

El presente libro es un producto colectivo que, siguiendo la trayectoria de estudio que desde hace más de 25 años el Área de Procesos políticos de la UAMI ha realizado, analiza los procesos electorales en México, ahora, desde la óptica teórica de la gobernanza electoral. Una apuesta interesante que nos permite mirar en su totalidad las diversas fases del proceso electoral y no sólo sus resultados e implicaciones políticas. En esta aventura intelectual pretendemos poner en juicio el enfoque de la gobernanza, sus alcances, pero también, a raíz de los sucesos e implicaciones de la pandemia de salud por COVID 19, sus limitaciones; nos parece muy importante clarificar los elementos que desde ese enfoque permitan enriquecer el debate sobre la democracia representativa y las posibles transformaciones electorales para mejorar la dinámica de la vida democrática en nuestro país.

A la pregunta ¿cómo se estudia el proceso electoral de 2021 desde la gobernanza electoral? Respondemos con una idea precisa: el enfoque de gobernanza electoral permite entender el papel de las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales y el desempeño de los actores políticos en procesos en crisis; pues, mientras que en otros países se detuvieron los procesos electorales, en México el robusto andamiaje del sistema político electoral permitió el desempeño correcto de los actores involucrados en un contexto de franca crisis.

La obra aborda a detalle los postulados teóricos que ilustran los indicadores con los cuales la gobernanza electoral propone el abordaje de los procesos electorales (reglas del juego, actores, evaluación), así como discute sobre los actores con los cuales se evalúa el proceso electoral 2021.

Como se ve, la materia de este libro es vasta y compleja, analizar el proceso electoral de 2021 desde el enfoque de gobernanza electoral, no pretendemos agotar todas las vetas de estudio pero sí aplicar desde dicho enfoque el análisis de diversos momentos, actores y contextos que posibilitan el entendimiento de nuestro modelo político nacional.



ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO 2021: LA GOBERNANZA ELECTORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Enrique Cuna Pérez
Manuel Larrosa Haro
(Coordinadores)

Elecciones y Partidos políticos en México 2021:
la gobernanza electoral en tiempos de pandemia



ENRIQUE CUNA PÉREZ
MANUEL LARROSA HARO
(COORDINADORES)







Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Rector General

Dr. José Antonio de los Reyes Heredia

Secretario General

Dra. Norma Rondero López

Directora de Publicaciones y Promoción Editorial

Dra. Freja Innina Cervantes Becerril

Unidad Iztapalapa

Rector de la Unidad

Dra. Verónica Medina Bañuelos

Secretario de la Unidad

Dr. Javier Rodríguez Lagunes

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. José Régulo Morales Calderón

Coordinadora General del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades

Dra. Alicia Martha Lindón Villoria

Jefe del Departamento de Sociología

Dr. Adrian Hernández Cordero

Asistente Editorial

Dr. Carlos Juárez Gutiérrez

ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO 2021:
LA GOBERNANZA ELECTORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Elecciones y partidos políticos en México 2021: la gobernanza
electoral en tiempos de pandemia

PRIMERA EDICIÓN: OCTUBRE DE 2023, CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO
DERECHOS RESERVADOS PARA TODAS LAS EDICIONES EN CASTELLANO

© UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
PROLONGACIÓN CANAL DE MIRAMONTES NUM. 3855
EX HACIENDA SAN JUAN DE DIOS
ALCALDÍA TLALPAN, 14387, CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO
UNIDAD IZTAPALAPA

© EDICIONES DEL LIRIO, S.A. DE C.V.
AZUCENAS 10, COL. SAN JUAN XALPA, ALCALDÍA IZTAPALAPA
C.P. 09850, CIUDAD DE MÉXICO
www.edicionesdellirio.com.mx
ISBN UAM:978-607-28-2950-3
ISBN EDL:978-607-8930-50-0

ASISTENCIA EDITORIAL
DR. CARLOS JUÁREZ GUTIÉRREZ
LIC. HANNIA ANNETTE ZUHELYN RAMÍREZ MEZA

IMPRESO EN MÉXICO / PRINTED IN MEXICO

Este libro ha sido dictaminado positivamente por pares académicos ciegos y externos a través del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-I, se privilegia con el aval de la institución coeditora. Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o cualquier otro idioma.

ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO 2021: LA GOBERNANZA
ELECTORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Enrique Cuna Pérez
Manuel Larrosa Haro
(Coordinadores)





ÍNDICE

Elecciones en pandemia, un análisis desde la gobernanza.	
A manera de Introducción	
Enrique Cuna Pérez, Manuel Larrosa Haro	9
El ciclo de la gobernanza electoral y su fase legislativa o política	
Luis Medina Torres	27
La adjudicación de reglas en el esquema de gobernanza electoral.	
Descripción teórica y aplicación empírica en casos relevantes 2020-2022	
Edwin C. Ramírez Díaz	41
De la etapa administrativa en el ciclo de gobernanza electoral:	
el caso mexicano tras la reforma de 2014	
Omar de la Cruz Carrillo	67
MORENA en 2021: de mayoría calificada a mayoría absoluta, consecuencias	
de la agenda legislativa y la gobernanza electoral	
Manuel Larrosa Haro y Eduardo Bermúdez	83
El desempeño electoral de los partidos políticos de oposición en el proceso	
electoral de 2021	
Alberto Escamilla Cadena y René López De la Torre	105
La desaparición de los partidos minoritarios en 2021, un análisis	
desde las reglas del juego	
Enrique Cuna Pérez	131
Representación política e integración de la LXV Legislatura	
de la Cámara de Diputados 2021	
Ricardo Espinoza Toledo	153
El reparto de las gubernaturas y los congresos estatales	
en las elecciones de 2021	
Javier Rosiles Salas	167

**Elecciones en la Ciudad de México 2021: reconfiguración política
del principal bastión de izquierda en el país**

José Antonio Carrera Barroso

197

**Sistema electoral y sistema de partidos en México: las interacciones
del presente y las reglas del porvenir**

Francisco Reveles Vázquez

223

De los autores

243

ELECCIONES EN PANDEMIA, UN ANÁLISIS DESDE LA GOBERNANZA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN.

Enrique Cuna Pérez
Manuel Larrosa Haro

I PROCESO ELECTORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

El proceso *electoral* de 2021 sirvió para elegir a 500 diputados y diputadas federales -300 correspondieron al principio de mayoría relativa y 200 al de representación proporcional-, y a los titulares de 15 gubernaturas. Asimismo, se seleccionaron mil 923 presidencias municipales, 2 mil 57 sindicaturas, 14 mil 222 regidurías y 635 juntas municipales o concejalías, mil 063 diputaciones locales, de las cuales, 642 fueron por mayoría relativa y 421 por representación proporcional. Participaron diez partidos políticos, Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), MORENA, Partido Encuentro Solidario (PES), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Fuerza por México (FM); así como las coaliciones nombradas "Va por México" integrada por PAN, PRI y PRD, y "Juntos Hacemos Historia" integrada por el PVEM, PT y MORENA.

Una jornada masiva de selección de cargos de representación, mayor a veinte mil, donde votaron 49 millones 151 mil 320 ciudadanos de los 93 millones 676 mil 029 inscritos en el padrón electoral (52.66% del total), pero ¿qué hace particularmente diferente este proceso de jornadas anteriores donde los cambios en la representación se llevan a cabo de manera regular dentro de la llamada normalidad democrática?

México vivió este proceso político electoral inmerso en la crisis de salud más importante que haya vivido nuestro país y el mundo en los últimos cien años. La pandemia por COVID 19 volvió singular este proceso que se vio impactado no sólo en el cumplimiento de las fechas electorales sino también en la franca disputa política entre las diversas fuerzas en competencia que retomaron como eje de su estrategia la narrativa impuesta por el tema de salud mundial.

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia el brote de coronavirus COVID-19, México tomó medidas al respecto declarando a la enfermedad como grave y de atención prioritaria (23 de marzo de 2020), proponiendo medidas preventivas para la mitigación y control de los riesgos entre las que se encontraban la suspensión temporal de las actividades de los sectores público, social y privado que involucraran la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, así como la suspensión temporal y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, de eventos masivos, reuniones y congregaciones.¹ Sólo se permitieron el funcionamiento de las actividades consideradas esenciales: las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria; las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana, en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales, la procuración e impartición de justicia, así como la actividad legislativa federal y estatal; las de los sectores fundamentales de la economía; las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica.

