritario dará frutos que se reflejarán en un cierto progreso económico, en desarrollo social y en la consolidación de las instituciones, así como en el cumplimiento del Estado de derecho y el respeto a los derechos y las libertades políticas.

Sin embargo, los beneficios de la democracia no llegan, en ocasiones, tan fácilmente. El crecimiento y el desarrollo económico no se producen de un día para otro, ni dependen exclusivamente de

factores internos propios del nuevo gobierno electo democráticamente. Asimismo, la consolidación de las instituciones políticas que garanticen al ciudadano una vida democrática de mayor calidad requiere tiempo.

El panorama no resulta tan positivo como pensaba la ciudadanía, y el escepticismo sienta sus reales. Éste puede orientar al ciudadano a tomar una actitud pasiva, incluso de cierto cinismo, porque la democracia “no cumplió” con lo prometido; no obstante, también el escepticismo, encarnado en la insatisfacción por la democracia y en el pesimismo, puede motivar a la población, como lo demuestra el caso mexicano, a desarrollar un cierto activismo, convirtiendo a los votantes en verdaderos vigilantes de la lucha electoral, quienes tendrán la tarea de identificar y detectar el mayor número de casos posibles del reparto de regalos y favores de los políticos hacia la población, es decir, de la llamada compra del voto.

Para ser fortalecidos, los presentes hallazgos deberían tener “resonancia” en investigaciones de tipo comparado, donde variables como el “pesimismo” y la “insatisfacción democrática”, consideradas claves para explicar la “identificación del reparto de regalos” de los políticos a la población, sean utilizadas en contextos distintos al mexicano, particularmente en otros países de América Latina, caracterizados por una larga historia de fraude en los procesos electorales.

REFERENCIAS CITADAS

- Acock, A. C. (2008). *A Gentle Introduction to Stata*. Texas: Stata Press.
- Allard-Tremblay, Y. (2015). Trust and Distrust in the Achievement of Popular Control. *The Monist Journal*, 98 (4), 375-390.
- Almond, G., y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Baum, C. (2006). *An Introduction to Modern Econometrics Using Stata*. Texas: Stata Press.
- Bennett, E., Corder, A., Taylor, P., Savell, S., y Baiocchi, G. (2013). Disavowing Politics: Civic Engagement in an Era of Political Skepticism. *American Journal of Sociology*, 119 (2), 518-548.
- Boix, C., y Posner, D. (1998). Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance. *British Journal of Political Science*, 28 (4), 686-693.
- Braun, D., y Hutter, S. (2016). Political Trust, Extra-representational Participation and the Openness of Political Systems. *International Political Science Review*, 37 (2), 151-165.
- Chen, D. (2017). Local Distrust and Regime Support: Sources and Effects of Political Trust in China. *Political Research Quarterly*, 70 (2), 314-326.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. En *Democracy, Accountability, and Representation*, Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (pp. 131-153). Nueva York: Cambridge University Press.
- Hart, V. (1978). *Distrust and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hawley, K. (2014). Trust, Distrust and Commitment. *Noûs Journal*, 48 (1), 1-20.
- Hosking, G. (2013). Trust and Distrust in the USSR: An Overview. *The Slavonic and East European Review*, 91 (1), 1-25.

- Krishnamurthy, M. (2015). White Tyranny and the Democratic Value of Distrust. *The Monist Journal*, 98, 391-406.
- Kujala, J., Lehtimäki, H., y Pucetaite, R. (2016). Trust and Distrust Constructing Unity and Fragmentation of Organizational Culture. *Journal of Business Ethics*, 139 (4), 701-716.
- Madison, J. (1982). *The Federalist Papers*, Gary Wills (ed.). Nueva York: Bantam Books.
- Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102 (1), 19-31.
- Opinión Pública Latinoamérica (México) 2017. Encuesta. Obtenido de www.latinobarometro.org.
- Paxton, P. (2002). Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship. *American Sociological Review*, 67 (2), 254-277.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon y Schuster.
- Schyns, P., y Koop, Ch. (2010). Political Distrust and Social Capital in the USA. *Social Indicators Research*, 96 (1), 145-167.
- Siddhartha, B., y Malone, M. (2004). What Democracy Means to Citizens and Why It Matters. *Revista de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 76, 3-23.
- Stock, J., y Watson, M. (2007). *Introduction to Econometrics*. Boston: Pearson.
- Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), 315-326.
- Warren, M. (2001). *Democracy and Association*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Wooldridge, J. (2003). *Introductory Econometrics*. Ohio: Thomson South-Western.

8. EL SALDO DE LA ALTERNANCIA ELECTORAL EN MÉXICO (2000-2018). CONSIDERACIONES EN TORNO DE UNA AGENDA SOBRE GOBERNACIÓN DEMOCRÁTICA

GABRIEL PÉREZ PÉREZ*

OSCAR FLORES JÁUREGUI**

RESUMEN

La transición nos ha heredado un complejo entramado de instituciones independientes de la voluntad presidencial, pero cuyo desgaste y desprestigio frente a la ciudadanía va en aumento, poniendo en riesgo la viabilidad de la democracia como forma de gobierno. El objetivo de este trabajo es apuntalar la necesidad de superar el guion transicionista en el que se fundamentan los estudios tradicionales sobre la democratización mexicana, a favor de un enfoque crítico que nos permita revisar y precisar los términos heredados de la discusión a efecto de adecuarlos críticamente a nuestra particular realidad. Después de realizar una disertación de orden teórico de estos conceptos se debe insistir en que la transición no implica necesariamente un proceso lineal y progresivo, sino que, más bien, debemos asumirla con un proceso repleto de dilemas, incluso susceptible de experimentar retrocesos.

ABSTRACT

The transition has inherited a sophisticated network of institutions independent of the presidential will, but whose wear and discre-

* Profesor Investigador y Jefe del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

** Profesor Investigador del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

dit in front citizenship is increasing, putting at risk the viability of democracy as a form of government. The objective of this work is to point out the need to overcome the transitional script on which traditional studies on Mexican democratization are based in favor of a critical approach that allows us to review and specify the terms inherited from the discussion in order to adapt them to our particular reality. After a theoretical dissertation of these concepts, it should be insisted in transition does not necessarily imply a linear and progressive process, but rather we must assume it with a process full of dilemmas, even susceptible to experiencing regressions.

INTRODUCCIÓN

A casi 40 años de la tercera ola democrática, América Latina experimenta la siguiente paradoja. Por un lado, la región muestra notables avances en materia de consolidación democrática, en lo que concierne a la institucionalización de regímenes de alternancia electoral.¹ Prácticamente en todos los países latinoamericanos en los que se han celebrado comicios —salvo Venezuela, que ha experimentado todo tipo de retrocesos— las elecciones han asegurado la transmisión pacífica del poder por la vía de las urnas y la posibilidad de la alternancia electoral. Pero, por otro lado, la región experimenta una crisis de legitimidad de la clase gobernante que pone en duda su capacidad para alcanzar resultados; además, en muchas ocasiones se ha puesto en tela de juicio el funcionamiento y la imparcialidad de las instituciones que organizan y califican los comicios. Todo este panorama está acompañado de una grave cri-

1. Linz y Stepan (1996) sitúan el proceso de transición de regímenes autoritarios o dictatoriales a poliarquías en las últimas décadas del siglo xx. Huntington (1994) llamó a este proceso *tercera ola de democratización* en América Latina, Europa del Este y el sur de Europa, el cual generó muchas expectativas sobre los nuevos regímenes democráticos que se instauraron en estas regiones con la esperanza de que favorecerían los cambios estructurales que requerían los “países en vías de desarrollo”.

sis social manifestada por el fuerte descenso de los niveles de vida de la población, el aumento de los casos de corrupción, así como de los niveles de inseguridad e impunidad que socavan la confianza hacia las instituciones emanadas de la transición, aumentando así la insatisfacción frente a la democracia.² Si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. Una gran proporción de personas estaría dispuesta a sacrificar un gobierno democrático en aras del progreso socioeconómico (OEA Y PNUD, 2010, PNUD, 2004).

El contexto político mexicano del año 2000 a 2018 tuvo importantes acontecimientos. Las elecciones federales que inauguraron el milenio no sólo significaron la oportunidad de terminar con el legado autoritario del partido hegemónico, sino la posibilidad de la alternancia. De ahí la organización de los comicios no se detendría, lo que justamente nos sitúa en las elecciones federales realizadas el 1º de julio de 2018, las más grandes y las más costosas de la historia de México.³

Este capítulo es resultado del análisis y la discusión de las etapas previa y posterior al proceso electoral de 2018 en comento. Por un lado, el 29 de mayo de 2018 se llevó a cabo en la Universidad

2. Por transición entendemos “un trayecto que arranca de un gobierno autoritario, atravesando varias fases híbridas distintas unas de otras, o [...] un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado” (Mellado, 2001: 28).
3. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) (2019), Andrés Manuel López Obrador se convirtió en el presidente más votado de la historia del país con 53.02% de los sufragios. La elección rompió el récord del mayor número de personas registradas en el padrón electoral (poco más de 89 millones de ciudadanos), de los cuales casi 57 millones de mexicanos ejercieron su derecho a votar por alguno de los 3 406 cargos de elección directa que se disputaron en 30 de los 32 estados del país; donde no sólo se renovó el cargo del Ejecutivo federal sino la totalidad de integrantes del Congreso de la Unión, es decir, 500 diputados federales y 128 senadores, ocho gubernaturas de los estados, la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 29 legislaturas locales, 1 596 ayuntamientos y las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, el “Cuarto Foro Regional sobre Derechos Políticos, Participación Ciudadana, Prevención y Denuncia de Delitos”, que fungió como un espacio de debate en torno de la eficacia del sistema electoral para garantizar la limpieza y la imparcialidad de las votaciones; por otro lado, se celebró el evento “El proceso electoral 2018. Retos y desafíos para la democracia en México”, el 26 y 27 de septiembre de 2018, en la misma unidad, donde se hizo una evaluación de los resultados de la jornada electoral celebrada el 1° de julio de ese año y se puso en perspectiva el futuro de la democracia en México.

El tema medular de la discusión pública y académica que caracterizó al proceso electoral de 2018 se desarrolló al tenor de un debate de carácter regional en relación con el funcionamiento de las democracias latinoamericanas, sobre todo de las más jóvenes, como la mexicana, y en torno de sus retos para tomar las riendas de la gobernabilidad de esos países durante las próximas décadas. Aunque la democracia electoral tiene límites evidentes, las elecciones siguen representando la manera más eficaz (y, en algunos países, la única) mediante la cual la población puede mostrar su apoyo o su descontento hacia el desempeño gubernamental. Algunos autores consideran, incluso, que la democracia se ha sobrevalorado y se le ha exigido demasiado, cuando en realidad no necesariamente está en su naturaleza la posibilidad de erradicar todo tipo de lastres ancestrales (Schmitter, 2007).

Distintos enfoques teóricos se dan a la tarea de aportar postulados que contribuyan a explicar la trayectoria y medir la trascendencia de los procesos de democratización en México. En este sentido, destacan dos perspectivas teóricas que, por separado, resaltan las dos caras del dilema que enfrenta el futuro de la democracia en México: a diferencia de nuestro pasado autoritario, la transición nos ha heredado un complejo entramado de instituciones independientes de la voluntad presidencial, pero cuyo desgaste y despres-

tigio frente a la ciudadanía va en aumento, poniendo en riesgo la viabilidad de la democracia como forma de gobierno.

Por un lado, la discusión académica sobre los avatares de la democratización mexicana ha estado dominada por un guion transicionista que ha enmarcado el debate. Este enfoque parte de una orientación prescriptiva o normativa, ya que centra su atención en la forma en que los países, durante el proceso de liberalización de su pasado autoritario, pueden acceder a ciertos tipos de arreglos institucionales más eficientes, para lo cual se subraya una serie de componentes o atributos que debe tener cualquier régimen democrático, tales como un sistema de partidos plural, reglas de competencia electoral, organismos calificadoros de las elecciones autónomos, entre otros. Por otro lado, los estudios críticos o no prescriptivos concentran su atención en la manera en se desarrollan estos componentes en el contexto político de cada país, en el marco de la reflexión latinoamericana sobre la transición democrática. De acuerdo con esta perspectiva, la ventaja de esos enfoques sobre las perspectivas tradicionales consiste en que, como señala Camou (1992), es posible “revisar y precisar los términos heredados de la discusión a efecto de adecuarlos críticamente a nuestra particular realidad”. Así, la transición no implica necesariamente un proceso lineal y progresivo, sino que, más bien, debemos asumirla con un proceso repleto de dilemas, incluso susceptible de experimentar retrocesos. Si aspiramos a evaluar consistentemente los avances de la democratización mexicana, en lugar de hablar de la “transición a la democracia”, deberíamos hablar de “experiencias transicionales”.

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo general del presente capítulo es apuntalar la necesidad de superar el guion transicionista en el que se fundamentan los estudios tradicionales sobre la democratización mexicana, a favor de un enfoque alternativo con orientación empírica que permita avanzar hacia el estudio sis-

temático sobre el funcionamiento de las instituciones emanadas de la transición, para comprender mejor los dilemas de la democracia mexicana. La estrategia metodológica se basa en comparar las dos aproximaciones teóricas mencionadas, con el propósito de ubicar en qué punto del diálogo es posible introducir el asunto de la necesidad de evaluar el funcionamiento de nuestra democracia más allá de las urnas con base en una orientación empírica y realista que dé pie a actualizar los indicadores para medir su desempeño. El argumento central del presente capítulo es que el guion transicionista que ha enmarcado el debate de la democratización en México al menos durante dos décadas ha descuidado el estudio riguroso de las instituciones emanadas de la pretendida “consolidación de la democracia”, en lo que concierne al funcionamiento de esas instituciones en los contextos políticos y sociales donde éstas se recrean y de los que ineludiblemente forman parte. Así, un indicador pertinente y actualizado para medir el desempeño y la calidad de la democracia mexicana debería ser no sólo la limpieza y la periodicidad con que se realizan las elecciones (calidad procedimental), sino la medida en que se institucionaliza el régimen de la rendición de cuentas (calidad por desempeño).

Tras esta introducción, el capítulo está compuesto por tres apartados y unas reflexiones finales. El primero explica la perspectiva teórica de los estudios sobre la transición a la democracia mexicana predominantemente prescriptivos y describe el saldo de la pretendida transición. El segundo justifica la aparición de las perspectivas emergentes con orientación empírica para estudiar el desempeño de los regímenes postransicionales, más allá del paradigma procedimental. El tercero plantea la necesidad de superar el guion transicionista que ha enmarcado la discusión sobre el futuro de la democracia en México, en aras de incorporar al debate uno de los elementos olvidados por la llamada transición; esto es, la discusión sobre los contrapesos de rendición de cuentas,

como variable crítica para medir los resultados de la democracia mexicana. Lo anterior permite aseverar que la encrucijada en la que se encuentra nuestra democracia plantea claras exigencias prácticas, de lo que se deriva la necesidad de ampliar el horizonte teórico analítico para verificar la vigencia del universalismo de los valores de la democracia, como la igualdad o la libertad, los cuales deben saldar cuentas con las diversas “experiencias transicionales” latinoamericanas.

LOS ENFOQUES PRESCRIPTIVOS. EL PREDOMINIO DEL PARADIGMA PROCEDIMENTAL SOBRE LOS ESTUDIOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN MEXICANA

El estudio de la transición democrática en México ha sido objeto de interés de una reconocida comunidad de académicos,⁴ quienes en su mayoría coinciden con Victoria Rodríguez (1998: 164) en el sentido de que las elecciones locales competitivas “ya han empezado a cumplir su promesa de tener un efecto más duradero, obligando a todos los partidos en el gobierno a tener un mejor desempeño si aspiran a ganar la siguiente elección”.⁵

La tesis central de este círculo de intelectuales apuesta por el fortalecimiento y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales como instrumentos eficaces de control político y rendi-

4. Estos autores se refieren al proceso de apertura que dio inicio en la década de 1970, momento en que la clase política gobernante emprendió la liberalización del régimen autoritario y se dio pie al proceso de “ciudadanización” de nuestras instituciones electorales.
5. La idea general que subyace a este consenso es que, así como en el campo de la economía los mecanismos de mercado son el medio idóneo para la asignación eficiente de precios y la satisfacción del consumidor, y en el campo biológico la “selección natural” es el mecanismo para hacer prevalecer a las mejores especies, en el terreno político la competencia electoral tiene la misma función, pues permite seleccionar a los elementos idóneos que habrán de ocupar y hacer funcionar correctamente al gobierno, descartando a los funcionarios ineficientes y corruptos.

ción de cuentas, lo cual se consigue por medio del rediseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, el aumento de la competencia electoral en condiciones de equidad, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos electorales, la transparencia de los comicios, la especialización de la legislación electoral, la promoción de una cultura cívica y la acción de la justicia electoral por obra de tribunales constitucionales.

Alonso Lujambio (2000) acude a una amplia base de datos que muestran cómo, desde la década de 1980, la oposición fue conquistando poco a poco y de manera silenciosa espacios de representación política en los ámbitos de los municipios y los congresos de los estados. El autor asegura que la transición a la democracia está a punto de culminar y que ésta se ha construido mediante bases sólidas de participación y legitimidad que auguran la emergencia de instituciones fuertes y gobiernos con base popular. En este mismo sentido, De Remes (2000) apuesta por esos mismos procesos de democratización locales como catalizadores del sistema político democrático nacional. Estos posicionamientos son comunes también entre los ciudadanos y no es difícil entender por qué nadie discute que contar con un régimen electoral independiente y competitivo es la condición y la base para organizar y constituir el poder político.⁶ A la vez que, en cualquier caso, el instrumento de control más eficaz del que disponen los gobernados es el sufragio, porque permite expresar la satisfacción o la insatisfacción del público con la administración

6. Según Downs (1957), un gobierno es democrático cuando se cumplen las siguientes condiciones: a) existencia de un sistema de partidos y una distribución de los cargos públicos sobre la base de las elecciones, b) elecciones periódicas, libres y honestas que no pueden ser fijadas sólo por el partido en el gobierno, c) sufragio electoral de la población adulta, d) el partido vencedor que obtiene la mayoría tras la contienda electoral tiene derecho a ocupar los puestos de gobierno, y e) los perdedores renuncian a utilizar medios ilegales o violentos.

pública y compensar o castigar su desempeño, concediendo o negando la reelección. Este modelo de responsabilización burocrática se basa principalmente en la doctrina de Wilson, y luego de Weber. Según este paradigma, la concepción del control sobre la administración pública radica en una visión tradicional que supone un

sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquella sobre ésta. Los supuestos implícitos son la neutralidad y la no discrecionalidad de la administración pública o, en todo caso, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituyen los mecanismos básicos que posibilitan, en primera instancia, la responsabilización de la administración frente a los ciudadanos [Cunill, 2000: 271].

Esta herramienta provee un método claro, simple y directo de responsabilización democrática de la administración pública (Behn, 1998). Asumiendo que ésta puede ser separada de la formulación de las políticas y que el aparato burocrático siempre encontrará y adoptará la manera más eficiente de implementar cualquier política, correlativamente se asume que el público no necesita preocuparse de la administración (Cunill, 2000). Cuando los ciudadanos no están de acuerdo con las políticas que han sido definidas por un gobierno, con la manera en que su administración está siendo dirigida, o con el manejo o el destino de los impuestos que pagan, ellos disponen de un medio directo para corregir la situación: usar el mecanismo de las elecciones para castigar o premiar a los gobernantes (Przeworski *et al.*, 1999).