Con respecto a los procesos electorales, la Organización de los Estados Americanos (OEA) emitió una *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, en la cual expuso el riesgo de que con la celebración de las elecciones se podría ampliar la propagación de la pandemia, de ahí enfatizaba que “el principal dilema que ha provocado la pandemia en materia electoral es celebrar o postergar las elecciones. Mantener una fecha preestablecida puede tener implicancias sanitarias y poner en peligro la salud de las personas. Posponer la celebración acarrea consideraciones constitucionales y legales. En cualquiera de los casos hay también efectos políticos. Cada país adoptará esta definición en el ejercicio de su soberanía” (OEA, 2020). IDEA Internacional constató que, del veintiuno de febrero de dos mil veinte al veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, al menos 79 países decidieron posponer elecciones nacionales y subnacionales debido a la pandemia; mientras que de los países que decidieron celebrarlas, al menos 120 realizaron alguna elección nacional o referéndum (IDEA, 2021).

En consonancia, el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó, como medida extraordinaria, la suspensión de plazos y términos relacionados con las actividades vinculadas a la función electoral que abarcó diferentes actividades, algunas de las cuales estaban relacionadas con el registro de nuevos partidos políticos (INE/CG82/2020). En los estados de Coahuila e Hidalgo determinó la suspensión temporal del desarrollo de los procesos electorales (INE/CG83/2020) como respuesta a la emergencia sanitaria. La suspensión extraordinaria de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes

.....
1 El Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud de México declararon emergencia sanitaria y, establecieron, entre otras medidas, la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, cuyo objetivo fue implementar el distanciamiento social para mitigar la transmisión poblacional del virus SARS-CoV2, disminuir el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad. Posteriormente, se determinó la suspensión de actividades no esenciales. Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 24, 30 y 31 de marzo.

a la función electoral entró en vigor el veintisiete de marzo de dos mil veinte y se determinó que surtiría sus efectos “hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19”. Dicha suspensión se terminó el 28 de mayo cuando el INE aprobó la reanudación de las actividades inherentes al procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales.

II PANDEMIA Y GOBERNANZA ELECTORAL

En un extenso estudio sobre los procesos electorales en América en tiempos de pandemia, la Fundación Konrad- Adenauer ha concluido que la pandemia del coronavirus representó no sólo un reto para la humanidad, sino también un enorme problema para los gobiernos de la región; quienes respondieron de muchas y variadas maneras a la emergencia, unos declarando el estado de emergencia constitucional, otros expidiendo medidas de protección como cuarentenas, cierre de comercios y de lugares públicos como escuelas, iglesias y universidades, y medidas de distanciamiento social, otros más restringiendo o suspendiendo algunas libertades fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la libertad personal, la libertad de circulación y de tránsito, de reunión y de culto, de ejercicio de la profesión u oficio. En todos los casos la pandemia provocó que el continente más desigual del mundo sea aún más desigual (Fundación Konrad, 2021).

Con respecto a las elecciones el estudio en comento describe el aplazamiento o suspensión de procesos electorales impactando negativamente los derechos políticos, en particular, el derecho a elegir y a ser elegido. La resolución de estas restricciones, según la Fundación Konrad, marcará la estabilidad de la democracia y del Estado de derecho en América Latina; pues hay países en los que desde antes de la pandemia los sistemas electorales y políticos se han caracterizado por deficiencias en materia de participación, paridad, democracia interna de los partidos, su financiación y la de sus campañas; independencia, transparencia y solidez de los órganos electorales y de las elecciones mismas. Concluye dicho y amplio estudio con las siguientes e importantes interrogantes: ¿Cuáles gobiernos de la región se han aprovechado de la pandemia para restringir los derechos políticos de sus ciudadanos? ¿Los órganos legislativos y judiciales lograron mantener el equilibrio de poderes, en una coyuntura que ha tendido a resaltar el protagonismo del ejecutivo? ¿Con qué fines y resultados se postergaron o suspendieron las elecciones en más de diez países de la región? ¿Las medidas excepcionales adoptadas frente al ejercicio de los derechos políticos fueron necesarias, proporcionales, temporales e idóneas, conforme a las legislaciones nacionales que regulan la materia, pero también frente a los límites y controles internacionales? ¿Se implementaron herramientas tecnológicas para garantizar y fomentar la participación masiva del electorado, previendo los inminentes riesgos de contagio de SARS-CoV-2 en elecciones presenciales multitudinarias, y se adoptaron, en consecuencia, las medidas de bioseguridad necesarias? ¿Constituyó y constituye la pandemia una ventana de

oportunidad para introducir modificaciones a los sistemas electorales y consolidar la participación y los derechos de las minorías discriminadas históricamente o en situación de vulnerabilidad? ¿La pandemia incrementó o revirtió el abstencionismo sistémico y la amenaza que representan los delitos electorales, característicos de nuestros países? (Fundación Konrad, 2021).

En general, la pandemia supuso un gran desafío para la democracia (IDEA, 2021). La pandemia y la eventual postpandemia enfrentan a los organismos electorales a una situación inédita al ponerlos frente a la oportunidad para revisar los procedimientos de organización de la elección y establecer nuevas formas de asegurar el ejercicio de los derechos políticos, lo que necesariamente implicará romper algunos límites en las modalidades de gestión que muchas veces conspiraron contra la capacidad de innovación del mundo electoral (IDEA, 2021).

En este marco de interrogantes que nos deja la pandemia COVID 19, es donde queremos proponer y evaluar el enfoque de la gobernanza electoral con miras a futuras modificaciones de las reglas del juego político electoral en nuestro país. A las preguntas ¿Cómo se estudia el proceso electoral de 2021 desde la gobernanza electoral? ¿Cuáles son sus alcances? ¿Cuáles sus limitaciones? Respondemos con una hipótesis precisa: el enfoque de gobernanza electoral permite entender el papel de las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales y el desempeño de los actores políticos en procesos en crisis, mientras en otros países se detuvieron los procesos electorales en México el robusto andamiaje del sistema político electoral permitió el desempeño correcto de los actores involucrados en un contexto de crisis.

Definida por Pastor como los acuerdos políticos que diseñan las reglas de la operación electoral y la relativa a determinar el final del proceso electoral con la resolución de disputas y emisión de resultados definitivos (Pastor, 1999), la gobernanza electoral es más que sólo la administración de las elecciones pues implica el desempeño de las autoridades electorales y el comportamiento de los diversos actores políticos, además de que posibilita evaluar las consecuencias inmediatas y mediatas que se generan en el marco electoral (Medina y Ramírez 2015).

En la primera parte de esta obra, contempla los tres primeros capítulos, se aborda a detalle los postulados teóricos que ilustran los indicadores con los cuales la gobernanza electoral propone el abordaje de los procesos electorales (reglas del juego, actores, evaluación). El segundo bloque de artículos de este libro discute sobre actores y hacia el final abarcamos la evaluación del proceso electoral 2021 y sus implicaciones hacia el futuro.

III ELECCIONES 2021 EN MÉXICO, ALGUNAS ACCIONES EN TORNO A LA PANDEMIA.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el proceso electoral tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

Dicha ley establece que el proceso electoral está integrado por cuatro etapas: a) la preparación de la elección, b) la jornada electoral, c) los resultados y declaración de validez de las elecciones, y d) dictamen y declaraciones de validez de la elección (LEGIPE).

La etapa de preparación de la elección inició con la primera sesión que el Consejo General del INE celebrada durante la primera semana de septiembre del año previo al de la elección (siete de septiembre de 2020, la campaña electoral duró del cuatro de abril al dos de junio de 2021) y concluyó al iniciar la jornada electoral, esta implica la segunda etapa que inició a las ocho horas del domingo seis de junio del año de 2021, con la instalación de las casillas y que concluyó con su clausura; posteriormente la etapa de los actos posteriores a la elección y resultados electorales se inició con la remisión de paquetes a los consejos electorales (el Consejo General del INE, en sesión extraordinaria, conoció los resultados de los cómputos distritales de las circunscripciones plurinominales correspondientes a la elección de las diputaciones federales por el principio de representación proporcional, efectuados por los consejos locales el 13 de junio de 2021 y el 23 de agosto declaró la validez de la elección); finalmente la etapa de declaración de validez incluyó la impugnación de los resultados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) quien determinó su modificación, pero el cómputo total no fue alterado; esto, porque únicamente se revocó la constancia de asignación otorgada a la fórmula de Oscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar en virtud de que fue desvirtuada la calidad de persona indígena bajo la cual fueron registrados para ocupar una candidatura en el marco de tal acción (SUP-REC-1410/2021 y SUP-REC-1414/2021).