Ahora bien, ¿cuál es el saldo de la llamada transición democrática mexicana? El año 2000 fue histórico porque se puso fin al autoritarismo del partido hegemónico y asistimos a la inauguración del nuevo régimen de alternancia electoral que, por primera vez, dio a los ciudadanos la posibilidad de determinar los resultados políticos mediante el poder de las urnas.⁷ En el sexenio 2000-2006 el presidente electo, Vicente Fox Quesada, no contó con la mayoría legislativa en el Congreso de la Unión, lo que de alguna manera le sirvió para justificar por qué los resultados de gobierno no coincidían con las expectativas de los votantes. Sin embargo, aunque hubo un límite al ejercicio del Poder Ejecutivo, esto no representaba necesariamente una desventaja, sino un reto a la presidencia para que se desempeñara de manera más eficiente y responsable.

El proceso electoral de 2006 estuvo marcado por la pérdida de credibilidad de las instituciones electorales, debido a la combinación de dos factores: uno, la polarización ideológica entre los votantes en torno de los punteros, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), el “candidato de la izquierda”, y Felipe Calderón Hinojosa, el “candidato de la derecha”, y dos, el resultado de la contienda misma, puesto que la diferencia entre el primero (Calderón) y el segundo lugar (AMLO), por mayoría relativa, fue de 0.56%. Si bien nadie ha podido evidenciar de manera contundente el supuesto fraude electoral del que se habló en su momento, tampoco ha sido posible desmentir de manera definitiva lo contrario. Lo que sí es seguro es que en aquel entonces el Instituto Fede-

7. El régimen político “define el nivel de las instituciones y las normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político”; el sistema político, en cambio, “se refiere al conjunto articulado de las prácticas y las relaciones de poder (político) efectivamente vigentes en una sociedad” (Camou, 1992). Por lo tanto, el régimen sienta las bases y las reglas del juego para el manejo del poder, y el sistema político constituye las relaciones de poder que se establecen en la sociedad por intervención de diversos actores estatales y no estatales de naturaleza política.

ral Electoral (hoy Insituto Nacional Electoral, INE) no esperaba un resultado tan cerrado entre ambos candidatos, lo que repercutió en la reducción de su confiabilidad frente al electorado.

El periodo presidencial de Felipe Calderón es recordado por haber sido uno de los más violentos de nuestro país, como consecuencia de la “guerra contra el narcotráfico”, declarada por el mandatario, que coincidió con una crisis de seguridad fronteriza en la que aumentó el tráfico de drogas y la narcoviolencia en la línea divisoria con Estados Unidos. La declaración del presidente desató una sangrienta guerra civil en la que el Estado hizo frente a los criminales, pero en la que también se enfrentaron los cárteles de la droga más importantes del país y murieron cientos de personas inocentes.

Las elecciones de 2012 dieron el triunfo a Enrique Peña Nieto, quien, en el papel, representaba el regreso del partido que durante 70 años había gobernado el país, pero con la oportunidad de modernizar su estructura tradicional y voltear a ver hacia el electorado. Sin embargo, su periodo de gobierno estuvo marcado por escándalos de corrupción y conflictos de interés. Consiguió el apoyo de las principales fuerzas opositoras en el Congreso para consensuar su agenda legislativa, programa que fue conocido como “Pacto por México”. El resultado fue la aprobación de diversas reformas constitucionales y distintas modificaciones a leyes secundarias que dieron forma a las reformas estructurales que, de acuerdo con los objetivos de su gobierno, se encontraban “pendientes”: en materia de telecomunicaciones, fiscal, energética y educativa, las dos últimas de las cuales resultaron inoperantes. La segunda parte del sexenio de Peña Nieto se caracterizó por la intensificación de las movilizaciones sociales derivadas del incremento de la inseguridad y de las violaciones a los derechos humanos (caso Ayotzinapa). Todo lo anterior acabó por socavar la legitimidad del mandatario priísta y del proyecto de retorno de su partido al gobierno.

LOS ENFOQUES DE ORIENTACIÓN EMPÍRICA. IMPLICACIONES PARA LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y PARA UNA TEORÍA DEL GOBIERNO CON CAPACIDAD GUBERNATIVA

Existe un consenso en el debate teórico y político en América Latina en cuanto a que las transiciones a la democracia, fundamentalmente en los regímenes de Europa del Este y de América Latina, se consolidaron con la alternancia en el ejercicio del poder (O'Donnell, 2007, y Schmitter, 2007).⁸ Como afirma el propio Schmitter: “La consolidación de la democracia es un problema; la mejoría de su calidad es otro”.

La tarea de determinar la calidad de la democracia, sobre todo de las más jóvenes, y medir su desempeño, se ha convertido en un problema fundamental de las organizaciones políticas posmodernas. ¿Por qué unas democracias funcionan mejor que otras? ¿Cuáles son los factores que determinan el rendimiento de las instituciones democráticas? ¿En qué circunstancias y en qué contextos las instituciones democráticas trabajan mejor que otras y responden a los deseos y las aspiraciones de los pueblos que gobiernan? En buena medida, estos cuestionamientos han sido motivados por los escollos por los cuales atraviesan varios regímenes democráticos de Latinoamérica, situación que ha sido catalogada, desde la perspectiva de algunos autores —así como de los organismos internacionales y regionales— como un problema serio de la legitimidad socavada por el desmantelamiento del andamiaje de bienestar que fragmentó el centro de gravedad y de dirección que antaño disponían los líderes políticos para gobernar: los llamados triángulos

8. “La consolidación de la democracia implica que las personas compitan y cooperen de acuerdo con reglas aceptadas mutuamente —unas que sean aceptables para los políticos que compiten (y cooperan) y otras para los ciudadanos que también compiten y cooperan a través de sus representantes—. Así, las reglas democráticas se vuelven el único “casino en el pueblo” (Linz y Stepan, 1996).

de hierro; las alianzas estratégicas entre el gobierno y los partidos políticos, y las corporaciones del capital y el trabajo.⁹ Esta situación se agrava debido al “asalto” al Estado por parte de los factores de poder real sobre sus instituciones fundamentales durante los procesos de fragmentación del eje (Hellman *et al.*, 2000). La pérdida de legitimidad del régimen y la creciente desafección hacia la democracia también se agrava por los defectos de la clase política que motivan la desconfianza de la ciudadanía. En resumen, ocurrió que los bonos derivados de la liberalización del pasado autoritario en varias naciones no consiguieron cubrir ni compensar el déficit del cambio estructural promovido por el Consenso de Washington.

Estos autores, en conjunto con diversos organismos internacionales, llegan a la conclusión de que la forma como se ejerce el gobierno afecta directamente la calidad de la democracia y que la apuesta, entonces, es reconstruir la estatalidad; esto es, restituir las capacidades de gobernación del propio régimen democrático con miras a volver gobernables nuestras democracias. No obstante, el debate acerca de la manera en que debe completarse la transición democrática en nuestro país se ha centrado en la discusión del papel que desempeñan los procesos electorales como el indicador más importante para determinar el grado de democratización de un país. El predominio de lo que Morlino (2014) llama el “paradigma procedimental” ha restado riqueza a un análisis más riguroso que tienda a evaluar los resultados de los nuevos regímenes democráticos.

9. En el caso mexicano, nos referimos al proceso de dismantelamiento de estructuras verticales tradicionales, en las que se basaba el régimen autoritario de partido de Estado, empujado por la liberalización paulatina del régimen político y la firma del tratado de libre comercio con América del Norte (TLCAN). Zaid (1995) ubica este proceso de reconversión política entre las décadas de 1960 y 1990.

Desde esta perspectiva, el guion transicionista debería cambiar del interés sobre las formas mediante las cuales se instituye la acción del gobierno (legitimidad de origen) al estudio del aparato administrativo como agente capaz de proveer dirección, coordinación y articulación a la sociedad, con resultados relevantes (legitimidad de ejercicio). “Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa” (Aguilar, 2006: 39).

De este modo, tanto la ciencia política contemporánea como la administración pública han descuidado, durante las últimas décadas, el estudio sistemático de las capacidades de dirección de la sociedad, de sus sujetos, de sus modos, de sus condiciones, de sus instrumentos, de sus alcances, de sus limitaciones y de sus resultados.

La democracia nos liberaba de líderes incompetentes y catastróficos, pero en nuestra creencia los gobernantes democráticos representativos serían los dirigentes de éxito que esperábamos, que tomarían las riendas de la conducción nacional y nos llevarían a la tierra prometida. La democracia incrementaba la capacidad del gobierno de gobernar a su sociedad. Una verdad a medias. La mayor parte de nuestras consideraciones críticas se encaminaron entonces a cuestionar [...] las políticas de ajuste, las políticas neoliberales, los mercados globales, pero jamás apuntaron sus armas a la capacidad de gobernar del gobierno a la sociedad. El neoliberalismo como instrumento y formato ha sido el blanco, no a la capacidad directiva del gobierno democrático, que como antaño es considerado el único director de la orquesta social [Aguilar, 2006: 106].

Luego entonces, la tarea de evaluar la calidad de la democracia mexicana y medir su desempeño, disertar sobre sus verdaderas capacidades de dirección de la sociedad y acerca de su capacidad para alcanzar resultados, además de responder a una necesidad

real, también responde a una dimensión teórica: ¿de qué manera construir y validar variables pertinentes para evaluar el funcionamiento de las instituciones democráticas que no partan necesariamente del paradigma electoral o procedimental? Schmitter (2007) señala que los estándares normativos para evaluar a los nuevos regímenes democráticos han resultado muy ambiciosos y que hemos exigido un nivel que ninguna democracia tiene en la realidad. La mayoría de sus indicadores se inspira en premisas aventuradas: los ciudadanos participan activamente en las elecciones políticas cada cierto periodo de tiempo, a la vez que disponen de la misma cantidad de recursos, así como de información simétrica, para influir decididamente en los resultados democráticos (la clásica concepción schumpeteriana).

Fue precisamente este error intrínseco de integrar expectativas teórico-normativas lo que condujo a Robert Dahl a sustituir el concepto de “democracia” por el de “poliarquía”. Desafortunadamente, por el bien del análisis político, esto no funcionó y nos encontramos estancados con una palabra que inevitablemente tiene al mismo tiempo una connotación empírica y otra normativa. A menos que reconozcamos que gran parte de la teoría democrática es hortatoria —orientada para que nuestro desempeño sea mejor en el futuro de lo que ha sido en el pasado— no seremos capaces de hacer evaluaciones justas y “realistas” sobre qué han alcanzado y qué no las neodemocracias [Schmitter, 2007: 85].¹⁰

10. Los pluralistas como Robert Dahl, por ejemplo, se ocupan de la observación empírica del funcionamiento de los sistemas políticos conocidos como poliarquías. “Y en el análisis muestran que en el proceso de toma de decisiones políticas en que consiste el concepto de democracia no existe un único centro, sino que el poder está disperso en el conjunto de la sociedad y las decisiones que toman los gobiernos ocurren dentro de un complejo mundo de negociaciones y de influencias de distintos y numerosos grupos sociales, y no sólo de los partidos políticos. [...] Poliarquía es, por tanto, el pluralismo de instituciones

Desde esta perspectiva, si aspiramos a definir la democracia como un régimen, resulta imprescindible aclarar el deber y el ser de la democracia. El interés por el conocimiento práctico de la política real obligó a Giovanni Sartori (2005: 21) a plantear la necesidad de posicionar una orientación empírica en los estudios sobre teoría democrática y a esbozar una estrategia metodológica que parte del reconocimiento de que la democracia, en el terreno de la observación empírica, cuando damos cuenta de los datos y los hechos, no se presenta necesariamente como una fórmula infalible, sino más bien como un régimen inacabado, incluso de no cumplimiento:

El ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal. La democracia resulta de, y está conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber (la teoría, los ideales, la prescripción) y la resistencia del ser (la realidad política, los hechos, la descripción) [Sartori, 2005: 21].

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA VIGILADA. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESCENA

¿Cuál es el mecanismo más efectivo para responsabilizar a nuestros gobernantes y garantizar el cumplimiento de la función pública? Lejos de admitir que la auténtica voluntad del pueblo se expresa únicamente por medio de elecciones competitivas, la desilusión respecto de las formas tradicionales de la democracia electoral y sus resultados (Dahl, 2000) nos invita a reconceptualizarla como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento (OEA, 2010). En este contexto, en América Latina nació

con intereses diferentes que desborda la simple contraposición dualista de Estado y sociedad, el cual hace que la formación de la voluntad política tenga un carácter libre y competitivo" (Abellan, 2011: 275-276).

una corriente que se abocó a replantear los verdaderos alcances de la democracia representativa, particularmente en aquellos países que transitaron de regímenes autoritarios a gobiernos representativos avalados en las urnas. De este modo, autores como O'Donnell (2007), Przeworski *et al.* (1999), Schmitter (2007), Schedler (2008) y Morlino (2007) se concentran, más que en el estudio del paradigma procedimental, en el análisis de la calidad de la democracia, es decir, en la preocupación por actualizar los indicadores y las variables necesarias para evaluar los resultados que han alcanzado, o no, hasta ahora, nuestros incipientes gobiernos democráticos constituidos mediante las urnas.

Según estos autores, resulta impostergable poner en práctica ciertos elementos olvidados por la transición; a saber: la *accountability*, o la obligación por parte de los gobernantes de rendir cuentas, y la eficacia del Estado de derecho, aspectos clave para evaluar el funcionamiento gubernamental y sentar las bases de instituciones democráticas y participativas que den entrada a procesos de gobernanación de largo aliento. Así, la edificación de instituciones de rendición de cuentas es un proceso nodal para la reconstrucción de la nueva legitimidad política y constituye un tema trascendente en la agenda de investigación sobre el gobierno democrático y los resultados de las políticas públicas.¹¹

En una suerte de lo que Schmitter (2007: 77) llama “dominio de un positivismo epistemológico” que ha influido significa-

11. Según Przeworski *et al.* (1999) y Schedler (2008), la rendición de cuentas se convierte en la dimensión central de las democracias representativas por ser el único factor que garantiza a los ciudadanos un medio de control efectivo sobre las instituciones políticas. Para estos autores, la rendición de cuentas implica, por un lado, la obligación de índole política o legal de los líderes políticos de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos, al informar y justificar en público sobre sus actos, lo que les atribuye responsabilidad, y por el otro, el diseño de mecanismos de sanción o recompensa que los ciudadanos pueden aplicar al ver sus intereses lacerados o satisfechos.

tivamente sobre la tradición de los estudios dedicados a los efectos del proceso de democratización, la rendición de cuentas ha sido evaluada en términos de representación mandatada; es decir, por medio del entendimiento implícito de los controles electorales que sirven como premio o castigo de los gobernantes, por lo cual hasta cierto punto ha sido considerado irrelevante o redundante insistir en ella. De hecho, en la tradición de los estudios sobre la democratización mexicana el concepto aparece como algo demasiado abstracto y vago como para ser cuantificable y, por lo tanto, sin validez empírica, “especialmente cuando algo mucho más concreto y observable (la realización de elecciones competitivas) estaba fácilmente disponible”.

Ante los retos que enfrentan nuestras incipientes instituciones democráticas y frente a la necesidad de evaluar de manera “justa” su desempeño, la rendición de cuentas ha dejado de ser un sobreentendido y se ha convertido en un controvertido objeto de estudio. Determinar sus causas y sistematizar su análisis es una aspiración tanto de las ciencias sociales como de la ciencia política moderna, en tanto constituye un problema legítimo de teoría democrática.

Schedler (2008) define *accountability* como la “rendición obligatoria de cuentas”, en el sentido de que no se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa de la autoridad que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, sino porque alguien y algo debe obligarla, legal y políticamente. Es decir, el problema de la rendición de cuentas no estriba propiamente en la manera en que el Estado constitucional de derecho debe garantizar la supervisión y el cumplimiento de los mandatos constitucionales, mediante los controles electorales o a través de la clásica división de poderes y del sistema de pesos y contrapesos (mecanismos que descansan en la base de la autoridad legitimada por el gobierno de la mayoría, donde el pueblo es la única fuente de soberanía y

al que los funcionarios deben rendir cuentas en última instancia [Goodin, 2008]), sino en la necesidad de monitorear, controlar y evaluar los actos bajo escrutinio y, en su caso, sancionar a los responsables de su ejecución, en situaciones concretas, de manera que esos controles sean efectivos y tengan consecuencias para los responsables.

Así, la democracia monitoreada o vigilada constituye un hito histórico que implica el ejercicio del escrutinio público de manera continua y nos lleva a repensar las formas de control sobre quienes ejercen el poder, al margen de las fronteras tradicionales y de los niveles institucionales convencionales (Keane, 2009).¹² Hoy, el Estado constitucional democrático se asemeja más a una “anarquía organizada”, caracterizada por el relajamiento de las líneas de autoridad tradicionales y el surgimiento de nuevas relaciones de autoridad y subordinación, que se distingue por una fluida participación de actores de diversa naturaleza en el proceso de exigencia de rendición de cuentas, proceso que hoy es menos integrado por las instituciones tradicionales y en el que los resultados de la política no pueden ser un hecho predeterminado (Cohen *et al.*, 2012).

En consecuencia, para que la democracia funcione debe ser vigilada por contrapesos efectivos que actúen más allá de los controles constitucionales convencionales. En los regímenes políticos contemporáneos, la dinámica del equilibrio de contrapesos rebasa la dualidad clásica entre Estado y sociedad, ya que aquéllos se encuentran dispersos en el conjunto de esta última. De hecho, las decisiones que toman los gobiernos ocurren en el seno de una

12. El Estado constitucional democrático fue construido sobre la base de un orden racional y concebido como un instrumento eficaz para la consecución y la realización de los fines políticos, así como un medio adecuado de solución de conflictos. Su estructura descansaba en objetivos claros y consistentes, así como en esquemas formalizados de división del trabajo, poder y responsabilidades, en los que los controles para el cumplimiento se construyeron sobre la base de la jerarquía y la autoridad (Etzioni, 1964).

compleja red de negociaciones y de influencias entre distintos y numerosos grupos de interés. Esta concepción, más que admitir la existencia de un centro de poder soberano como único eje de rendición de cuentas, implica una refundación de los principios normativos de la democracia liberal (Toqueville, 2002, y Hamilton *et al.*, 2015).¹³

En las democracias contemporáneas, la organización de los controles políticos por la rendición de cuentas y el cumplimiento constituye una actividad de carácter descentralizado que se lleva a cabo al margen de las estructuras burocráticas convencionales y en niveles que admiten diferentes grados de institucionalización, especialización y coordinación; proceso que reconoce la entrada de nuevos actores políticos, una multitud de organizaciones sociales, instituciones y redes independientes de control político y administrativo convencional. Al lado del escrutinio tradicional que realizan las ramas legislativa y judicial, la rendición de cuentas es una actividad que demanda ser ejercitada por auditores, *ombudsmen*, tribunales y comités independientes que operan como un brazo de control social; por diversos organismos, redes y comunidades epistémicas o *think tanks* de rendición de cuentas que echan mano de diferentes recursos y fuentes de información independientes, y por nuevas agencias autorizadas para monitorear y evaluar el desempeño y sancionar el abuso de poder y las conductas inadecuadas de los gobernantes.

13. Alexis de Tocqueville, durante su viaje a Norteamérica en el siglo XVIII, observó que el advenimiento del Estado democrático de derecho que disuelve la sociedad estamentaria no conlleva necesariamente el bienestar de la república, toda vez que también en la democracia el gobierno se puede ejercer de manera despótica. Esto es evidente si el que gobierna, aunque haya recibido su poder del pueblo, sigue manteniendo una amplia autonomía y discrecionalidad. Aunque el gobernante representara legalmente la voluntad del pueblo, también tendría la posibilidad de establecer la libertad o el despotismo (Osorio, 2011).