Dentro de este modelo de gobernanza ha destacado la intervención del TEPJF quien ha controvertido en múltiples ocasiones las decisiones adoptadas por el INE y en otras, las menos, ha reafirmado las acciones llevadas a cabo. La justificación de su accionar según el TEPJF es la vigilancia de los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución que son los que consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida: libertad, autenticidad y periodicidad de las elecciones; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; así como el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales (SUP-RAP-421/2021).

Ejemplos de esta llamada “judicialización” del proceso electoral, otras ocasiones se le han llamado correcciones al modelo de la gobernanza, son los siguientes:

a) el 18 de noviembre de 2020, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo por el que se aprobaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones. Dicho acuerdo fue

controvertido, por lo que el 29 de diciembre la Sala Superior resolvió la modificación del Acuerdo a efecto de que el Consejo General del INE determinara los veintiún distritos en los que debían postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa según la acción afirmativa indígena y fijó lineamientos para que se establecieran las medidas afirmativas para personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad. El 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo por el que se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaron los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones para el proceso electoral federal y se establecieron acciones afirmativas en beneficio de personas con discapacidad, indígenas, afro mexicanas y de las diversidades sexo-genéricas. Dicho acuerdo también fue impugnado ante la Sala Superior y el 24 de febrero se resolvió modificarlo para efectos de diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral federal y dar posibilidad de que cada persona registrada como candidata, solicitara la protección de sus datos personales respecto de la acción afirmativa por la que participaba (SUP-JDC-10257/2020; SUP-RAP-21/2021).

b) El 19 de marzo, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el cual estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que corresponden a los partidos políticos nacionales, con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral. Impugnado el acuerdo, el TEPJF determinó confirmarlo.

c) Paridad en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales 2020-2021 (SUP-RAP-116/2020), sentencia resultado de la impugnación por parte de diversos actores en contra del acuerdo del INE que estableció, entre otras cosas, que los partidos políticos nacionales debían postular al menos a siete mujeres como candidatas a las gubernaturas. Al decidir en el caso, la Sala Superior determinó revocar el acuerdo debido a que el INE no tenía facultades definidas en ley para establecer las condiciones bajo las que se debe instrumentar y garantizar la paridad en las elecciones a las gubernaturas, pues existe una reserva de ley a favor del Congreso de la Unión. Frente a la omisión legislativa de regular el principio de paridad respecto de la postulación de candidaturas a cargos unipersonales, se vinculó al Congreso de la Unión y a los congresos estatales a efecto de que regulen la aplicación de este principio previo al siguiente proceso electoral.

d) Interferencia del crimen organizado en los procesos electorales 2020- 2021 (SUP-JRC-166/2021). Al resolver la impugnación en contra de la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría en la elección de la gubernatura de Michoacán, el TEPJF analizó la afectación que produjo la intervención del crimen organizado en el proceso electoral. En la sentencia se argumentó que,

tratándose de planteamientos relacionados con alegaciones sobre violencia generalizada o presión del crimen organizado, las autoridades deben valorar los hechos en su contexto, con la finalidad de analizar de manera integral los argumentos y elementos probatorios sobre estas irregularidades. En ese sentido, el TEPJF determinó que cuando se alega la nulidad de una elección es necesario que las irregularidades causadas por la incidencia del crimen organizado sean determinantes para su resultado y en caso de que resulte imposible acreditar el grado de afectación de una irregularidad y no exista un parámetro objetivo para considerarle determinante, se debe priorizar la efectividad del sufragio libre y mayoritariamente emitido.

e) Violación a la veda electoral a través de mensajes difundidos por *influencers* (SUP-RAP-172/2021 y SUP-REC-1159/2021). La sentencia hace referencia a la difusión de mensajes en redes sociales en los que se promocionaron las propuestas del PVEM. Las personas que difundieron los mensajes de apoyo fueron identificadas como *influencers*. Ante esta situación, el INE sancionó al partido debido a que acreditó la contratación de *influencers* para la difusión de propaganda electoral durante el periodo de veda electoral, imponiéndole una sanción económica así como la suspensión de prerrogativa de radio y televisión de pauta ordinaria por un año. Esta determinación fue confirmada por el TEPJF por la reiteración de la falta, sin que se probara el impacto de la irregularidad demandada.

f) Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (SUP-REP- 243/2021). El TEPJF determinó la existencia de la infracción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido derivado de diversas manifestaciones que efectuó el Presidente de la República en la conferencia de prensa matutina, no obstante por sí mismo no basta para derrotar la presunción de constitucionalidad del resultado de las elecciones.

g) Afectación similar por la pandemia. El TEPJF declaró que las circunstancias generadas por la pandemia constituyeron un hecho que, por su naturaleza generalizada, afectó a todos los partidos contendientes en el proceso electoral. Las limitaciones de tránsito, de reunión de personas y de comunicación inmediata entre los candidatos y la ciudadanía, derivadas del propio fenómeno de salud, como de los acuerdos dictados por el INE, no estuvieron dirigidas hacia uno solo de los partidos contendientes en el proceso electoral, sino que tuvieron repercusiones para todos los contendientes.