Así, nuevas funciones y relaciones se suman a los controles políticos tradicionales, creando complejas capas y diferentes combinaciones de actores, estructuras y procesos de rendición de cuentas que coexisten entre sí. Teorizar acerca de la rendición de cuentas requiere poner atención en la complejidad de esas dinámicas, más que asumir una relación jerárquica, lineal y predeterminada entre agentes y principales (O'Donnell, 2007, y Olsen, 2014: 3).

REFLEXIÓN FINAL

Aunque las elecciones se han vuelto más complejas, este atributo no les retribuye necesariamente mayores niveles de confianza y legitimidad. Además, de manera paradójica, la transición que nos emancipaba de la vergüenza de nuestro pasado autoritario no nos ha servido para allanar el camino hacia la cimentación de instituciones eficaces que el país exige con urgencia. A 18 años de la instauración del régimen de alternancia electoral en México podríamos afirmar que la transición democrática no ha terminado; de hecho, los factores que determinaron el triunfo de AMLO por mayoría absoluta en la contienda electoral de 2018 obedecieron, más que a otra cosa, a un voto de castigo a la clase política heredera de esa transición y a sus magros resultados. Así, el estudio sobre el desempeño de las instituciones emanadas de la transición mexicana plantea claras exigencias prácticas, si es que aspiramos a evaluar qué ha alcanzado hasta ahora, o no, nuestra joven democracia.

Una estrategia para perfilar el horizonte sobre los estudios de la democratización hacia los desafíos que plantea el nuevo milenio, radica en posicionar los enfoques que favorecen una orientación empírica sobre las perspectivas prescriptivas que han dominado el estudio sobre la democratización mexicana durante las últimas décadas. Lo anterior implicaría llevar la discusión sobre la consolidación de la democracia al margen del renglón transicionista, para encaminarla hacia una discusión sobre la necesidad de fortalecer

los contrapesos efectivos a la “tiranía de la mayoría”, para garantizar el derecho a exigir la rendición de cuentas, y de crear cuerpos de vigilancia civil que trasciendan los típicos controles electorales y los tradicionales controles constitucionales —como la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos— hacia esferas más amplias de integración y construcción de espacios autónomos de deliberación e incidencia pública alejados de la influencia estatal directa.

La democracia vigilada es un derecho político, no necesariamente electoral, que debe trascender los periodos electorales. Es decir, una exigencia práctica para nuestra democracia no sólo implica el blindaje de las elecciones como mecanismo por excelencia para instituir el aparato de gobierno, sino que el monitoreo de la función pública por parte de la sociedad civil organizada constituye una actividad que se debe realizar *ex ante*, durante y *ex post* a la celebración de los comicios para asegurar la vigilancia del correcto desempeño de los órganos representativos.

En materia de desempeño, el legado de la transición ha sido un complejo entramado de instituciones pensadas para hacer frente a los principales lastres ancestrales de nuestro país, como la corrupción y la impunidad. Así, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Responsabilidades de los Servidores Públicos tienen la misión de articular las políticas sectoriales en la materia, en el ámbito de la federación, de los estados y de los municipios, y comandar las estrategias, los recursos y las acciones institucionales hacia esos propósitos. A diferencia de décadas anteriores, podemos presumir que poseemos instituciones independientes alejadas de los designios presidenciales, una Fiscalía General de la República que cuenta con una estructura moderna (un fiscal anticorrupción, una fiscalía especializada en delitos electorales y, eventualmente, una fiscalía especializada en derechos humanos, como sugiere la actual admi-

nistración) y un catálogo amplio y especializado de delitos y causas de responsabilidad administrativa graves para sancionar actos de corrupción y de conflictos de interés, aunque hasta ahora no hayan mostrado la efectividad esperada. Paradójicamente, mientras más complejas se han vuelto las agencias especializadas del Estado, peor ha sido su desempeño y mayor ha sido el desgaste del gobierno frente a la ciudadanía.

El cauce que ha tomado la democratización mexicana hasta ahora nos sitúa en la necesidad de repensar el camino andado. Si bien la transición ha permitido consolidar las reformas necesarias para acceder y organizar de manera eficiente el poder político (calidad procedimental), la democracia, como proyecto de forma de gobierno, permanece inconclusa. Y ésta no puede ni debe agotarse en las urnas, puesto que no se basa en una receta infalible. Antes bien, para afirmarse como un régimen, los valores sustantivos del universalismo democrático, como la igualdad, la libertad y la justicia, deben saldar cuentas con la pobreza, la marginación y la impunidad que lamentablemente van en aumento en los contextos latinoamericanos. Sólo en esa medida la democracia mexicana allanaría el camino para asumir las riendas de la añorada gobernabilidad y asegurar su viabilidad para el siglo XXI.

REFERENCIAS CITADAS

- Abellan, J. (2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. México: Alianza Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Behn, R. D. (1998). *The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*. Buenos Aires: Mimeo.
- Camou, A. (1992). Once tesis sobre la “transición” mexicana. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=6428>.
- Cohen *et al.* (2012). “A Garbage Can Model” at Forty: A Solution That Still Attracts problems. En A. Lomi y J. R. Harrison (eds.). *The Garbage Can Model of Organizational Choice: Looking Forward at Forty*. (pp. 19-30). Reino Unido: Emerald Books.
- Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el control social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord). Buenos Aires: CLAD/BID/Eudeba.
- Dahl, R. (2000). *La democracia y sus críticos* (3ª ed.). Barcelona: Paidós.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy* (trad. de Luis Adolfo Martín Merino). Madrid: Aguilar.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton *et al.* (2015). *El Federalista*. México: Akal.
- Hellman, J. S. *et al.* (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Policy Research Working Papers, Banco Mundial.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.
- INE (2019). Calendario electoral 2018. Obtenido de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/mapa-electoral-2018.pdf>.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. Londres: Simon and Schuster.
- Linz J., y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolida-*

- tion. *Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Mellado H., R. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.
- Morlino, L. (2007). Calidad de la democracia, notas para su discusión. En César Cansino *et al.* (coords.). *Por una democracia de calidad*. México: CEPACOM.
- (2014). *Conferencia impartida en el marco del Seminario Permanente del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*. 4 de noviembre. México: UAM-Cuajimalpa.
- O'Donnell, G. (2007). Calidad de la democracia. La institucionalización legal de la desconfianza política. En César Cansino *et al.* (coords.). *Por una democracia de calidad*. México: CEPACOM.
- Olsen, J. P. (2014). Accountability and Ambiguity. En B. Mark B. *et al.* (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra democracia*. México: FCE.
- Osorio, A. (2011). El papel político de la asociación. Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu. *Thémata. Revista de Filosofía*, (44), 406-423.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Przeworski, A. *et al.* (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Nueva York: Cambridge University.
- Remes, A. de (2000). *Does Local Democracy Matter?*, documento de trabajo núm. 132. México: División de Estudios Políticos-CIDE.
- Rodríguez, V. E. (1998). Opening the Electoral Space in Mexico: The Rise of the Opposition at the State and Local Levels. En Henry A.

- Dietz y Gil Shidlo (eds.). *Urban Elections in Democratic Latin America*. Wilmington: DE, SR Books.
- Sartori, G. (2005). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, Cuadernos de Trabajo.
- Schmitter, P. (2007). Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas. En César Cansino *et al.* (coords.). *Por una democracia de calidad*. México: CEPACOM.
- Toqueville, A. (2002). *La democracia en América*. México: FCE.
- Zaid, G. (1995). *Adiós al PRI*. México: Océano.

9. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES 2018: ¿EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN?

ENRIQUE CUNA PÉREZ*

RESUMEN

El texto analiza el desempeño de los candidatos independientes durante el proceso electoral federal 2018, a partir del cual se concluye que su actuación tuvo poco que ofrecer a los ciudadanos ante un contexto y una coyuntura que influyó mucho en el ánimo de los electores. Siguiendo una metodología cualitativa basada en el análisis del discurso, concluimos que la evaluación de la figura del candidato independiente deja interrogantes acerca del papel como actores que supondrían aliviar la crisis de representación política o vendrían a ahondarla. Los resultados del proceso electoral señalan que el electorado eligió a los candidatos de Morena y demás partidos políticos antes que a los candidatos independientes.

ABSTRACT

The text analyzes the performance of the independent candidates during the 2018 federal electoral process, from which it is concluded that their performance had little to offer to citizens in a context and situation that greatly influenced the mood of the voters. Following a qualitative methodology based on discourse analysis, we point out that evaluation of the figure of the independent candidate leaves questions about their role as actors that would alleviate the crisis of political representation or would deepen it. The results of the electoral process indicate that the electorate chose the candidates of Morena and other political parties before the independent candidates.

* Profesor Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es analizar el desempeño de los candidatos independientes durante el proceso electoral federal 2018. Las premisas que guían este trabajo son que la figura de las candidaturas independientes y su oferta política propuesta no lograron competir con el arraigo popular de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El descontento y el rechazo ciudadano a la gestión gubernamental de Enrique Peña Nieto (EPN) no fue encauzado hacia los candidatos independientes porque éstos no presentaron propuestas serias ante las dicotomías que gobernaban el escenario y el contexto nacional (violencia-seguridad, pobreza-desempleo, corrupción-impunidad), como sí lo hicieron AMLO y el partido Morena, y, finalmente, el desempeño de los candidatos independientes más que negativo fue fraudulento, pues cayó en vicios y prácticas nocivos que fueron evaluados por los electores de manera implacable.

La hipótesis de este estudio es que las altas expectativas creadas por el desempeño de las candidaturas independientes se desvanecieron por el *efecto de arrastre AMLO* que capitalizó el rechazo y el hartazgo del ciudadano ante la actuación del gobierno priísta y por la *pobreza de acción* (discurso, propuesta, agenda y actuación) que las candidaturas independientes ofrecieron —nada alterno a la oferta partidista, incluso evidenciando el falso soporte ciudadano y antipolítico con el que se disfrazó la mayoría de los candidatos independientes.

Para demostrar nuestra hipótesis hemos seguido una metodología cualitativa, desarrollada a partir del análisis del discurso y el seguimiento periodístico de las candidaturas. La revisión de sus plataformas políticas, los pronunciamientos y los discursos presentados por los candidatos más representativos de esta figura (a presidente, a gobernador, a senadores, a diputados y a algunos ayuntamientos) fueron sistematizados y analizados con base en la

construcción teórica del eje propuesto: acción, estrategia, objetivo, recursos (así como su contraparte, acusación, denuncia, negociación). Esto es, se diseñó un cuadro concentrador con base en las categorías anteriores y se codificaron las propuestas-acusaciones, estrategias-denuncias, discurso positivo-discurso negativo, recursos y acciones-denuncias. De ese cuadro resultaron los esquemas que se presentan a lo largo de este texto.

A partir de esta metodología podemos constatar que más allá de la argumentación y la oferta política implementada, los candidatos independientes mantuvieron como estrategia de comunicación desprestigiar aún más la figura del político “profesional” y de los partidos políticos, presentándose como ciudadanos y no como políticos, pues la mayoría mintió y engañó a la autoridad electoral y a la ciudadanía para conseguir las firmas de los electores con el objetivo de poder competir en el proceso electoral.

En 2018 se presentaron a las urnas cuatro candidatos independientes a gobernadores, siete candidatos independientes al Senado, 37 candidatos independientes a diputado federal (ninguno obtuvo la victoria); un candidato al Ejecutivo federal (que obtuvo un escaso 5.3% de la votación total), y 1 596 candidatos independientes a las alcaldías (18 de los cuales consiguieron la victoria).

Una vez más, como en 2015, cuando se inauguró la figura de candidatura independiente, ésta no supuso programa político ni apoyo a un movimiento, sino que construyó un discurso con una fuerte carga emocional radicado en dos dimensiones: por un lado, la apuesta a la persona, y por el otro, la profundización del desencanto y el descrédito de la política, con su efecto negativo, pues inhiben la participación política y lastiman la confianza y el activismo político, contribuyendo a extender los sentimientos de desafección política.

Por otra parte, su actuación tuvo poco que ofrecer a los ciudadanos en un contexto y una coyuntura que influyó mucho en

el ánimo de los electores. La evidente corrupción, en la que estuvieron involucrados funcionarios del gabinete presidencial (incluso el propio presidente de la República); la impunidad durante el gobierno de EPN, y la movilización social por la *desaparición* de los 43 jóvenes estudiantes de Ayotzinapa; tres temas que fueron poco atendidos en el discurso de los candidatos independientes (los temas más apremiantes, empleo y seguridad, fueron secundarios en su discurso). AMLO y Morena sí presentaron propuestas sobre esos tópicos (incluso con base en un discurso estridente), que, aunadas a su presencia regular en los medios de comunicación y al hartazgo ciudadano, fueron elementos no sólo de su éxito sino también de la desaparición, en el mapa político nacional, de la figura de candidaturas independientes como ejercicio de representación y legitimidad política.

Este texto se estructura en cinco subapartados, en los que —con base en una metodología cualitativa desarrollada a partir del seguimiento periodístico de las candidaturas, la revisión de las plataformas políticas y el análisis de las plataformas virtuales de cada uno de los candidatos— se discute la definición de candidatura independiente, se presenta el contexto socioeconómico de 2018, se sintetiza el seguimiento de los diversos candidatos a los puestos de elección de ese año y, por último, se reflexiona, con base en la teoría, acerca de la importancia de la figura de marras frente a la llamada crisis de representación.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL 2014. SU REGLAMENTACIÓN

La figura de las candidaturas independientes es distinta jurídicamente a la de las candidaturas postuladas por los partidos políticos a cargos de elección popular, llamadas candidaturas ciudadanas o candidaturas cívicas. (Este tipo de candidatos puede tener o no un origen político o una trayectoria política no partidista o externa

al partido del que se trate y buscan ser postulados o cobijados por un partido político con base en la coincidencia de intereses, ideologías, propósitos o en una simple oportunidad de acceder al poder político). Más bien, el trato que la ley le otorga es el de nombrarlas candidaturas externas a los partidos, o candidaturas sin aval o apoyo partidista (lo que permite a un miembro de un partido ser candidato independiente). En todo caso, debe quedar claro que las candidaturas independientes no son sustitutos de los partidos, sino un complemento. Esto es, en realidad no existe una división entre ciudadano y político: el ciudadano es político y el político es ciudadano; cualquiera que participe en la lucha por el poder es político y siempre representa el espíritu del ciudadano. Por otro lado, la experiencia internacional no garantiza que las candidaturas independientes contengan más representatividad ni más ciudadanía (Zovatto: 2008).

México adoptó por primera vez la figura de las *candidaturas independientes* en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promovida por el presidente Francisco I. Madero. La figura fue conservada en leyes electorales posteriores (1916, 1917 y 1918), pero 35 años después, con la Ley Electoral Federal de 1946, dejaron de existir.

Entre 2001 y 2012 varios grupos de ciudadanos postularon candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, local o federal, pero la solicitud respectiva les fue denegada por la autoridad electoral, pues en la ley era manifiesto que en procesos electorales locales los partidos políticos tenían el “derecho exclusivo” de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Derivado de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al caso Jorge Castañeda Gutman *vs.* Estados Unidos Mexicanos, del 6 de agosto de 2008, el presidente Felipe Calderón incluyó el tema de las candidaturas independientes entre las 10 propuestas de su iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral. Las principales fuerzas políticas del país tam-

bién presentaron iniciativas con temas similares o complementarios y, luego de casi tres años de discusiones, la reforma político-electoral de 2012 trajo de vuelta las candidaturas independientes, pues en el artículo 35, fracción II, de la Constitución estableció la disposición en términos de un nuevo derecho político electoral.

La reforma electoral de 2014 reconoció el derecho de ser candidato independiente para todos los cargos de elección popular, en los ámbitos federal, estatal y municipal. En principio, se estableció que no habría un límite de este tipo de candidaturas para las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados, y se fijaron los requisitos para que los aspirantes puedan obtener su registro. En el caso de las elecciones presidenciales, los aspirantes dispondrán de 120 días para conseguir las firmas al menos de 1% de la lista nominal de electores, al menos en 17 entidades federativas. Los aspirantes a candidatos a senadores tendrán 90 días para conseguir las firmas al menos de 2% del electorado de la entidad que corresponda. Mientras que aquellos que busquen alcanzar una diputación contarán con 60 días para conseguir las firmas al menos de 2% del electorado del distrito.

Los candidatos independientes tendrán que financiarse con recursos privados, con un monto no mayor a 10% del tope máximo de gastos de campaña en la elección de la que se trate, pero también contarán con financiamiento público, el cual será repartido —por tipo de elección— entre todos ellos por partes iguales, como si se tratara de un solo partido político de nuevo registro.¹ Además,

1. La sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) acordó que los candidatos independientes obtendrían recursos privados hasta alcanzar el tope establecido para la elección en la que compitan, bajo un régimen de transparencia y rendición de cuentas, sin que rebasen el tope de gastos de campaña, aun cuando esté por encima del financiamiento público, al resolver el juicio de protección de derechos ciudadanos 193 de 2015, interpuesto por Arne Den Ruthen, candidato independiente por la delegación Miguel Hidalgo.

los candidatos que obtengan su registro tendrán acceso a tiempos en radio y televisión, como si fueran un partido de nuevo registro (no obstante, los aspirantes a candidatos independientes, antes de su registro, no contarán con acceso a los tiempos de radio y televisión para obtención de apoyo ciudadano).

Es obligación de los candidatos independientes: dar a conocer por escrito ante el Instituto Nacional Electoral (INE) su intención de competir, una vez publicada la convocatoria expedida por esta autoridad electoral, y hasta antes del inicio del periodo para recolectar firmas de apoyo ciudadano, y presentar ante el INE la documentación que acredite la creación de una asociación civil (persona moral) a efecto de tener tratamiento fiscal igual que un partido político y recibir de ese modo financiamiento público y privado. Conforme al artículo 368, párrafos 4 y 5, este requisito implica el registro de la asociación civil como persona moral ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y su integración por tres personas (el aspirante a candidato independiente, un representante legal y un encargado de la administración de recursos).

CONTEXTO POLÍTICO PARA ENTENDER LA SINGULARIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN 2018

El modelo de democracia política instaurada en nuestro país tiene en el centro de la lucha y de la representación política a los partidos políticos. Sus funciones: la aspiración al poder de manera abierta a través de métodos legales y pacíficos, la búsqueda de apoyo de la mayor cantidad de ciudadanos y la formulación de una propuesta para el futuro de la sociedad. No obstante, la lógica electoral impregnó las actividades de los partidos en su conjunto. El activismo y la capacidad de movilización cedió su lugar a la acción estrictamente electoral, fincada en el *marketing* político y no en el activismo cotidiano y en los compromisos ideológicos firmes.

Uno de los principales relatos de baja reputación son los resultados de la política en una sociedad democrática. La insatisfacción con los resultados económicos y sociales se dirige contra el sistema político, generando un círculo vicioso en que el desencanto, el descontento y la insatisfacción se convierten en el más grave déficit de la transformación del elector al ciudadano, lo que Carlo Galli ha definido de manera precisa como sigue: “La crisis en la democracia se ha convertido, o se está convirtiendo, en la crisis de la democracia” (Galli: 2011), lastimando seriamente la legitimidad de la actividad política (entendida como las motivaciones no sólo para obedecerla sino para respetarla y apoyarla como acción para definir el futuro compartido).

En teoría —así se pensó en 2014, ante el descrédito de la élite política partidaria—, la figura del candidato independiente promovió la reflexión sobre la constitución de líderes sociales que renovarían la relación entre la sociedad y la política, no obstante el riesgo de los llamados “liderazgos de popularidad”.

La necesidad de proyectar mecanismos que recuperen la representación política ha promovido, en respuesta a la crisis de credibilidad, no sólo la personificación de liderazgos políticos que, anclados en la popularidad que otorga la aparición constante en la televisión, no han logrado mayor participación a su alrededor que la que se puede medir en aplausos y *raiting*, sino el impulso de los partidos llamados emergentes, que tampoco contuvieron la escasa credibilidad respecto de la actividad política, sino que, al contrario, han evidenciado que mucha de su actividad se funda en intereses personales, de grupo o de familia, y poca en beneficio del conjunto de la sociedad que los mira como desconfiables y como titulares de negocios personales. Los últimos mecanismos implementados en este sentido son, precisamente, las candidaturas independientes y la reelección.

La propuesta de este estudio es encontrar qué necesitan las candidaturas independientes, como actores de la democracia a

nivel local, para crear lazos más estrechos con la población, que puedan ser viables para la recuperación de la legitimidad del acto político y, sobre todo, que puedan ser la vía para la construcción de canales de participación ciudadana en la gestión, el control y la fiscalización de la administración pública, así como en la evaluación del acto de gobernar.

Cuando aparecieron en la lucha político electoral (2015), y quizá porque representaban novedad en México, su papel puede describirse como efectivo. Utilizaron una estrategia que se basó en presentar la dicotomía ciudadanía-política como un ente enfrentado que les garantizó —por lo menos a seis candidatos vencedores— construir un relato de limpieza, objetividad, valentía e inocencia, el cual les permitió ubicarse como alternativa a los partidos políticos y a los políticos profesionales.

Sin embargo, la actuación de los candidatos independientes en 2018 no correspondió a las altas expectativas de la población con respecto al cambio político. Por un lado, abusaron de un discurso *victimista*, acusando a las instituciones políticas y a los políticos de impedir la competitividad y la igualdad de condiciones en la lucha electoral, lo que incluso —en el discurso de los mismos contendientes— los obligó a mentir y a competir con trampas en la recolección de los apoyos necesarios para su registro; por otro lado, no tuvieron respuestas ni propuestas ante la crisis en tres áreas particulares del desempeño, por lo menos, de los dos últimos gobiernos: el desempleo, la corrupción y la violencia.

Si bien el gobierno de EPN, por medio del Pacto por México, reunió a la élite de las fuerzas políticas en torno de temas transversales y reformas consensadas (energética, educativa, telecomunicaciones, fiscal, transparencia, político-electoral), construyendo rápidamente una agenda política que sirvió de soporte político a las reformas legales y constitucionales que impulsó el pacto (en contraposición con el estancamiento legislativo que caracterizó al

gobierno de Felipe Calderón), pronto se produjo un contexto de crisis: la violencia recurrente y la inseguridad desbordada; la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa y posterior respuesta de las autoridades, que dejó insatisfechos a los propios investigadores internacionales; la corrupción que afectó la imagen del presidente y su entorno; la magra elevación de la calidad de vida de los mexicanos, entre muchos otros asuntos, acrecentaron la desconfianza hacia el gobierno y los partidos políticos, creando el escenario propicio para la figura del candidato independiente.

Los partidos políticos, ante el escenario descrito líneas arriba, optaron por el creciente uso de las alianzas electorales como estrategia, no sólo para competir sino para mantenerse en el espectro político y como beneficiarios de las arcas del financiamiento. Los partidos minoritarios, llamados también emergentes, descubrieron que escenarios de comicios competidos los beneficiaban: no sólo conservan su registro —con las consecuentes prerrogativas asignadas—, sino que se convierten en fuerzas determinantes para la obtención de la victoria y la conformación de mayorías en los congresos estatales.

La meta ahora sólo es derrotar al contendiente: unir fuerzas para participar en los procesos electorales, sin reunirse en torno de un programa electoral común. Los candidatos independientes optaron, por su parte, por quejarse de los “políticos profesionales” y por repetir incansablemente el carácter ciudadano de su postulación, más no así ni siquiera por enderezar críticas —menos propuestas de solución— al grave contexto que se vivía. Supongo que encadenarse a la única meta —la victoria electoral sin más— los hizo perder la oportunidad histórica de hacerse presentes de manera permanente en el sistema político y en la subjetividad del elector mexicano como una alternativa a los partidos políticos. Perdieron lo poco que habían ganado.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PROCESO ELECTORAL 2018

El proceso electoral 2018 implicó la disputa de más de 3 400 cargos en el país, de los cuales 629 se concentraron en diputaciones federales y senadurías y en el Ejecutivo federal. A estos cargos se presentaron 47 candidatos independientes: 39 aspirantes a diputados, siete que buscaban ser senadores y uno al Ejecutivo.

Las obligaciones que cada uno de los candidatos tuvo que cumplir contemplaban la recolección de una cifra mínima de firmas de apoyo ciudadano. En el caso de los aspirantes a la presidencia, las firmas que se requerían eran casi 900 000 que debieron reunirse en un lapso de 120 días (anexo 1). En la recolección del respaldo ciudadano sólo se contó con el uso exclusivo de recursos privados; sin embargo, se estableció como tope de gastos 33 611 208 pesos durante los cuatro meses de recolección de esas firmas. Si se rebasaba el tope de gastos el registro podía ser cancelado o retirado y se tenía que reportar toda la actividad financiera para su fiscalización.

Una vez obtenido el registro, al reunir las firmas de apoyo, y ya con el estatus de candidatos independientes, tuvieron derecho no sólo a tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro, en forma proporcional al tipo de elección y al número resultante de candidatos, sino también al financiamiento público para sus gastos de campaña (42 963 332 pesos). Los candidatos independientes a presidente de la República obtuvieron 14 321 110 pesos que se dividieron entre ellos. Y el monto máximo de financiamiento público que recibió un candidato independiente a la presidencia fue de 7 160 000 pesos.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Para contender por la presidencia se inscribieron 87 ciudadanos, de los cuales se les permitió conseguir firmas a 48; sólo tres cumplie-

ron los requisitos, dos renunciaron a su candidatura, y al final sólo un candidato se presentó a la jornada electoral (cuadro 1).

Cuadro 1. Etapas del proceso de registro y validación de candidatos independientes a la presidencia de la República, 2018

Etapa	
Manifestaciones de intención	87
No cumplieron con los requisitos exigidos	-39
Aspirantes al iniciar la captación de apoyo	48
Renuncias presentadas durante el proceso	-2
Aspirantes con proceso vigente durante la captación de apoyo	46
Aspirantes que preliminarmente no alcanzaron el umbral	-43
Aspirantes que preliminarmente alcanzaron el umbral y la distribución geográfica mínima de los apoyos	3
Aspirantes que no cumplieron por casos de simulación de la credencial para votar	-1
Aspirantes que no cumplieron por fotocopias presentadas	-1
Aspirantes que no cumplieron al eliminar duplicados con otros aspirantes	0
Candidatos a presidente que cumplieron al final el registro	1

Fuente: INE, 2018.

La ley electoral exigió conseguir las firmas de 1% del padrón nacional —866 593 votantes— que debían estar distribuidas por lo menos en la mitad de las 32 entidades del país (anexo 1). El INE informó que en total se recabaron 6.9 millones de firmas requeridas para 48 aspirantes independientes con el apoyo de 41 000 auxiliares en activo que recabaron las firmas para los aspirantes independientes por medio de una aplicación de celular.²

2. El número de activaciones en celulares, de la aplicación del INE, fue de 135 700, pero en realidad sólo 31% envió firmas desde ese aparato, es decir, 41 672 en activo, y 94 028 ciudadanos que no recopilaban firmas, pero sí se inscribieron para apoyar a algún aspirante presidencial. El promedio de envíos de firmas

Destacaron tres aspirantes por el número de firmas recibidas: Jaime Rodríguez, *el Bronco*, con 2 034 432 apoyos, de los cuales el INE encontró en la lista nominal sólo 1 209 960 ciudadanos; Margarita Zavala, con 1 578 762 apoyos, de los cuales se localizaron en la lista nominal 1 067 180 ciudadanos, y Armando Ríos Piter, con 1 765 728 firmas, de las cuales se encontraron en el listado nominal 1 159 514 ciudadanos.

Otros candidatos reportaron números cercanos al umbral, e incluso cumplieron el solicitado; sin embargo, no fueron validados por el INE por no encontrarse los firmantes en la lista nominal o por entregar copias fotostáticas de las credenciales de elector como evidencia. Fue el caso de Édgar Portillo, quien presentó un millón de firmas recolectadas, de las cuales sólo 27 000 fueron halladas en el listado nominal.

Los aspirantes a una candidatura presidencial reportaron ingresos por 26.8 millones y egresos por 29.4 millones de pesos durante los cuatro meses que duró la recolecta de firmas. Armando Ríos Piter logró 3.5 millones de pesos en aportaciones de simpatizantes; Jaime Rodríguez, 15.2 millones de ingresos por aportaciones, de los cuales gastó 14.4 millones de pesos, mientras que Margarita Zavala recibió 1.9 millones y gastó 10 millones de pesos (Nación 321: 2018).

La inversión, el número de apoyos recibidos y la maquinaria que pusieron en juego los tres candidatos más experimentados —por ser políticos profesionales y con algún cargo político reciente— mostró que el éxito no depende de la voluntad ciudadana, como ingenuamente se presentó, sino que requiere una maquinaria electoral muy ligada al sistema político y a los recursos que proporciona la función de gobierno —como la exposición mediática—; en el

por ciudadano activo fue de 167. Es importante señalar que Jaime Rodríguez contó con 14 634 auxiliares en activo, Armando Ríos Piter con 2 287 y Margarita Zavala con 13 680.

camino se quedaron aspirantes sin experiencia política previa o sin relación con el sistema de partidos políticos (anexo 3).

El gobernador con licencia Jaime Rodríguez Calderón perteneció 33 años al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en 2014 se separó de ese instituto para postularse como candidato independiente a gobernador de Nuevo León. Reunió 17.7 millones de pesos de donativos de sus colaboradores y de algunos empresarios. Armando Ríos Piter, exsenador, en 2017 dejó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) después de 10 años de militancia. Su base para obtener el registro se concentró en Guerrero; juntó 4.2 millones de pesos. También en 2017 Margarita Zavala renunció a su afiliación de 33 años en el Partido Acción Nacional (PAN), donde la dirigencia no respaldó sus aspiraciones a la presidencia. Zavala reunió 2.9 millones de pesos de donativos. Por el contrario, María de Jesús Patricio —Marichuy, como la conoció la ciudadanía, la aspirante indígena respaldada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional— no alcanzó el número de firmas necesarias para aparecer en la boleta electoral. Y sólo reunió 177 000 pesos (Huffingtonpost: 2018).

No obstante la inversión en recursos económicos y humanos, así como la experiencia en las funciones de gobierno, o quizá por eso mismo, la autoridad electoral, al contrastar las firmas de apoyo recibidas con la lista nominal, detectó anomalías y ausencias. Así, el 29 de marzo de 2018 consideró que sólo Margarita Zavala había cumplido apropiadamente con todos los requisitos para registrarse como candidata independiente.

Jaime Rodríguez no accedió a la boleta por sospechas de que había malgastado recursos en su intento de recopilar las firmas para ser candidato. Posteriormente, el Tribunal Electoral resolvió a su favor un recurso de impugnación que le permitió participar en la contienda electoral y, al final, ser el único candidato independiente que se presentó y se mantuvo en la justa. A Rodríguez y a

Ríos Piter, a pesar de que habían reunido las firmas necesarias de manera preliminar, les negaron el registro como candidatos después de que se detectaron irregularidades en una gran cantidad de las firmas que presentaron. Por ejemplo, 76% de las firmas supuestamente recopiladas por Ríos Píter eran simuladas (las credenciales vinculadas a una firma tenían algún dato, como la clave única de elector, pero otros campos estaban vacíos o ni siquiera tenían la fotografía del votante); con respecto al Bronco, el INE le anuló cerca de 400 000 firmas por razones similares y, además, eventualmente, por malversar fondos del gobierno de Nuevo León para su campaña.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES A GOBERNADOR

A las gubernaturas de Chiapas, Morelos y Tabasco y a la jefatura de gobierno de la Ciudad de México se presentaron cuatro candidatos independientes. Los resultados son casi invisibles: en Chiapas, Jesús Alejo Orantes Ruiz sólo obtuvo 2.6% de la votación; Fidel Demé-dicis Hidalgo, aspirante a la gubernatura de Morelos, alcanzó 4.9%; en Tabasco, Jesús Alí de la Torre logró recabar 2.1% de la votación; finalmente, en la Ciudad de México, Lorena Osornio recopiló el voto de 1.1% de la población. La actuación de los cuatro candidatos se centró, como veremos líneas más abajo, en presentarse como ciudadanos que —excluidos e, incluso, expulsados del sistema de partidos— lucharían por la limpieza de la actividad política y por la persecución y el castigo de los políticos corruptos.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES A SENADOR

Siete candidatos independientes a senadores participaron en el proceso electoral. Aunque 78 ciudadanos presentaron su postulación, sólo nueve consiguieron las firmas de apoyo necesarias. Y en el proceso de revisión fueron retirados dos por haber presentado anomalías al incluir fotocopias como aval del registro (cuadro 2).

Cuadro 2. Etapas del proceso de registro y validación de candidatos independientes a senador de la República, 2018

Etapa	
Manifestaciones de intención	78
No cumplieron con los requisitos exigidos	-22
Aspirante que, habiendo cumplido con los requisitos, no recibió constancia por desistimiento	-1
Aspirantes al iniciar la captación de apoyo	55
Renuncias presentadas durante el proceso	-10
Aspirantes con proceso vigente durante la captación de apoyo	45
Aspirantes que preliminarmente no alcanzaron el umbral	-36
Aspirantes que preliminarmente alcanzaron el umbral y la distribución geográfica mínima de los apoyos	9
Aspirantes que no cumplieron por casos de simulación de la credencial para votar	0
Aspirantes que no cumplieron por fotocopias presentadas	-2
Aspirantes que no cumplieron al eliminar duplicados con otros aspirantes	0
Candidatos a senador que cumplieron al final el registro	7

Fuente: INE, 2018.

De los siete candidatos registrados —todos integrantes de la clase política, pues ya habían tenido algún cargo y una responsabilidad legislativa o gubernamental, y algunos habían sido gobernadores, legisladores federal o locales, presidentes municipales y funcionarios de la alta burocracia— destacan Pedro Kumamoto (candidato independiente en 2015 y en ese momento legislador local en Jalisco), Pablo Salazar (exgobernador chiapaneco y político ligado al PRI y al PRD), Manuel Clouthier (candidato independiente en 2015 y en ese momento legislador federal, con una amplia trayectoria legislativa como miembro destacado del PAN). La lista de las entidades y los nombres de los candidatos independientes a senador se encuentran en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Candidatos independientes
a senador de la República, 2018**

Entidad	Aspirante
Baja California Sur	Lorenzo Ricardo García de León Coria
Chiapas	Pablo Abner Salazar Mendiguchía
Guerrero	Soledad Romero Espinal
Jalisco	José Pedro Kumamoto Aguilar
Nuevo León	Raúl González Rodríguez
Sinaloa	Manuel Jesús Clouthier Carrillo
Tlaxcala	Obed Javier Pérez Cruz

Fuente: INE, 2018.

Si bien ninguno de los candidatos independientes que se listan en el cuadro 3 logró la victoria, los resultados, un poco más decorosos que los obtenidos por los candidatos independientes a gobernador, sí evidencian cierta competitividad, aunque no les alcanzó para contender, sobre todo, con el fenómeno AMLO y Morena.

Pedro Kumamoto, que integró su fórmula con Juana Delgado Quintana en Jalisco, consiguió 22% de los votos (459 981), pero no le alcanzó para derrotar a la coalición PRD, PAN y MC, que obtuvo 32% de los sufragios, ni a la alianza de Morena, PT y PES, que consiguió 24%. Kumamoto, de 28 años de edad, fue el primer legislador independiente en el congreso de Jalisco. Autoproclamado como socialdemócrata, pertenece a la organización Wikipolítica, un movimiento juvenil de izquierda fundado en 2013, que sólo en 2018 logró inscribir y respaldar a 17 miembros, todos los cuales cumplieron con los requisitos para ser candidatos independientes en las elecciones federales y estatales, incluido Kumamoto.³

3. Pese a su derrota, las candidaturas sin partido lanzadas por Wikipolítica fueron opciones que compitieron con los partidos. Por ejemplo, Rodrigo Cornejo, Pablo Montaña y Alberto Vale, candidatos independientes a diputados federales por los distritos 8, 10 y 13 de Jalisco, quedaron en segundo y en tercer lugar, respectivamente; Susana de la Rosa, Susana Ochoa, Oswi Ramos y Alejandra

En Wikipolítica, según Kumamoto, “compartimos la creencia y la consigna de que si no haces política, alguien más va a venir y la va a hacer por ti” (NYTimes: 2018a). Kumamoto asegura que quiso demostrar que la palabra “política” podía significar algo diferente a corrupción y robo: donó 70% de su salario como diputado a una organización que impulsa proyectos de desarrollo comunitario y como legislador logró la aprobación de una iniciativa que eliminó el fuero en el caso de los funcionarios electos de Jalisco. A pesar de lo anterior, no le alcanzó la popularidad para vencer las propuestas derivadas de las agendas partidistas.

Por su parte, en Sinaloa, Manuel Clouthier Carrillo —con María Guadalupe Saldaña García en la fórmula— obtuvo 7.9% de la votación (50 671 sufragios) muy lejos de 47.7% de la alianza de Juntos Haremos Historia y de la coalición Todos por México, que consiguió 22.9 por ciento.

Muy atrás de los dos candidatos anteriores quedaron los demás personajes postulados de manera independiente al Senado. Lorenzo Ricardo García de León Coria, en Baja California Sur, perdió ante Morena, pues sólo acumuló 6% de los votos, mientras que Morena obtuvo 50%; Pablo Salazar Mendiguchía, candidato independiente en Chiapas, consiguió alrededor de 5% de los votos, frente a 51% del candidato de Morena; Soledad Romero Espinal, en Guerrero, alcanzó 1% de la votación, muy lejos de 50% del candidato de Morena; en Nuevo León, Raúl González Rodríguez obtuvo 4% de los sufragios. Finalmente, Obed Javier Pérez Cruz, en Tlaxcala, sólo obtuvo 2% de la votación, mientras que el candidato de Morena arrasó con 57 por ciento.

Vargas, candidatos independientes a distritos locales en Jalisco quedaron en segundo lugar, y Carlos Brito obtuvo el segundo lugar en la contienda electoral por la alcaldía de Jojutla, Morelos, por arriba de los candidatos del PAN y el PRD.

Cuadro 4. Etapas del proceso de registro y validación de candidatos independientes a diputado federal, 2018

Etapas	
Manifestaciones de intención	240
No cumplieron con los requisitos exigidos	-53
Aspirantes al iniciar la captación de apoyo	187
Renuncias presentadas durante el proceso	-44
Aspirantes con proceso vigente durante la captación de apoyo	143
Aspirantes que preliminarmente no alcanzaron el umbral	-79
Aspirantes que preliminarmente alcanzaron el umbral y la distribución geográfica mínima de los apoyos	64
Aspirantes que no cumplieron por casos de simulación de la credencial para votar	-17
Aspirantes que no cumplieron por fotocopias presentadas	-6
Aspirantes que no cumplieron al eliminar duplicados con otros aspirantes	-1
Candidatos a diputado federal que cumplieron al final el registro	40

Fuente: INE, 2018.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES A DIPUTADO FEDERAL

Registrados 240 aspirantes, al final el INE sólo aprobó la inscripción de 40 candidatos independientes al Congreso federal (cuadro 4). Los que fueron aceptados contaron con un financiamiento común de aproximadamente 14 millones de pesos, los cuales se dividieron entre ellos. Al final, a cada uno le correspondieron 360 000 pesos. Por eso quizá sea justo el reclamo de los candidatos independientes de que “los recursos no alcanzan”, sobre todo si se les compara con los del Partido del Trabajo, por ejemplo, que recibió más de 370 millones de pesos y sólo postuló a 75 candidatos para la Cámara de Diputados (NYTimes: 2018b).