Como se ve, la materia de este libro es vasta y compleja, analizar el proceso electoral de 2021 desde el enfoque de gobernanza electoral es el objetivo de este trabajo colectivo que no pretende agotar todas las vetas de estudio, pero sí se propone aplicar desde dicho enfoque el análisis de diversos momentos, actores y contextos que posibilitan el entendimiento de nuestro modelo político nacional.

IV LA ESTRUCTURA DE LA OBRA. REGLAS, ACTORES Y EVALUACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL 2021

La presente obra es un producto colectivo que, siguiendo la trayectoria de estudio que desde hace más de 25 años hemos realizado, analiza los procesos electorales en México ahora desde una óptica teórica de la gobernanza electoral. Una apuesta interesante que nos permite mirar en su totalidad las diversas fases del proceso electoral y no sólo sus resultados e implicaciones políticas de los mismos. En esta aventura intelectual pretendemos poner en juicio el enfoque de la gobernanza, sus alcances pero también, a raíz de los sucesos e implicaciones de la pandemia de salud, sus limitaciones; nos parece muy importante clarificar los elementos que desde ese enfoque permitan enriquecer el debate sobre la democracia representativa y las posibles transformaciones de las leyes electorales para mejorar la dinámica de los sistemas electorales y de partidos y en general la vida democrática de nuestro país.

Así pues, la obra arranca con el enmarcado teórico que define desde dos vertientes o escuelas del pensamiento lo que es la gobernanza electoral, para ello Luis Medina en el capítulo “El ciclo de la gobernanza electoral y su fase legislativa o política” plantea los puntos centrales e importantes del enfoque distinguiendo las dos perspectivas de la gobernanza electoral (una centrada en los órganos encargados de organizar las elecciones y otra amplia que propone estudiar el ciclo electoral completo, desde el diseño de las reglas hasta la resolución de las disputas). Para Medina, la gobernanza electoral consiste en “...la relación entre actores, reglas, procesos, procedimientos y acciones en el marco de comicios competitivos. Para analizar tal relación se utilizan cuatro categorías: actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales, que se revisan en cuatro aspectos: diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional)” (Medina, 2015).

Con base en esta idea, Medina reconoce que la gobernanza electoral nos permite estudiar una pluralidad de participantes que se desenvuelven en un marco normativo que son las reglas, rutinas y acciones que aquellos deben cumplir en el contexto de la competencia política con elecciones libres, justas y válidas. Dentro de esos participantes, destacan los partidos políticos y las candidaturas sin partido como primera categoría de la gobernanza, a los que acompañan los sistemas de reglas, los órdenes de gobierno (unitario o federal), los órganos electorales (la distinción principal entre estos tiene que ver con las dos funciones centrales de los comicios: la organización de las elecciones y la resolución de inconformidades que se presentan en los procesos electivos).

Desde una noción cíclica del enfoque, el capítulo enlista las fases o arenas que la literatura ha identificado en cuatro etapas o niveles: la legislativa, la administrativa, la jurisdiccional y la regional o supra nacional. A partir de allí, se describe la particularidad de cada una de ellas: el diseño de reglas es la primera etapa y corresponde a los congresos nacionales; la aplicación de reglas es la segunda, arena administrativa que tiene como función organizar y gestionar los comicios; la tercera implica la resolución de disputas, con carácter jurisdiccional está diseñada para revisar las resoluciones de los órganos administrativos.

Particularmente, a manera de ejemplo de la riqueza del concepto de gobernanza, el capítulo estudió los cambios respecto al diseño de las reglas electorales en 2014 y concluye que estuvieron centrados en las nuevas competencias del congreso federal respecto a los comicios subnacionales y en las novedades de los procedimientos de nominación para la conformación de los órganos, especialmente en los administrativos, ya que para la integración de los jurisdiccionales los cambios fueron menores. El análisis presentado en este apartado concluye que la gobernanza electoral es un enfoque global que analiza el proceso electoral en su conjunto, esto es, considerando el desempeño de las autoridades electorales y también el comportamiento de los diversos actores políticos, además de evaluar las consecuencias inmediatas y mediatas que se generan en el marco electoral.