CANDIDATOS INDEPENDIENTES A AYUNTAMIENTOS

De las 1 596 presidencias municipales que renovaron a su titular en 2018, sólo 18 fueron ganadas por candidatos independientes (una mujer incluida) en nueve estados. En Nuevo León fueron cinco los candidatos vencedores, entre los que destacó Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, quien compitió por la alcaldía de San Pedro Garza García y obtuvo 47% de los votos, casi 10 puntos más que la candidata del PAN, Rebeca Clouthier. Por su parte, María Teresa Martínez Galván, mejor conocida como *Doña Tere*, suegra del Bronco, quien contendía por la alcaldía de Santa Catarina, Nuevo León, sólo consiguió 16.5% de los votos, muy lejos del abanderado panista, quien obtuvo 52.5% de los sufragios. En Oaxaca y Querétaro dos candidatos independientes obtuvieron la victoria, y en el resto de los estados del país sólo uno resultó ganador (cuadro 5).

REFLEXIÓN FINAL

La evaluación de la incursión y el desempeño de la figura del candidato independiente en el proceso electoral 2018 deja interrogantes acerca del papel de actores que se suponía iban a aliviar la crisis de representación política o la ahondarían. Los resultados del proceso electoral destacan que el electorado eligió a los candidatos de Morena y de los demás partidos políticos antes que a los candidatos independientes. Es curioso que el voto del electorado haya sido depositado de manera general en las plataformas ideológicas —en particular en la de Morena— y escasamente en los candidatos —excepto en AMLO.

Así, la aparente ventaja de los candidatos independientes —su distanciamiento de la política y su honestidad—, en un contexto de desconfianza y baja reputación de los partidos políticos, escándalos de corrupción, una economía estancada, preocupación por los derechos humanos, la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y un franco rechazo al gobierno de Peña

Cuadro 5. Candidatos que ganaron alguna alcaldía, compitiendo por la vía independiente, 2018

Candidato vencedor	Municipio/estado
Celso Nieto Estrada	Coatitlán del Río, Morelos
Eugenio de Jesús Jiménez López	Tzimol, Chiapas
Jorge Alfredo Lozoya Santillán	Hidalgo de Parral, Chihuahua
Daniel Carrión	Sayula, Jalisco
Miguel Bernardo Treviño de Hoyos	San Pedro Garza García, Nuevo León Ciénega de Flores, Nuevo León García, Nuevo León Mier y Noriega, Nuevo León Los Ramones, Nuevo León
Pedro Alonso Casas Quiñones	
Carlos Alberto Guevara Garza	
Santana Martínez Peña	
Jesús Plácido Rodríguez Treviño	
Ruffo Eder Soriano González	San Pedro Tapanatepec, Oaxaca Putla Villa de Guerrero, Oaxaca
Manuel Guzmán Carrasco	
Javier Meneses Contreras	Domingo Arenas, Puebla Yehualtepec, Puebla
Florencio García Hernández	
Belem Ledesma Ledesma	San Joaquín, Querétaro Tequisquiapan, Querétaro
José Antonio Mejía Lira	
Adrián Esper Cárdenas	Ciudad Valles, San Luis Potosí
Eduardo Quiroga Jiménez	Cananea, Sonora
Héctor Manuel de la Torre Valenzuela	Llera, Tamaulipas

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

Nieto, no sirvió para capitalizar el castigo y el hartazgo en votos para su beneficio.

Por un lado, la excesiva reglamentación y el magro financiamiento ayudan poco a los candidatos a alcanzar sus objetivos, no sólo de difundir su propuesta, sino de satisfacer los requisitos formales para su registro. Según Patricio Ballados, director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE: “Los partidos políticos hicieron las leyes y pusieron umbrales, que lo que hacen es que [ésta] sea una actividad muy compleja” (NYTimes: 2018b).

Larrosa y Santiago preguntan: “¿Las candidaturas independientes resuelven la crisis de representación política en el sistema político mexicano?” Y responden:

El régimen de candidaturas independientes fue insertado en un sistema electoral diseñado para que los partidos políticos fueran actores exclusivos en la competencia electoral. Por ello, para que las candidaturas independientes contrarresten la crisis de representación política, su regulación debe replantearse a la luz de las características del sistema político mexicano y la crisis de institucionalidad y legitimidad de los partidos [Larrosa y Santiago: 2018].

Por otro lado, los propios candidatos independientes ahondan la crisis de representación al insistir en su discurso antipolítica —de la política a la que indefectiblemente pertenecen— y al no crear agendas y propuestas para atender los principales problemas del país y, en su caso, de los estados y los municipios que pretenden representar.

Es necesario un discurso serio que fortalezca un imaginario en el que la figura del candidato independiente sea vista como una alternativa a los partidos políticos y a sus ofertas, y que no sólo despierte los lugares comunes de la crítica sin fundamento, la victimización de su figura o la chabacanería y las ocurrencias (por ejemplo, las frases del *Bronco*: “Propongo cortarles las manos al delincuente” o “A las niñas gordas no se les quiere”, que difícilmente invitan al electorado a tomar con seriedad a quien las esgrime). La mayoría de los candidatos independientes que participaron en la contienda electoral de 2018 son políticos y han tenido experiencia de gobierno o de partido. Por ejemplo, 69% de los aspirantes al Congreso habían militado en algún instituto político o formaron parte de algún gobierno, lo cual los vuelve no sólo parte de la clase política a la que dicen rechazar, sino también corresponsables de los

problemas que critican (Ugalde: 2018). Ensimismados en sus mentiras, los candidatos independientes hicieron pocas propuestas, más dedicados a rechazar, a criticar y a denostar a los partidos políticos que a proponer y debatir ideas. Su actuación en 2018 es digna de olvidar. Primero, las trampas que cometieron en aras de alcanzar las firmas que les solicitaban convierten la figura del candidato independiente en una más de las formas que utiliza la clase política para garantizar para sí misma las prebendas que otorga el poder y no para abonar a la solución de los problemas del país. Si bien es cierto, como han escrito Báez y Tello, que

mientras los partidos políticos tienen un proyecto de permanencia en el tiempo, que tiene por objeto allegarse de simpatizantes y militantes que auxiliarán al partido con su voto en distintas elecciones para formar tal gobierno, los independientes tienen un proyecto que se extingue naturalmente con la elección, y su pretensión se circunscribe al resultado de la contienda correspondiente y no pretende la formación de cuadros o de estructuras de gobierno permanentes, por lo cual resulta incorrecto asemejar a dos estructuras que son esencialmente distintas [Báez y Tello: 2015].

Lo anterior no los libera de la responsabilidad y del cumplimiento de las reglas democráticas de la competencia. Más bien, los candidatos independientes han abusado de un discurso orientado a la personalización de su propuesta y a la descalificación del opositor por encima de las ideas, en el marco de “campanas negativas”. Su actuación profundiza la baja reputación de la política y acelera la desconfianza hacia la esfera de la política, dañando a la frágil ciudadanía.

En general, el discurso de los candidatos independientes se basó en la indignación y en el hartazgo por la política con base en un discurso con una fuerte carga emocional, radicado en dos

dimensiones: por un lado, la apuesta a la persona y, por el otro, la profundización del desencanto y el descrédito de la política. En la mayoría de los casos, más que presentar propuestas, el discurso de los candidatos independientes radicó en un proyecto político en torno de un líder carismático que con una fuerte dosis de oportunismo podía aprovechar o capitalizar un entorno. Su propuesta era sancionar y rechazar, no construir. Así, el candidato independiente se presenta como un personaje simpático y débil que necesita ayuda y muchos votos. Su inocencia y su pureza radican no en su propuesta de acción sino en su naturaleza de ciudadano.

Sin embargo, si bien ese discurso tuvo un impacto positivo en el proceso electoral de 2015, en 2018 estuvo opacado por la presencia de un líder carismático que, desde un instituto político, avasalló con las emociones del electorado al enarbolar no sólo los principios de pureza y honestidad, sino también una bandera que incluyó las propuestas para enfrentar los problemas más lacerantes del país, un candidato que —retomando la estrategia de los candidatos independientes— supo encauzar el enojo y el hartazgo ante el penoso gobierno de Enrique Peña Nieto.

Figura 1. Explicaciones del fracaso de los candidatos independientes en 2018



La figura 1 ilustra la conclusión de este artículo: los candidatos independientes no supieron aprovechar el espacio que les brindó el sistema político, por su inexperiencia y su mala actuación, por instrumentar las mismas prácticas que aseguran rechazar, por su falta de ideas o porque no tuvieron oportunidad de trascender ante el fenómeno de arrastre de AMLO.

REFERENCIAS CITADAS

- Báez, C., y Tello, M. (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*. México: UNAM. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> <https://revistas.juridicas.unam.mx/>.
- Carbonell, M. (2012). Participación ciudadana y candidaturas independientes. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*.
- Flores, I. (2009). El problema de las candidaturas apartidistas, independientes o sin partido. En J. Ackerman (coord.). *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Galli, C. (2011). *El malestar de la democracia*. México: FCE.
- Gamboa C., y Valdés, S. (2011). *Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados.
- Gilas, K., y Medina, L. (2014). Candidaturas independientes en el mundo. En K. Gilas y L. Medina (coords.). *Candidaturas independientes. Desafíos y propuestas*: México: TEPJF.
- Huffingtonpost (2018). Sólo 3 de 46 aspirantes independientes a la presidencia lograron reunir todos los apoyos necesarios. Obtenido de https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/02/26/solo-3-de-46-aspirantes-independientes-a-la-presidencia-lograron-reunir-todos-los-apoyos-necesarios_a_23371655/.
- Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <http://www.ine.mx/portal/>.
- Larrosa, M., y Santiago, J. (2018). Candidaturas independientes. ¿Solución a la crisis de representación política? *Ciencia jurídica*, 7 (13): 203-220 México: Universidad de Guanajuato.

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). Obtenido en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf.
- Mitofsky (2018). *México: candidatos independientes: ¿tienen oportunidad?* Obtenido en www.consulta.mx.
- Nación321 (2018). Ellos son los aspirantes independientes a la presidencia que quieren tu voto. Obtenido en <http://www.nacion321.com/ecciones/ellos-son-los-aspirantes-independientes-a-la-presidencia-que-quieren-tu-voto>.
- NYTimes (2018a). Los políticos independientes que sueñan con cambiar a México. Obtenido en <https://www.nytimes.com/es/2018/03/11/pedro-kumamoto-candidatos-independientes-wikipolitica/>.
- (2018b). Candidatos independientes en México. Obtenido en <https://www.nytimes.com/es/2018/04/04/mexico-elecciones-independientes-candidatos/>.
- Ugalde, L. (2018). *Los independientes 2018*. Obtenido en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/los-independientes-2018>.
- Zovatto, D. (2008). *Reforma político electoral en América Latina*. México: UNAM.

ANEXOS

Anexo 1. Cantidad de firmas requeridas para el registro como candidato independiente a la presidencia de la República, 2018

Estado	Lista nominal	Cantidad requerida (%)
Aguascalientes	909 683	9 097
Baja California	2 636 873	26 369
Baja California Sur	500 637	5 007
Campeche	624 595	6 246
Coahuila	2 084 523	20 846
Colima	517 529	5 176
Chiapas	3 416 770	34 168
Chihuahua	2 659 231	26 593
Ciudad de México	7 465 580	74 656
Durango	1 246 925	12 470
Guanajuato	4 254 038	42 541
Guerrero	2 454 384	24 544
Hidalgo	2 057 224	20 573
Jalisco	5 772 134	57 722
México	11 459 228	114 593
Michoacán	3 335 997	33 360
Morelos	1 408 562	14 086
Nayarit	823 375	8 234
Nuevo León	3 780 344	37 804
Oaxaca	2 789 857	27 899
Puebla	4 354 900	43 549
Querétaro	1 524 677	15 247
Quintana Roo	1 157 518	11 576
San Luis Potosí	1 920 264	19 203
Sinaloa	2 080 488	20 805
Sonora	2 041 466	20 415
Tabasco	1 657 945	16 580
Tamaulipas	2 558 888	25 589
Tlaxcala	893 849	8 939

Veracruz	5 640 671	56 407
Yucatán	1 496 422	14 965
Zacatecas	1 134 657	11 347
Nacional	86 659 234	866 593

Fuente: INE, 2018.

Anexo 2. Aspirantes independientes a la candidatura presidencial, 2018

Pedro Ferriz de Con	Mario Fabián Gómez Pérez
Alfonso Trujano Sánchez	Dante Figueroa Galeana
Wendolin Gutiérrez Mejía	Alejandro Daniel Garza Montes De Oca
Edgar Ulises Portillo Figueroa	Jorge Cruz Gómez
Roque López Mendoza	Ángel Martínez Juárez
Armando Ríos Piter	J. Jesús Padilla Castillo
José Francisco Flores Carballido	José Antonio Jaime Reynoso
Mauricio Ávila Medina	Alexis Figueroa Vallejo
María Elena Rodríguez Campia Romo	Antonio Zavala Mancillas
Eustacio Esteban Salinas Treviño	Manuel Antonio Romo Aguirre
Esteban Ruiz Ponce Madrid	Porfirio Moreno Jiménez
Rodolfo Eduardo Santos Dávila	Fernando Eduardo Jalili Lira
Silvestre Fernández Barajas	Pedro Sergio Peñaloza Pérez
Gabriel Salgado Aguilar	Pablo Jaime Delgado Orea
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	Gerardo Dueñas Bedolla
Ricardo Azuela Espinoza	Jesús Alfonso Pérez García
Gustavo Javier Jiménez Pons Mejía	Raúl Pérez Alonso
María de Jesús Patricio Martínez	Francisco Javier Becerril López
María Concepción Ibarra Tiznado	Eduardo Santillán Carpinteiro
Aischa Vallejo Utrilla	Jesús Morfín Garduño
Francisco Javier Rodríguez Espejel	Israel Pantoja Cruz
Luis Modesto Ponce de León Armenta	Gerardo Mojica Neria
Gonzalo Navor Lanche	Margarita Zavala Gómez del Campo

Fuente: INE, 2018.

Anexo 3. Perfiles de los principales candidatos independientes registrados para contender por la presidencia de la República, 2018

Margarita Zavala	Militante del PAN, al cual renunció para competir como candidata independiente. Licenciada en derecho por la Escuela Libre de Derecho y diputada federal.
Armando Ríos Piter	Senador. Renunció al PRD en febrero de 2018. Originario de Guerrero, ha sido diputado federal (2009-2012) por el PRD y ha trabajado en el gobierno guerrerense como secretario de Desarrollo Rural (2005-2009), así como en la Secretaría de la Reforma Agraria, en Hacienda y en el Infonavit. Licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y abogado por la UNAM.
Jaime Rodríguez Calderón	Gobernador de Nuevo León. Expriísta, fue alcalde del municipio de García (2009-2012), oriundo de Galeana, Nuevo León. Ingeniero agrónomo fitotecnista por la Universidad Autónoma de Nuevo León.
Pedro Ferriz de Con	Periodista de 66 años radicado en la Ciudad de México. Estudió ingeniería civil en la Universidad Iberoamericana. También estudió la maestría en matemáticas aplicadas por el Fleming College de Lugano, en Suiza.
María de Jesús Patricio	Nació en la comunidad nahua de Tuxpan, Jalisco. Fue elegida por el Congreso Nacional Indígena (CNI) para representarlos. Dedicada a la medicina tradicional, dirige la Casa de Salud Calli Tecolhuacateca Tochan.
Edgar Portillo	Académico adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Licenciado en derecho, maestro en administración pública y doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM.
Carlos Mimenza	Impulsor de las autodefensas ciudadanas en Quintana Roo. Licenciado en derecho en la Universidad Autónoma de Yucatán y empresario maderero e inmobiliario.

Alfonso Trujano	Empresario, vivió en Estados Unidos. De 41 años de edad vive en la Ciudad de México y tiene experiencia como asesor de campañas políticas en México y Estados Unidos. Estudió ingeniería civil en la Universidad de Texas.
Francisco Gerardo Becerra Ávalos	Candidato independiente en 2012 para contender por la presidencia. En Michoacán también buscó la candidatura independiente a gobernador en 2015, pero su intento tampoco prosperó. Economista de la Ciudad de México.
Héctor Luis Javalois	Conocido por haber demandado a Andrés Manuel López Obrador tras declararse presidente legítimo en 2006. Vive en Tapachula, Chiapas, y trabajó en la Secretaría de Educación Pública.
Wendolín Gutiérrez Mejía	Originaria de la Ciudad de México, estudió derecho en la Universidad del Valle de México. Militante del PAN y presidenta de la organización Yo Creo un México.
Roque López Mendoza	Originario de Michoacán y graduado como contador público. Trabajó como subdirector general de la Secretaría de Hacienda. Es hermano de Ygnacio López Mendoza, exalcalde del municipio de Santa Ana Maya, Michoacán, quien fue asesinado en 2013.
Francisco Flores Carballido	Empresario originario de Hidalgo. Tiene bajo su cargo la fundación Yeshua Hamasaj. En 2008 intentó registrar esa asociación como agrupación política nacional.
Alfredo Pérez Mata	Originario de la Ciudad de México, estudió derecho en la UNAM. Perteneció al sindicato de ferrocarrileros e intentó fundar su propio partido político.

Fuente: Nacion321, en <http://www.nacion321.com/elecciones/ellos-son-los-aspirantes-independientes-a-la-presidencia-que-quieren-tu-voto>.

**Anexo 4. Candidatos independientes
a diputados federales por distrito, 2018**

Entidad	Distrito	Aspirante
Baja California	8	Víctor Manuel Escobar Sánchez
Chiapas	6	Fernando Rodríguez Ozuna
Chiapas	10	Obilfrido Gómez Álvarez
Chihuahua	1	Martha Beatriz Córdova Bernal
Chihuahua	2	Jurgen Ganser Carbajal
Chihuahua	3	Iván Antonio Pérez Ruiz
Chihuahua	4	María Antonieta Pérez Reyes
Guanajuato	12	Daniel Nieto Martínez
Guerrero	3	Mario Hernández Herrera
Guerrero	4	Iris Paola Gómez de la Cruz
Guerrero	5	Víctor Joel Echeverría Valenzuela
Hidalgo	2	Julio Hugo Sánchez Quiroz
Jalisco	8	Pablo Ricardo Montaña Beckmann
Jalisco	10	Rodrigo Cerda Cornejo
Jalisco	13	Alberto Valencia Bañuelos
Jalisco	16	Aníbal Gómez Marquina
Michoacán	9	Carlos Alberto Manzo Rodríguez
Michoacán	10	Luisa María Guadalupe Calderón Hinojosa
Morelos	1	Daniel Altafi Valladares
Morelos	4	Enrique Alonso Plascencia
Nuevo León	3	Daniela González Rodríguez
Nuevo León	4	Olga Valentina Treviño Hinojosa
Nuevo León	5	Gregorio Farías Mateos
Nuevo León	7	Yamilett Orduña Saide
Nuevo León	8	Ángel Alberto Barroso Correa
Nuevo León	9	Jesús Siller Rojas
Nuevo León	10	David Eugenio Elizondo Cantú
Nuevo León	11	Luis Ángel Benavides Garza
Nuevo León	12	Raúl Guajardo Cantú
Oaxaca	6	Alejandro Eric Cruz Juárez
Sinaloa	2	Paul Alfonso López de Santa Anna Baeza

Sinaloa	5	Jesús Humberto Alfaro Bedoya
Sonora	6	José Terencio Valenzuela Gallegos
Tabasco	1	María Graciela Parra López
Tabasco	2	Nora Vanessa Estrada Calles
Tabasco	3	Carlos Arturo Córdova Cobos
Tabasco	6	Julio César Osorio Pérez
Tamaulipas	7	Pedro Gustavo Barragán Nuño
Tamaulipas	8	Juan Jesús Antonio Manzur Oudie
Veracruz	4	Antonio Illescas Marín

Fuente: elaboración propia con base en INE, 2018.

10. LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y DE PUEBLOS ORIGINARIOS EN LAS ELECCIONES DE 2018

RAÚL FIGUEROA ROMERO*

NANCY PAOLA DÁVILA FISMAN**

RESUMEN

En 2001, México fue reconocido por primera vez como un país pluricultural. Ese reconocimiento se hizo normativamente, sobre todo, en el nivel constitucional. En este texto se analizará el fenómeno de la ciudadanía indígena y su participación en la democracia actual. El tema representa un reto importante; si bien, por una parte, en nuestro país se registra el pasado indígena, en el cual se sustenta la gran cultura nacional y en la que, lamentablemente, no se les ha dado el lugar que merecen los pueblos originarios en la historia y en el presente de nuestro país, y, por otra parte, tenemos la lucha por el reconocimiento de los indígenas como una ciudadanía diferenciada, con sus propias formas y símbolos de representación, los cuales quedan de manifiesto en los sistemas electorales indígenas.

La finalidad de este trabajo es saber cuál es la situación, en la práctica electoral, de los pueblos originarios en un sistema democrático institucionalizado y de su emergencia como sujetos de una ciudadanía diferenciada. Si bien han existido avances en la normatividad, aún en la práctica existe una gran brecha para que haya una verdadera representación de los pueblos indígenas.

* Profesor Investigador del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

** Profesora Investigadora del Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

ABSTRACT

Mexico, in 2001 was recognized for the first time as a multicultural country, above all, this recognition was made normatively at the constitutional level; this text will analyze the phenomenon of indigenous citizenship and their participation in the current democracy. The topic represents an important challenge, although on the one hand in our country the indigenous past is registered, in which the great national culture is sustained, in which unfortunately it has not been given the place that it deserves in the history and present of our country; and, on the other hand, we have the fight for the recognition as a differentiated citizenship with its own forms and symbols of representation, same that are manifested in the Indigenous Electoral Systems.

The purpose of this work is to understand the situation, in electoral practice, of indigenous peoples in an institutionalized democratic system, and the emergence of a differentiated citizenship. Although there have been advances in the normative field, there is still a great gap in practice for there to be a true representation of indigenous peoples.

INTRODUCCIÓN

La legitimidad del Estado-nación en América Latina ha estado en el centro de discusión en el contexto de la democratización de las últimas décadas, por lo que la mayoría de los países de la región ha consolidado los movimientos indígenas como parte de grandes evoluciones sociales y políticas que devienen del debilitamiento de los movimientos campesinos e indígenas, lo que ha propiciado un amplio debate acerca de las formas de acceder a la ciudadanía, y con ello, a los cargos de elección popular. El constitucionalismo decimonónico tenía una base de matriz europea, hasta el grado de suponer que la presencia indígena habría de disolverse en el concepto de una ciudadanía, abstraída tanto de la pluralidad cultural

como de la estipulación de la figura legal. La contraparte de este movimiento político ideológico es el programa liberal no pluralista, que niega la autodeterminación como un rasgo característico de los pueblos. También se suman a esta tendencia los elementos del relativismo absoluto (Díaz, 2006: 22).

En México, la presencia de los pueblos indígenas como representación de la diversidad cultural fue denegada, pues sólo existían como resabio de la historia, pero no fueron considerados por el orden jurídico ni tampoco en el proceso de construcción del Estado mexicano emanado de la Revolución mexicana. Sin embargo, a partir de 1930 el tema de la diversidad cultural fue reorientado por las políticas indigenistas¹ (INI, 1962: 7-13) que tenían la misión de establecer una sociedad homogénea, promoviendo políticas integracionistas con las cuales se buscaba eliminar las diferencias, acercando a los indígenas al Estado mestizo posrevolucionario. Posteriormente, la política que se aplicó fue el asimilacionismo, mediante la que se pretendió, además de eliminar la diversidad cultural de los pueblos indígenas, terminar con su atraso e integrarlos a la modernidad. Estas políticas prevalecieron durante la mayor parte del siglo xx, teniendo como resultado, en la mayoría de los casos, modificaciones en las prácticas comunitarias que habían sido conservadas desde la época colonial.

No fue sino hasta principios de la década de 1980 cuando esas políticas fueron modificadas y se les dio un carácter más asistencialista, que continúa hasta nuestros días, con las cuales se pretendió terminar con la condición de pobreza y desigualdad persistente de esas comunidades.

1. La acción indigenista consistía en la aculturación planificada por el gobierno mexicano, con el propósito de colocar al indígena en el camino del progreso y de su integración. Las culturas debían colocarse bajo la sujeción del Estado y cuando la comunidad hubiera aceptado los cambios culturales indispensables, concluiría su subordinación a éste.

En la década de 1990, con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se pusieron en la mesa del debate nacional dos aspectos importantes para la comunidad indígena; el primero enfocado en lograr el acceso a la ciudadanía con base en la identidad cultural, y el segundo como herramienta para acceder a la igualdad desde la diferencia y el reconocimiento de derechos colectivos.

Pese al gran debate y la fuerte polémica en torno de las propuestas planteadas, finalmente se aprobó la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, en la que se estableció que México era una nación pluricultural² (*cf.* Wihelm, 2002: 94-95) y se determinó el reconocimiento pleno de las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas, así como el derecho a su libre determinación; se reconoció la aplicación de sus sistemas normativos específicos en la regulación y la solución de sus conflictos internos y la elección de sus autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno.

Han pasado más de 18 años de ese reconocimiento que ha tenido distintas implicaciones a nivel político y social y que incluyó la creación de instituciones para proteger esos derechos. En este breve ensayo no es necesario dar cuenta del desarrollo de la aplicación de esos derechos, pues es de conocimiento común que aún hay muchos aspectos pendientes; pero sí se intentará describir, aunque sea de manera somera, qué ha pasado con toda la infraestructura gubernamental que se puso en marcha en materia de derechos políticos para la elección de las autoridades y los representantes indígenas y, en especial, cuál fue su impacto en las elecciones del 1° de julio de 2018.

2. Son pluriculturales aquellos países o Estados en cuyos territorios cohabitan distintas etnias o grupos culturales con tradiciones, costumbres, creencias y lenguas diferentes, y que tienen derecho a su idioma, a su religión, a su educación, a su medicina, pero también a que se respete su sistema de normas y la aplicación de éstas.

En el presente capítulo se analizan los pueblos indígenas a partir de una construcción teórica documental en tres dimensiones. Por una parte, se examina la dimensión histórico-antropológica para conocer la visión y la conformación de las formas de elección indígena; posteriormente, se analiza su evolución en el interior de la política mexicana, y por último, se aborda la dimensión legal que nos proporciona una perspectiva de su inclusión en la normatividad nacional para comprender el fenómeno de la representación indígena y de los pueblos originarios en las elecciones de 2018.

SISTEMAS ELECTORALES INDÍGENAS

Los derechos de los pueblos originarios son históricos e imprescriptibles; no se extinguen con el paso del tiempo ni con la subordinación política (incluye la jurídica) a la que pueden estar sometidos (González, 2001: 54) y se distinguen de las sociedades occidentales por las concepciones de justicia, democracia, bienestar y elementos jurídicos que se desarrollan en un contexto cultural y de valores diferentes.

Para el Estado-nación mexicano existe un orden jurídico decimonónico basado en el individuo y no en la colectividad, —aunque constitucionalmente se reconozca la pluriculturalidad del país—, ya que los principios jurídicos de la ideología liberal no empañan con la existencia y el reconocimiento del pluralismo jurídico,³ por lo cual fue de gran importancia la aprobación de una reforma

3. De manera general, el pluralismo jurídico, según Norberto Bobbio (1991: 27-30), implica la coexistencia de varios sistemas jurídicos en un mismo espacio sociopolítico. Y el derecho estatal forma parte de esos sistemas jurídicos que actúan en la realidad social. Esta concepción alternativa del derecho pone en cuestión la concepción clásica de esta materia, legitimada por la soberanía estatal en virtud de la cual se justifica el monopolio exclusivo del Estado en la producción y la aplicación del derecho.

a la legislación de Oaxaca en 1995,⁴ que fue parte fundamental del inicio y el desarrollo de una sociedad multicultural y diversa. Por esa razón la legislación oaxaqueña es un referente primordial para comprender el estado actual de la discusión sobre los usos y costumbres.

En la mayoría de los casos, la idea de usos y costumbres que conforman los sistemas normativos internos⁵ es vaga o ambigua por tratarse de normas no escritas que tienen un carácter formal

4. Las reformas son las siguientes: en 1995 se modificó el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual señala, en su fracción II, que “la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de los ayuntamientos”. También se reformó el artículo 28 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, el 10 de enero de 2003, para establecer que “las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades”. Y en el artículo 23 de la misma ley se precisó que “los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años”. Asimismo, los artículos 71, 73, 78, 79, 110, 114, 120, 121 y 122 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca fueron reformados el 30 de agosto de 1995 y, posteriormente, el 30 de septiembre de 1997, con el fin de establecer los procedimientos para la votación mediante usos y costumbres. Once años después, este código sufrió nuevas modificaciones, publicadas el 8 de noviembre de 2008, mediante las cuales se reconoció el sistema electoral consuetudinario (artículos 131 a 143). Teresa Valdivia Dounce, “La reforma electoral oaxaqueña en los ayuntamientos mixtes”, *Revista Pueblos y Fronteras*, digital vol. 5, núm. 8, diciembre de 2009-mayo de 2010, pp. 176-177.
5. Por lo tanto, para comprender qué son y cómo se aplican los derechos políticos electorales hay que conocer la existencia y la vigencia de los sistemas normativos indígenas. Por sistema normativo interno (indígena) se entiende 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 conflictos”. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, artículo 3º, fracción VIII.

(pero endeble, puesto que son consensuadas en el seno de las colectividades) y que, sin embargo, adquieren un valor jurídico al formar parte de la identidad de cada una de las comunidades. Los usos y costumbres son un conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones y la integración de los órganos de representación popular municipal y comunitaria (Flores, 2003: 36).

Este conjunto de normas, principios, procedimientos, autoridades y sanciones fue establecido con base en la cosmovisión de los pueblos indígenas para regular su vida interna. Este enfoque se produce desde la perspectiva del pluralismo jurídico que determina que el derecho se construye con base en los usos y costumbres de cada comunidad en particular, los cuales son igualmente válidos para el sistema jurídico oficial. Lo anterior incluye a las autoridades indígenas así como sus resoluciones, independientemente de que coincidan con las de carácter formal a nivel nacional o subnacional (Correas, 2007: 310-311).

La forma de ejercer la democracia en el seno de las comunidades indígenas se basa en un procedimiento interno para la elección de sus autoridades; esto es, las normas que se deben observar durante cada elección son pactadas para cada proceso específico, pues por lo regular no son las mismas cada vez que hay elecciones. Una vez que los pueblos indígenas pueden constituir sus propias autoridades con base en los usos y costumbres es necesario poner sobre la mesa algunos aspectos relevantes del sistema electoral indígena, para distinguirlo del formalismo jurídico imperante en el país:

1. Autoridades. Generalmente, el órgano encargado de establecer las normas es el consejo de ancianos o la asamblea comunitaria. Esas normas suelen ser consuetudinarias y orales. El anciano reinterpreta y reactualiza las reglas por el simple hecho de haber ejercido todos los cargos

públicos en la comunidad. Esa facultad se delega a los miembros más respetados del grupo.

2. Normas. Se fundan en dos elementos primordiales:
 - a) *La costumbre*. Para los pueblos indígenas la costumbre es una práctica reiterada, aprobada socialmente, que exige un determinado comportamiento del individuo en la sociedad. No poseen un derecho escrito o codificado, como el de la familia jurídica romano-germánica. Se apoyan en un derecho costumbrista (derecho ancestral), esto es, en “un orden basado en reglas cuya obligatoriedad-legalidad está legitimada-justificada en la repetición de conductas, cuyo origen se remonta a los inicios de su mundo, el mundo de los ancestros, los antepasados, próximos y lejanos”.
 - b) *La oralidad*. El lenguaje es una herramienta importante para la comunicación humana; no obstante, en la actualidad es indispensable que casi todas nuestras actuaciones se materialicen en documentos de cualquier índole. Pero en las comunidades indígenas ocurre algo diferente, porque la palabra cuenta y tiene mucho valor entre los integrantes del grupo.
3. Valores. Se establecen con base en la cosmovisión de la comunidad y se fundan en la corresponsabilidad y el bienestar del grupo.
4. Derechos. Son de carácter colectivo y comunitario: derecho a la práctica de sus idiomas y al reconocimiento de los mismos en sus territorios (derechos lingüísticos); derecho a practicar sus creencias y a preservar sus lugares y sus objetos sagrados (derechos religiosos); derecho a aprender en su idioma y con sus programas (derechos educativos); derecho a preservar su forma y su régimen de gobierno (derechos políticos) (González, 2001: 200-210).

La máxima autoridad (la asamblea comunitaria) resuelve casi todo, excepto sobre dos aspectos: la venta de la tierra (que está pro-

hibida cuando se trata de ejidos) y la pertenencia de los individuos a las familias (Correas, 2007: 83).

Un aspecto importante de lo anterior es justamente la conciliabilidad de la autonomía étnica con la integración nacional en el marco de una democracia representativa. La diversidad étnica y cultural de nuestro país es muy rica. Un rasgo similar de los pueblos indígenas es que su identidad la proporciona la vida en comunidad y es un referente significativo para la vida social y la participación política. Otra característica similar relevante es que la organización política de las comunidades se basa en sistemas de cargos: una jerarquía de puestos religiosos y políticos que van desde topiles, alguaciles y mayordomos hasta presidentes municipales e incluso gobernadores (Navarrete, 2008: 130).

Las comunidades indígenas no han vivido aisladas, pues forman parte de entidades políticas más amplias que inciden tanto en sus asuntos internos como en su organización política. Como en el caso de los cargos “externos”, los cuales están relacionados con la estructura del gobierno nacional y tienen un peso distinto en los diferentes grupos étnicos. Cabe mencionar que en algunos casos estos cargos externos han sido sustituidos por las autoridades tradicionales, mientras que en otros casos constituyen un complemento del gobierno local. También es preciso decir que los sistemas de cargos no son homogéneos, pues en todas las comunidades hay casos en que ni en la misma etnia existe homogeneidad, pues este tipo de orden y su normatividad despliega distintas formas de regular de manera diferenciada la vida comunitaria de muchos grupos indígenas y semiindígenas del país. Asimismo, hay casos en los que la comunidad no está organizada en el seno del mismo municipio y es gobernada por autoridades ajenas, ya sea de otros pueblos o de otras ciudades, que en muchos casos no son indígenas.

Si bien en la tradición democrática liberal⁶ (cf. Nieto, 2014: 113) las elecciones mediante usos y costumbres⁷ constituyen un

6. El liberalismo político del siglo XVIII que, orientado a limitar los excesos de poder de los monarcas absolutistas, dio a los federalistas mexicanos del siglo XIX el fundamento de la homologación jurídica de las diferencias, propició, por lo menos en el discurso, la posibilidad de colocar en condiciones de igualdad a los diversos grupos sociales del Estado emergente, es decir, indígenas, castas, criollos, españoles peninsulares, negros, etc., quienes se incorporaron a un Estado con una sociedad homogénea en la que esas diferencias raciales y económicas no eran evidentes –por lo menos en la ley–. En este sentido, la Constitución de 1824 reconoció la existencia de una nación mexicana, pero omitió hacer referencia a las naciones indígenas.
7. "SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, implica una modificación sustancial del paradigma del sistema jurídico mexicano, al reconocer que el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado. Por tanto, el derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres, que, conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación. Por tanto, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. El reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios que involucren a las comunidades o sus integrantes, es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social" (recurso de reconsideración, SUP-REC-6/2016 y acumulado; recurrentes: Marino Santiago Calderón y otros; autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz; 17 de febrero de 2016; unanimidad de votos; ponente: María del Carmen Alanís Figueroa; ausentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza; secretarios: Andrés Carlos Vázquez Murillo y Roberto Jiménez

sistema alternativo, que implica múltiples diferencias entre los diversos municipios de los estados y entre las distintas comunidades originarias, sólo en algunos casos hay similitudes en la forma de designar a los integrantes del gobierno local, pues, como se ha dicho, las normas para cada votación son pactadas antes de cada proceso electoral, por lo cual no existe uniformidad ni permanencia de éstas.

De lo anterior destacan dos modelos que regulan la materia electoral indígena. Uno es el modelo integracionista y el otro el modelo originario o autóctono. El primer modelo incluye a los indígenas en las fórmulas de gobierno establecidas en el sistema jurídico nacional, con el propósito de obtener el reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado, para lo cual fue esencial la intervención de la jurisdicción electoral que garantizara una tutela judicial efectiva a los miembros de las comunidades en lo concerniente a sus derechos políticos-electorales.

Este modelo estableció el procedimiento que facilitó el acceso de los indígenas a los cargos de representación popular (Silva, 2003: 87). Tiene una base constitucional en los artículos 2º, apartado A, fracción VII, y 115, fracción III, último párrafo, mediante los cuales se garantiza a los pueblos originarios el acceso a los cargos de representación política en el sistema electoral diseñado por los partidos políticos (Silva, 2003: 87). Las entidades federativas que benefician a las comunidades indígenas en los procesos electorales ordinarios locales, según este modelo, son Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco.

El reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado involucró la intervención de la jurisdicción electoral para garantizar la tutela judicial efectiva a los miembros de las

comunidades indígenas y dotó de competencia al Tribunal Electoral para resolver, interpretar y aplicar la normatividad electoral en aras de proteger jurídicamente a los pueblos originarios, con base en los principios del pluralismo jurídico.

En esta tesitura, el Estado pretendió ser el principal juez para definir la pertenencia de los individuos a la nación y asumió la tarea fundamental de garantizar la integración y la identificación de las personas catalizando el sentimiento de comunidad y la conciencia de pertenencia, la identidad cultural, la necesidad de identificación y la participación y la articulación de sus ideas e intereses, al ofrecerles espacios para la acción común en los ámbitos de representación del Estado (Denninger y Grimm, 2007: 21). Esa integración se llevó a cabo con base en la idea legitimadora de “todos libres e iguales” que por lo general se encuentra consagrada en la normatividad de más alta jerarquía de las leyes.

El segundo modelo encuentra su fundamento en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y III, de nuestra Carta Magna, que reconoce a los pueblos indígenas el derecho a establecer sus formas de organización política sin la intervención del Estado. Esta forma de organización política se basa en las normas y los procedimientos tradicionales de los grupos indígenas o etnias originarias. Los estados que contemplan la elección por usos y costumbres son Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz (Nava, 2008: 42).

Es evidente que existe un sistema electoral subnacional particular, diferente del sistema electoral nacional, que se define con base en la perspectiva de la diversidad cultural e, incluso, de la multiculturalidad. Este sistema electoral, diferente del sistema previsto en la Constitución federal, contiene mecanismos de votación específicos y se funda en una serie de principios que provienen de la naturaleza propia del sistema de cargos.

En contraste, el sistema electoral de usos y costumbres se rige por principios colectivos para el acceso a los cargos de representación política, y también por mecanismos colectivos de legitimación. Estos elementos integran la vida democrática de los indígenas, en un marco de libertad que garantiza la toma de decisiones fundamentales de sus comunidades y, sobre todo, su autodeterminación.

Por lo tanto, las comunidades indígenas poseen una peculiar cultura política, determinada por una organización comunal y de autogestión que, en la mayoría de los casos, se desarrolla de manera paralela a la organización política institucional y partidista electoral y, en otros casos, se sustenta en formas de elección particular de sus autoridades con base en los usos y costumbres. Independientemente lo anterior, no es vano recordar que los pueblos indígenas afianzaron su estructura durante la época colonial, cuando se respetaron sus formas de organización, mientras no fueran contrarias a los intereses de la Corona española, por lo cual se puede inferir que tienen una larga tradición de autogobierno.

En contraste con el sistema de partidos, los procesos electorales consuetudinarios exigen una democracia más deliberativa, debido a que todo lo que acontece en la comunidad se socializa y se resuelve en una asamblea, donde lo público prevalece sobre lo privado. El sistema electoral consuetudinario brinda certeza jurídico-política a los participantes, ya que la votación se lleva a cabo de manera directa y no existen campañas, y se permite la elección de más de 100 autoridades de naturaleza diversa, desde mayordomos y sacristanes de la iglesia, hasta representantes municipales. El ejercicio del voto sólo requiere que sea reconocido por la comunidad.

El peculiar modelo de democracia comunitaria se basa en una asamblea general comunitaria, la cual constituye el principal órgano de consulta y designación de los cargos del ayuntamiento. Los pueblos indígenas recurren a este modelo que se centra en el consenso, el cual pone el acento en la integración y la complementariedad,

y prescinde de la emisión del voto formal, como lo concibe la democracia liberal que conocemos. Para algunas comunidades indígenas, los principios y los mecanismos de la democracia representativa son ajenos a su cultura y, por ende, en muchos casos, no son apropiados para regular su vida política.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de corte liberal, dio origen a un nuevo capítulo del constitucionalismo, estableció la igualdad de los ciudadanos, pero su texto no contempló a los indígenas.

Sin embargo, el tema siempre ha estado latente, pues a lo largo de la historia de México hubo diversos intentos para integrar a las comunidades originarias a la vida nacional. Pero no fue sino hasta 1989 cuando la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, del Instituto Nacional Indigenista, presentó una propuesta al Congreso de la Unión para reconocer los derechos culturales de estos pueblos en nuestro país. Esa propuesta contenía la iniciativa de decreto que adicionó el artículo 4° de la Constitución para garantizar el reconocimiento de los derechos culturales de los indígenas. Además, el Estado mexicano se adhirió al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 169⁸

8. El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue adoptado en 1989 ante la Organización Internacional del Trabajo. El Senado lo aprobó el 11 de julio de 1990 mediante decreto y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto. Entró en vigor el 5 de septiembre de 1991 y su proceso de incorporación finalizó con su publicación en el mismo *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991. En este convenio se señala que los indígenas se encuentran en aptitud de ejercer y gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en el derecho internacional, sin ningún tipo de obstáculos o discriminación, en especial, que se puedan derivar de su origen étnico.

(*cf.* Durand, 2005: 299), cuyo artículo primero, punto 1, inciso *b*), establece lo siguiente:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o 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* [Convenio 169..., 2003: 5].

Con el fin de adecuar nuestra Carta Magna a ese convenio, tuvo lugar la reforma al artículo 4º constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, mediante la cual se reconoció al máximo nivel legal, por primera vez, la protección de los derechos de los pueblos indígenas y del multiculturalismo en México⁹ (*cf.* Nuria, 2001: 3). De ese modo se rompió con la tradición liberal del Estado-nación uniforme:

“Artículo 4º. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los 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...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992).

9. Multiculturalismo es un concepto que aparece en la segunda mitad del siglo xx en Estados Unidos para definir el fenómeno de la diversidad cultural. Ilumina las diferencias culturales y destaca la importancia de la afirmación de las creencias particulares y diferenciadas, refiriéndose al reconocimiento de la diversidad cultural que existe tanto en el interior de cada Estado como en el sistema internacional.

Después de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 se produjeron varias reformas a los artículos 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución, con el objeto de legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas. El artículo 2º aborda directamente los derechos de los pueblos originarios,¹⁰ así como la obligación por parte de la federación, los estados y los municipios de atender y garantizar el ejercicio de esos derechos:¹¹

La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001].

Con esta modificación se reconocieron tres conceptos fundamentales para el ejercicio de los derechos específicos de estas comunidades: *a)* la pluriculturalidad, *b)* la conciencia de identidad y *c)* el reconocimiento de los grupos que deben considerarse indígenas.

10. También se realizaron modificaciones al artículo 53 de la Constitución en materia de distritación electoral indígena.
11. Es importante acotar que los derechos indígenas no se limitan a los establecidos en este artículo constitucional. En el ejercicio de la libre determinación y la autonomía también se deben considerar los sistemas normativos de cada pueblo originario.

Tanto el modelo de Estado pluricultural como el pluralismo jurídico asumen que los pueblos indígenas constituyen naciones o nacionalidades originarias, las cuales, haciendo un nuevo pacto de Estado, conforman un Estado plurinacional en el que se reconocen no sólo como culturas diversas, sino como naciones originarias o como nacionalidades con autodeterminación o libre determinación. Conjuntamente con esta reforma también cristalizó la importancia de las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de los indígenas y el derecho a la aplicación de sus propios sistemas normativos para resolver sus conflictos internos, así como para elegir a sus autoridades y representantes en el ejercicio de sus formas particulares de gobierno.

Aquí conviene hacer una breve digresión para advertir sobre la autoadscripción, la cual se considera parte de un derecho humano que permite a los individuos identificarse con un grupo étnico determinado, para sentirse protegido por los derechos amparados constitucionalmente en el artículo 2° para los sujetos pertenecientes a comunidades indígenas. Por lo anterior, el Estado mexicano, en general, y las autoridades comunitarias, en particular, deben asegurar que exista un contexto que favorezca y haga viable el ejercicio de la autoadscripción de forma adecuada, con la implementación de otros criterios de identificación, porque en la realidad no sólo el sujeto se reconoce como indígena, sino que también la comunidad puede reconocer o desconocer a sus miembros; además de que es necesaria la implementación de candados que prevean la autoadscripción de mala fe o la autoadscripción no legítima.

Por lo tanto, para lograr la eficiente y efectiva representación política de los pueblos y las comunidades indígenas, es necesario acreditar una autoadscripción calificada, basada en elementos objetivos, con el fin de que no quede duda de que dicha autoadscripción es válida. El requisito formal para que la figura de la autoadscripción sea legítima sólo implica la revisión (sencilla y superficial) de

que cualquier persona que se asuma como indígena, o perteneciente a una comunidad indígena, esté registrada en las listas de los ejidatarios del lugar. No obstante, lo anterior no significa que esté determinado fehacientemente o con suficiencia el origen étnico de la persona y su vínculo con la comunidad.

Cabe resaltar que esta reforma no reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derecho sino como “entidades de interés público”, esto es, como objetos de asistencia social, sujetos a una política instrumentada por el Estado. Si bien la reforma reconoció el derecho a la libre determinación de estas comunidades, constituyó una legislación incompleta, pues delegó su aplicación facultativa a los congresos estatales, que debían expedir su reglamentación y, por ende, garantizar su adecuada aplicación; situación que a la fecha no se concreta.

EL CONVENIO 169 DE LA OIT

Y SUS IMPLICACIONES EN EL DERECHO ELECTORAL

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes es un tratado internacional, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989, que refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales de los Estados-nación donde viven, así como respecto de las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El gobierno mexicano adoptó el Convenio 169 de la OIT durante un proceso que finalizó con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.

La declaración de esa adopción consta de 46 artículos que instauran los mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales se incluyen la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de sus cono-

cimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa, entre otros.

Los dos postulados básicos bajo los cuales debe interpretarse este convenio son los siguientes: *a)* el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, sus formas de vida y sus instituciones, y *b)* su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan, lo que se sustenta en el artículo 2° constitucional, que a la letra consigna: “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”. Esta definición es acorde con los términos del Convenio 169 de la OIT:

- a) Los pueblos tribales en países independientes [son aquellos] cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.
- b) Los pueblos en países independientes [son] considerados indígenas por el hecho de descender de 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 [Convenio 169 OIT].

Cabe señalar que antes de la reforma de 2001 se aplicaba el mismo instrumento que durante décadas dio cobertura a la lucha indígena. El Convenio 169 de la OIT establecía que el criterio fundamental para su aplicación era la conciencia tribal (autoadscripción) para determinar qué grupos debían recibir un tratamiento especial por parte del Estado.

En el terreno electoral indígena, los primeros casos de la aplicación del Convenio 169 de la OIT ocurrieron en Oaxaca el 25 de octubre de 1990, pues la condición jurídica de las comunidades indígenas estaba definida en el artículo 16, que les reconocía personalidad jurídica de derecho público, así como el derecho a determinar sus propias formas de gobierno en el seno del estado.

Por ejemplo, el artículo 25 de la Constitución de Oaxaca por primera vez previó el reconocimiento de usos y costumbres en materia electoral, lo que permitió que las elecciones municipales de 1995 se llevaran a cabo sin la participación de partidos políticos, práctica que continúa hasta la fecha con un éxito notable y con muy pocos incidentes en 418 de los 570 municipios del estado (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1996: 243).

Lo anterior representó un salto cualitativo en la política de reconocimiento de la pluralidad y la diversidad indígenas, al concretarse la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y el reconocimiento de su autonomía política para elegir a sus gobiernos locales. En 1997 su denominación cambiaría a “normas de derecho consuetudinario”, y en 2012, a “sistemas normativos internos” (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca: 2014).

DISTRITOS ELECTORALES INDÍGENAS

El Estado mexicano está obligado a garantizar los derechos políticos de los pueblos indígenas con base en la reforma constitucional de 2001; igualmente, se han generado políticas para restituir los derechos políticos a los pueblos y a las comunidades indígenas. Entre los avances que se han producido en este sentido se encuentran los siguientes: la modificación de las leyes electorales locales y la obligación de los partidos políticos de promover candidaturas indígenas. Un avance significativo a nivel federal (que aún se encuentra en proceso de consolidación) es la conformación de distritos uninominales que posean una alta concentración de pobla-

ción indígena, dentro de los 300 distritos electorales federales en los que se divide el país.

Sin embargo, quienes diseñaron y aplicaron la redistribución electoral fueron principalmente los partidos políticos, por lo cual la representatividad de los indígenas fue muy escasa. En las tareas relativas a la organización electoral los distritos federales electorales garantizaron la representación política y el desempeño óptimo del diseño de los distritos electorales; la actualización del padrón electoral, la credencialización, la planeación y el desarrollo de las labores de educación cívica.

En el artículo 53 de la Carta Magna se fijaron los distintos criterios demográficos para delimitar las demarcaciones, por lo que los distritos electorales uninominales serían determinados con base en los resultados del Censo General de Población y, más tarde, con base en el padrón electoral, cuya actualización es constante. De esta manera, se reflejaría mejor la dinámica poblacional en el momento de la redistribución. Esta medida constituye una acción afirmativa en la medida en que brinda preferencia a las personas indígenas, partiendo de la subrepresentación que existe, con el propósito legítimo de dar cumplimiento al artículo 2º, segundo párrafo, apartado B, de la Constitución federal, para conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuya finalidad es alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.¹²

Por su parte, el 11 de febrero de 2004 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la redistribución para las elecciones del 2 de julio de 2006 y del 2 de julio de 2009. De acuerdo con esta redistribución se estableció que de los 300 distritos

12. Según la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el considerando 10 de la sentencia dictada en el expediente identificado con el número SUP-RAP-726/2017, particularmente en las páginas 186 y 187.

uninominales 28 poseían 40% o más de población indígena. De esta manera, se dio cumplimiento al mandato constitucional establecido el 14 de agosto de 2001, en el sentido de tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas en la demarcación territorial de los distritos uninominales, con el fin de propiciar su participación política (*Diario Oficial de la Federación*, 2001: 2-4).¹³

Esta primera redistribución tenía el objetivo de que se eligieran 28 diputados indígenas, pese a lo cual no todas las postulaciones se pudieron considerar indígenas, debido a que, para la conformación de este tipo de distritos, era necesario tomar en cuenta que las localidades y los municipios tuvieran una mayoría de población indígena, además de vías de comunicación y servicios públicos. Los 28 distritos indígenas reconocidos en ese momento se localizaban en los siguientes estados: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3, y Yucatán, 3 (IFE, 2005).

El resultado de esta primera distritación fue poco alentadora, ya que sólo 14 curules fueron ocupadas por diputados de representación indígena, de un total de 28 distritos, lo que representó 50 por ciento.

El 28 de octubre de 2015 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con base en su jurisprudencia 37/2015, ordenó a la autoridad administrativa electoral que antes de tomar una decisión que afectara los derechos de los pueblos indígenas realizara una consulta a las instituciones representativas de esos pueblos, por lo que, en cumplimiento de esa jurisprudencia y de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos

13. Artículo tercero transitorio del "Decreto por el que se aprueba el diverso en el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, México, 14 de agosto de 2001, pp. 2-4.

Mexicanos, el Consejo General del INE aprobó el “Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral” (INE, 2016).

A la postre, entre el 1° de enero y el 26 de agosto de 2016, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el INE realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas que participarían en el proceso de redistritación electoral federal.

Durante 2016 y 2018 el instituto electoral realizó una consulta para definir la nueva distritación electoral (INE: 2017), que estaría vigente hasta los comicios de julio de 2018. Con base en esa consulta fueron reconocidos 28 distritos electorales indígenas (de los cuales 13 se caracterizaban por tener 60% o más de esa población, y 15, de 40 a 59%); mientras que en el ámbito local se consolidaron 56 distritos. Para la distritación federal se llevó a cabo una consulta en cada una de las 32 entidades federativas, pero para la distritación local sólo se realizaron 18 consultas (cuadro 1).

Los distritos federales electorales eminentemente indígenas son: tres nahuas, en Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí; dos mayas en Yucatán; dos tzeltales y dos tzotziles en Chiapas, y uno para cada uno de los pueblos ch’ol, mixteco, mazateco y zapoteco en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, respectivamente.

Los 28 distritos con población indígena se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Con 40% y hasta menos de 50% de población indígena: 10 distritos.
- Con más de 50% y hasta 60% de población indígena: 6 distritos.
- Con más de 61% de población indígena: 12 distritos (INE, 2017).

En las elecciones de 2018 se determinó que, con base en una acción afirmativa a favor de la población indígena, debido a la des-

Cuadro 1. Personas indígenas que han accedido a diputaciones federales en distritos con 40% o más de población indígena

AÑO	Total de distritos indígenas	Distritos a los que acceden personas indígenas	Mujeres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas
2006	28	14 50%	2 14.28%
2009	28	10 35.71%	3 30%
2012	28	7 25%	2 28.57%
2015	28	6 21.42	0 0%

Fuente: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506209&fecha=30/11/2017.

ventaja que siempre han padecido para acceder a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fueran postulados candidatos de origen indígena al menos en 12 de los 28 distritos electorales uninominales con 40% de población indígena, lo que representaba 4% de los 300 distritos electorales del país. Los 12 distritos electorales en los que un partido político o una coalición registraran personas indígenas para las candidaturas de mayoría relativa además deberían garantizar la paridad de género, con la finalidad de que en seis distritos (50%) fueran postuladas mujeres y en los otros seis distritos (50%) fueran postulados hombres como candidatos.

CANDIDATURAS INDÍGENAS EN LAS ELECCIONES DE 2018

El INE y el TEPJF aprobaron que en 13 de los 28 distritos electorales indígenas los partidos políticos nombraran candidatos de algún pueblo originario. Eran 13 distritos en los cuales la población originaria representaba más de 60%, por lo cual se determinó

que estrictamente ahí debían ser elegidos representantes indígenas, quienes debían acreditar su condición mediante una constancia que avalara su vínculo con la comunidad.

Para el registro de los candidatos se tuvo en cuenta lo señalado por la Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el considerando 10 de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-726/2017, particularmente en las páginas 186 y 187:

En efecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como preservar el cumplimiento de la medida; esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

Dicho vínculo efectivo puede tener lugar a partir de la pertenencia y conocimiento del ciudadano indígena que pretenda ser postulado por los partidos políticos, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, como ya se dijo, se deberá acreditar por los partidos políticos al momento del registro, con las constancias que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se apuntan enseguida:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.
- Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno

a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado.

- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Lo anterior, a fin de garantizar que los ciudadanos en dichas circunscripciones votarán efectivamente por candidatos indígenas, garantizando que los electos representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa.

Por último, y en relación con este tema, cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se deberá asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, conforme a lo establecido en la *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, capítulo v, denominado “Directrices de actuación para resolver casos relativos al derecho electoral indígena” [INE, 2018].

Las constancias analizadas por las autoridades comunitarias que obran en los expedientes de las 13 fórmulas para candidaturas indígenas a diputaciones federales durante el proceso electoral 2017-2018 fueron suscritas por comisariados ejidales, presidentes municipales, agentes municipales, asociaciones comunales, asociaciones civiles, organizaciones de la sociedad civil al servicio de las comunidades indígenas, fondos regionales indígenas y fundaciones, así como asambleas comunitarias, entre otros.

De acuerdo con la legislación, los candidatos a una representación indígena son elegidos desde las bases del partido político (es decir, de su padrón de militantes), mas no desde las bases de la comunidad indígena. Por eso la mayoría de las veces los candidatos propuestos por los partidos políticos no tienen vínculos reales con las comunidades originarias que pretenden representar. El diseño legal e institucional de los procesos electorales permite espacios para que se produzca este tipo de vicios que obstaculizan la efectiva y genuina representación indígena.

Los 28 distritos electorales indígenas se dividieron de la siguiente forma: siete en Oaxaca, cinco en Chiapas, cuatro en Puebla, tres en Veracruz, tres en Yucatán, dos en Guerrero, dos en Hidalgo, uno en San Luis Potosí y uno en Quintana Roo.

Los municipios que presentaron una candidatura indígena fueron los siguientes

CHIAPAS

PALENQUE

Los municipios que pertenecen a este distrito son Palenque, Catazajá, La Libertad, Sabanilla, Salto de Agua, Tila, Tumbalá y Yajalón. Las personas que se consideran indígenas en esta zona de Chiapas constituyen 74.67% de la población y la etnia que predomina es la chol, de acuerdo con datos del Sistema de Información Cultural. Los candidatos a la diputación federal de este distrito fueron los siguientes:

Distrito	Partido político	Candidato
1. Palenque	PT, Morena, PES	Manuela del Carmen Obrador Narváez
1. Palenque	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Verónica Tego Ortiz
1. Palenque	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Juan Gabriel Robles Ballinas

BOCHIL

En esta región electoral el pueblo tzeltal y el tzotzil presentaron a los siguientes candidatos a la diputación federal:

Distrito	Partido político	Candidato
2. Bochil	PT, PES	Antonio Valdez Wendo
2. Bochil	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Rodolfo Yamil Bermúdez Habib
2. Bochil	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Sonia Rodríguez Hernández

OCOSINGO

Los municipios que conforman este distrito son Chilón, Ocosingo, Sitalá, Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas y estuvieron representados por los siguientes candidatos a la diputación federal:

Distrito	Partido político	Candidato
3. Ocosingo	PT, Morena, PES	Alfredo Vázquez Vázquez
3. Ocosingo	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Alejandro Enrique Bravo del Carpio
3. Ocosingo	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Bruno de Jesús Herrera Monzón

SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS

Los municipios que conforman este distrito son Chamula, San Cristóbal de las Casas, San Juan Cancuc, San Lucas, Tenejapa y Zinacantán. El pueblo con mayor peso en esta zona es el tzotzil y los siguientes son los candidatos que aspiraron a una diputación federal:

Distrito	Partido político	Candidato
4. San Cristóbal de las Casas	PT, Morena, PES	Clementina Marta Dekker Gómez
4. San Cristóbal de las Casas	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Enoc Hernández Cruz
4. San Cristóbal de las Casas	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Enrique Gómez Hernández

LAS MARGARITAS

Este distrito chiapaneco tiene su cabecera en Las Margaritas, donde el pueblo tojolabal es el más importante. Está formado por los siguientes municipios: Altamirano, Amatenango del Valle, Chanal, Huixtán, La Independencia, Las Margaritas, Oxchuc, San Cristóbal de las Casas, Teopisca y Maravilla Tenejapa, y los siguientes son los candidatos a diputados federales que contendieron en las elecciones:

Distrito	Partido político	Candidato
5. Las Margaritas	PT, Morena, PES	Yanet Martínez Domínguez
5. Las Margaritas	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Alicia Muñoz Constantino
5. Las Margaritas	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Myriam Cecilia Sánchez Barrón

GUERRERO

TLAPA DE COMONFORT

Guerrero sólo cuenta con un distrito electoral indígena, conformado por 18 municipios: Alcozauca de Guerrero, Alpoyeca, Atlamajalcingo del Monte, Cualác Huamuxtitlán, Igualapa, Malinaltepec, Metlatónoc, Olinalá, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlalixtaquilla de Maldonado, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochihuehuetlán, Xochistlahuaca, Iliatenco y Cochoapa el Grande. En este distrito los tlapanecos y los mixtecos son los pueblos indígenas más importantes y como candidatos a diputados federales se registraron los siguientes personajes, incluido un candidato independiente.

Distrito	Partido político	Candidato
6. Tlapa de Comonfort	PT, Morena, PES	Javier Manzano Salazar
6. Tlapa de Comonfort	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Kathya María Flores Puertos
6. Tlapa de Comonfort	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Ninel Salazar Bazán
6. Tlapa de Comonfort	Candidaturas independientes	Víctor Joel Echeverría Valenzuela

HIDALGO

HUEJUTLA DE REYES

Hidalgo también luchó por tener representantes indígenas en San Lázaro, con base en su distrito de la cabecera de Huejutla de Reyes. Este distrito, con mayoría del pueblo nahua, está conformado por 15 municipios: Atlapexco, Calnali, Huautla, Huazalingo, Huejutla de Reyes, Jaltocán, Lolotla, Molango de Escamilla, San Felipe Orizatlán, Tepehuacán de Guerrero, Tianguistengo, Tlanchinol, Xochiatipan, Xochicoatlán y Yahualica.

La coalición de Juntos Haremos Historia en ese estado compitió disgregada, por lo cual el Partido del Trabajo, Morena y el

Partido Encuentro Social postularon a sus propios candidatos a una diputación federal:

Distrito	Partido político	Candidato
7. Huejutla de Reyes	PT	Fortunato González Islas
7. Huejutla de Reyes	Morena	Fortunato Rivera Castillo
7. Huejutla de Reyes	PES	Jesús Pérez Ramírez
7. Huejutla de Reyes	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Sayonara Vargas Rodríguez
7. Huejutla de Reyes	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Marlen Medina Fernández

OAXACA

TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN

En este distrito los principales pueblos originarios son chinanteco, mazateco, cuicateco, ixcateco, nahua y mixe. En este distrito se encuentran representados 76 municipios y los siguientes son los candidatos que querían ser parte de la nueva legislatura:

Distrito	Partido político	Candidato
8. Teotitlán de Flores Magón	PT, Morena, PES	Irma Juan Carlos
8. Teotitlán de Flores Magón	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Francisco Martín Vela Gil
8. Teotitlán de Flores Magón	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Anamia Méndez Ortega

TLACOLULA DE MATAMOROS

Otro distrito oaxaqueño que tuvo candidatos de un pueblo originario fue Tlacolula de Matamoros, donde el pueblo zapoteco constituye la mayoría de la población. En este distrito los siguientes son

los personajes que aspiraban a ocupar una curul en la Cámara de Diputados:

Distrito	Partido político	Candidato
9. Tlacolula de Matamoros	PT, Morena, PES	Azael Santiago Chepi
9. Tlacolula de Matamoros	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Felicitas Hernández Montaña
9. Tlacolula de Matamoros	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	María de Fátima García León

SAN LUIS POTOSÍ

TAMAZUNCHALE

San Luis Potosí también tiene un distrito que se inscribió en la lista del INE para competir por una diputación federal. Tiene cabecera en Tamazunchale y el pueblo originario que predomina en su territorio es el huasteco, conformado por 13 municipios: Aquismón, Tancanhuitz, Coxcatlán, Huehuetlán, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tanlajas, Axtla de Terrazas, Xilitla y Matlapa.

Distrito	Partido político	Candidato
10. Tamazunchale	PT, Morena, Encuentro Social	Alfonso Felipe Josefa
10. Tamazunchale	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Bernarda Reyes Hernández
10. Tamazunchale	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Marcelino Rivera Hernández

VERACRUZ

TANTOYUCA

En Veracruz hay un distrito electoral federal que representa a los pueblos nahua y huasteco. Está conformado por 15 munic-

pios: Benito Juárez, Chalma, Chiconamel, Chicontepec, Chontla, Huayacocotla, Ilamatlán, Ixcatepec, Ixhuatlán de Madero, Platón Sánchez, Tantoyuca, Texcatepec, Tlachichilco, Zacualpan y Zontecomatlán. En este distrito se presentaron cinco candidatos a una diputación federal:

Distrito	Partido político	Candidato
11. Tantoyuca	PT	Valentín Arrieta San Román
11. Tantoyuca	Morena	Filemón Zeferino Mendoza
11. Tantoyuca	PES	Ana Graciela Pérez Cruz
11. Tantoyuca	PRI, PVEM, Nueva Alianza	María Guadalupe Argüelles Lozano
11. Tantoyuca	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Jesús Guzmán Avilés

YUCATÁN

VALLADOLID

Valladolid cuenta con una población aproximada de 397 541 personas, 83.67% de las cuales se considera indígena. Los siguientes son los candidatos que compitieron para una diputación federal y que representan a 35 municipios:

Distrito	Partido político	Candidato
12. Valladolid	PT, Morena, PES	Jazmín Yaneli Villanueva Moo
12. Valladolid	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Jesús Carlos Vidal Peniche
12. Valladolid	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Manuel Jesús Argaez Cepeda

TICUL

El último distrito de esta lista tiene una población aproximada de 409 000 personas, de las que 83.93% se considera indígena. Este

distrito abarca 34 municipios y los siguientes son los candidatos que hicieron campaña para obtener una diputación federal:

Distrito	Partido político	Candidato
13. Ticul	PT, Morena, PES	Alejandra de los Ángeles Novelo Segura
13. Ticul	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Juan José Canul Pérez
13. Ticul	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Sara Guadalupe Castillo Novelo

IMPACTO DE LA VOTACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN LAS ELECCIONES DE 2018

El domingo 1° de julio de 2018 se realizaron las elecciones federales más importantes de la historia reciente de nuestro país, pues se eligió al presidente de la República, a 500 diputados federales y a 128 senadores; varias gubernaturas y centenas de presidentes municipales y regidurías. En total fueron elegidos más de 3500 cargos de representación popular.

Los resultados de los 13 distritos electorales de nuestro estudio fueron los siguientes:¹⁴

14. Sistema de Consulta de la Estadística del Proceso Electoral de 2017-2018, en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>. Consultado el 8 de diciembre de 2018.

Distrito	Partido político	Diputado electo	Total de votos	Porcentaje
1. Palenque	PT, Morena, PES	Manuela del Carmen Obrador Narváez	65 992	53.6363
2. Bochil	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Rodolfo Yamil Bermúdez Habib	51 818	44.6087
3. Ocosingo	PT, Morena, PES	Alfredo Vázquez Vázquez	52 729	46.4065
4. San Cristóbal de las Casas	PT, Morena, PES	Clementina Marta Dekker Gómez	74 265	49.7204
5. Las Margaritas	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Alicia Muñoz Constantino	56 691	43.0916
6. Tlapa de Comonfort	PT, Morena, PES	Javier Manzano Salazar	71 675	56.4370
7. Huejutla de Reyes	Morena	Fortunato Rivera Castillo	49 226	35.3480
8. Teotitlán de Flores Magón	PT, Morena, PES	Irma Juan Carlos	68 648	52.5909
9. Tlacolula de Matamoros	PT, Morena, PES	Azael Santiago Chepi	101 639	60.8598
10. Tamazunchale	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Bernarda Reyes Hernández	45 637	32.6122
11. Tantoyuca	PAN, PRD, Movimiento Ciudadano	Jesús Guzmán Avilés	65 783	44.3562
12. Valladolid	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Jesús Carlos Vidal Peniche	61 671	42.5666
13. Ticul	PRI, PVEM, Nueva Alianza	Juan José Canul Pérez	61 570	41.5390

REFLEXIÓN FINAL

Sin duda, la democracia mexicana en materia electoral ha tenido avances importantes durante los últimos 25 años; sin embargo, en lo que concierne a la representación indígena existen fuertes rezagos. Si bien se han producido reformas importantes al respecto, aún quedan resquicios en la legislación secundaria que propician un alejamiento de la genuina (utilizo el término que emplea nuestra Constitución) representación político-electoral de la población más marginada, con carencias de diversa índole, y con la cual aún persiste una deuda histórica.

En la práctica, esos resquicios han provocado que, en diversos distritos electorales indígenas, se postulen personas que sólo cumplen de manera formal los requisitos que exige la ley para la representación indígena; sin embargo, no constituyen una personificación genuina de los intereses de esa población, puesto que en muchos casos, como se evidenció en este capítulo, no existe arraigo ni identificación con respecto a la población que los postulantes pretenden representar. Incluso, muchos candidatos no hablan la lengua originaria de la población indígena a la que aspiran a gobernar y difícilmente cumplen con el requisito de residencia y con el reconocimiento del comisariado ejidal. En consecuencia, no existe reconocimiento ni, peor aún, legitimidad del candidato, quien, insisto, se aleja de la genuina representación.

El INE determinó los lineamientos para la postulación de candidatos indígenas; no obstante, durante las elecciones de 2018 fue insuficiente que haya obligado a partidos y coaliciones a registrar candidatos indígenas por lo menos en 13 de los 28 distritos étnicos del país, pues hubo partidos que postularon a personas sin ninguna ascendencia en los pueblos originarios.

Una idea recurrente en el imaginario colectivo es que la conciencia política de los pueblos indígenas es unánime y consensual, por lo que se cree que las comunidades se oponen tajantemente a

las elecciones multipartidistas. Sin lugar a dudas, en muchas comunidades indígenas existe un rechazo radical a los partidos tradicionales y una apuesta por los usos y costumbres, pero en 2018 la participación electoral fue muy alta en casi todas las regiones indígenas, donde el sistema de partidos está igual de fragmentado que en el resto del país. Más allá de hablar de una votación indígena, convendría referirse a diversas votaciones indígenas, lo cual tiene consecuencias importantes para la inclusión política de las poblaciones originarias.

Por último, surge una pregunta: ¿acaso en la comunidad indígena no existe una persona que pueda asumir la propuesta de representarla? Seguramente la hay y el desafío es encontrarla para garantizar una representación genuina y fidedigna al margen de los partidos.

REFERENCIAS CITADAS

- Armenta, P. (2006). Elecciones por usos y costumbres en México. *Revista Letras Jurídicas*, 14 (año VII, julio-diciembre), 147-163.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- Caso, A. (1962). *Los ideales de la acción indigenista en los centros coordinadores*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Chacón, David (2009). *Democracia, nación y autonomía étnica*. México: Porrúa.
- Coalición Gobierno por México al Frente (PRD-PAN-Movimiento Ciudadano) (2018). Plataforma Electoral y Programa de Gobierno por México al Frente, 2018-2024, INE. Obtenido en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96279/CGex201806-07-ap-1-anexo-unico.pdf>. Consultado el 20 de febrero de 2019.
- Coalición Juntos Haremos Historia (2018). Plataforma Electoral y Programa de Gobierno Coalición Juntos Haremos Historia, 2018-2024, INE. Obtenido en <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/convenios-de-coalicion/>. Consultado el 20 de febrero de 2019.
- Coalición PRI-PVEM-Nueva Alianza (2018). Plataforma Electoral y Programa de Gobierno Coalición PRI-PVEM-Nueva Alianza, 2018-2024, INE. Obtenido en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a2.pdf>. Consultado el 20 de febrero de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001). Reforma publicada el 14 de agosto de 2001. México: Cámara de Diputados. Obtenido en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001. Consultado el 10 de diciembre de 2019.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2003). México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Col. Cuadernos de Legislación Indígena).

- (1991). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Obtenido en http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf. Consultado el 10 de enero de 2019.
- Correas, O. (2003). *Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*. México: Fontamara.
- (2007). *Derecho indígena mexicano I*. México: UNAM/Conacyt/Ediciones Coyoacán/CEIICH.
- Denninger, E., y Grimm, D. (2007). *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*. Madrid: Trotta.
- Díaz, H. (2006). *Elogio de la diversidad, globalización, multiculturalismo y etnografía* (2ª ed.). México: Siglo XXI.
- Durand, C. (2005). *Derecho indígena*. México: Porrúa.
- Estrach, M. (2001). La máscara del multiculturalismo. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 94. Barcelona: Universidad de Barcelona. Obtenido en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-104.htm>. Consultado el 10 de enero de 2020.
- Flores, C. (2003). Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por usos y costumbres. En *Derechos indígenas y elecciones* (pp. 31-49). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Frente Zapatista de Liberación Nacional (1997). *Acuerdos sobre derechos y cultura indígena*. México: Multiediciones California.
- Gidi, E. (2005). *Los derechos políticos de los pueblos indígenas*. México: Porrúa.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (1998). Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Obtenido en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2019.
- González, J. (2001). Debate nacional sobre derechos indígenas: lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro descompone? En *Constitución y derechos indígenas* (pp. 269-281). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- González, J. (2010). *El Estado, los indígenas y el derecho*. Mexico: UNAM.
- Instituto Electoral y de Participación ciudadana de Oaxaca(2014) Memoria Electoral Sistemas Normativos Internos, *Proceso Electoral 2012-2013*, IEEPCO consultado vía electrónica el 10 de diciembre 2019 en <https://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2014/msni2.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (2002). *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales 1995, 1996*. Oaxaca: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.
- (1996). *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales 1996*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca (2014). *Memoria del proceso electoral 2013 (sistemas normativos internos)*. Oaxaca: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Obtenido en <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2014/msni2.pdf>. Consultado el 20 de febrero de 2019.
- Instituto Federal Electoral (2005). La distritación electoral 2004-2005. México: Instituto Federal Electoral. Obtenido en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DERFE/DERFE-DistritosElectores/DERFE-ProductosGeoElecDesc-docs/Dist20042005CaminDemo.pdf>. Consultado el 8 de enero de 2020.
- Instituto Nacional Electoral (2017). Acuerdo INE/CG59/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/92303>. Consultado el 8 de agosto de 2018.
- (2016). Acuerdo INE/CG93/2016 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de fecha 26 de febrero de 2016, por el que se aprueba el protocolo para la consulta a pueblos y comu-

nidades indígenas en materia de distritación electoral. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/87474>. Consultado el 18 de diciembre de 2019.

——— (2018). Acuerdo INE/CG451/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC 260/2018, se da respuesta respecto a los parámetros para la verificación del vínculo comunitario de las personas indígenas que fueron propuestas por los partidos políticos como candidatas a puestos de elección popular. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95996/CGex201805-11-ap-4.pdf>. Consultado el 8 de octubre de 2019.

——— (2018). Acuerdo INE/CG59/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/92303>. Consultado el 8 de octubre de 2019

——— (2018). Conoce los distritos donde partidos y coaliciones deberán postular candidaturas indígenas. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://centralelectoral.ine.mx/2018/02/15/conoce-los-distritos-donde-partidos-y-coaliciones-deberan-postular-candidaturas-indigenas/>. Consultado el 10 de diciembre de 2019.

——— (2018). Sistema de Consulta de la Estadística del Proceso Electoral de 2017-2018. México: Instituto Nacional Electoral. Obtenido en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>. Consultado el 8 de diciembre de 2019.

- Instituto Nacional Indigenista (1962) *Acción Indigenista*, México, Vol. 2, Núm. 109.
- Kurczyn, P. (2002). Reflexiones sociojurídicas acerca de las reformas constitucionales en materia indígena. En *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena* (pp. 67-87). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Nava, O. (2008). Derecho indígena electoral comparado. *Revista Quid Iuris*, año 3, vol. 7. Chihuahua: Tribunal Electoral de Chihuahua.
- Navarrete, F. (2008). *Los pueblos indígenas de México*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Nieto, M. (2014). La constitucionalización de los derechos indígenas en México. En *Memorias de las Jornadas de Derecho Indígena 2013-2014* (pp. 53-64). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Núria Estrach Mira (2001), La Máscara del Multiculturalismo, Migración y Cambio Social Número extraordinario dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio) Scripta Nova, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 94 (104), 1 de agosto de 2001.
- Silva, J. (2003). Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *Derechos indígenas y elecciones* (pp. 79-144). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valdivia, T. (diciembre de 2009-mayo de 2010). La reforma electoral oaxaqueña en los ayuntamientos mixes. *Pueblos y Fronteras Digital* 5 (8). Obtenido en <http://www.iiia.unam.mx/directorio/archivos/VADT540702/Articulo.LaReformaElectoralOaxaqueñaEnLosMunicipiosMixes.pdf>.
- Wihelm, M. (2002). *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina*. Barcelona: Cedecs.

El proceso electoral 2018. Retos y desafíos para la democracia en México se terminó de imprimir en septiembre de 2021 en los talleres de Editorial Color, ubicados en Naranjo 96 bis, col. Santa María la Ribera, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Ediciones Uache; la corrección de estilo, de Ricardo Gallardo y Esteban Manteca; la formación, de Cecilia Vargas.

El 1° de julio de 2018 se realizaron las elecciones más grandes -por dimensión e importancia- de la historia contemporánea de México: Presidente de la República; 128 escaños en el Senado; 500 curules en la Cámara de Diputados, 30 gubernaturas y sus respectivos congresos locales, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías que en suma, representaron alrededor de 3400 puestos de elección popular. A través de diez investigaciones académicas que se inscriben en la Ciencia Política, la Sociología y el Derecho, el público lector encontrará algunas respuestas a cuestionamientos como: ¿cuáles son las condiciones sociopolíticas y características institucionales que permitieron procesar una de las elecciones más grandes de nuestra historia político-electoral? ¿Cuáles son sus posibles consecuencias en la consolidación de la democracia?

En dos apartados, se estudian los principales cambios en el marco normativo nacional, así como sus impactos en la cultura política, la participación ciudadana y el surgimiento de nuevos actores que modificaron la geografía electoral y la distribución del poder político en el país. La obra contribuye con un precedente valioso para explicar la complejidad de este proceso y comprender la experiencia nacional que contrasta con el resto de América Latina en tiempos no sólo de la globalización de la economía, sino de la democracia como forma de gobierno.



PUBLICACIONES



9 786072 824348