En consonancia con el capítulo anterior, en el texto “La adjudicación de reglas en el esquema de gobernanza electoral. Descripción teórica y aplicación empírica en casos relevantes 2020-2022”, Edwin Ramírez nos presenta cómo se materializa la adjudicación de reglas en México. Estudiando casos con relevancia constitucional o legal, y que haya incidido dentro del sistema político mexicano, de 2020 a la fecha, el capítulo presenta como idea que el esquema de gobernanza por el que ha optado México le ha dado la última palabra a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), pues argumenta que el esquema de revisiones constantes por parte de las autoridades jurisdiccionales respecto de actos de naturaleza administrativa o judicial (la elección de una diputación, una persona integrante de ayuntamiento o de una gubernatura, por ejemplo) termina siendo resuelta en el ámbito federal; en suma, es un esquema impugnativo complejo que debe tenerse claro a fin de activarlo dependiendo de la temática que se trate, sin olvidar que el ciclo de la gobernanza electoral se cierra adjudicando las reglas.

Ramírez nos permite conocer el estadístico jurisdiccional del proceso electoral 2020-2021, elaborado por el TEPJF, que conoció 14, 898 asuntos, vinculados con las siguientes temáticas: actos de preparación, candidaturas independientes, financiamiento y fiscalización, integración de órganos electorales, procedimientos sancionadores, reelección, registro de candidaturas y coaliciones, resultados electorales, usos y costumbres, vida interna de los partidos, y otras impugnaciones. De ellos, elige una pequeña cantidad de casos y sus resoluciones para ilustrar la importancia de la confección de reglas (congresos locales y federal), la aplicación de éstas (un organismo autónomo nacional (artículo 41) que comparte atribuciones con los organismos públicos electorales locales (artículos 35, 102, 116, 122, 124 y 134), y la tarea de adjudicación de reglas (distribuyéndose competencias entre la federación y las entidades federativas). En lo concerniente a los asuntos federales, a través del Poder Judicial de la Federación (artículos 35, 60, 94, 99, 105 y 116), ya sea por la SCJN, tratándose de control abstracto de normas, ya sea preventivo o *ex post* o bien vía el TEPJF; en lo local por medio de Tribunales Electorales Locales Autónomos, que resolverán controversias de su ámbito competencial.

Después de analizar las sentencias más relevantes que enmarcan el proceso electoral de 2021, el capítulo concluye con una aproximación diferenciada a su hipótesis inicial. Así, por ejemplo, en el

asunto relativo a la reglamentación que el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió, como motivo de la reelección de diputados, se dejó claro que un órgano de la gobernanza electoral es capaz de confeccionar reglas para los actores y, a pesar de que se controvertió en sede jurisdiccional, se determinó confirmar el criterio generado en sede administrativa. Por su parte, en el caso de la diputación migrante, el TEPJF determinó que un acto legislativo derogatorio, puede ser susceptible de control, en tanto que afecta derechos humanos, dando como consecuencia que, en sede jurisdiccional, se abrió la puerta para que se materializara una curul migrante. Asimismo, en el caso de la pérdida de registro para un candidato a gobernador, se evidenció cómo el TEPJF sostuvo un criterio para sancionar al candidato por romper las reglas del juego, tratándose del incumplimiento de un informe de gastos. Finalmente, en el caso de la anulación de comicios en un municipio, se dejó claro que ciertas conductas, que transgreden las reglas, pueden producir efectos directos entre ganadores y perdedores de una elección, tales como tener que repetir una elección al haberse acreditado violencia política en razón de género.

Por su parte, cerrando esta sección de presentación teórica de la gobernanza electoral, Omar de la Cruz aborda el estudio de la administración de las elecciones federales a cargo del INE tras la reforma electoral de 2014, haciendo hincapié en la dinámica federal que existe entre el ámbito nacional y subnacional, sobre todo con la centralización que se generó con los últimos cambios en la materia, así como la interacción que tienen las instituciones administrativas con las jurisdiccionales al momento de interpretar y aplicar la normatividad.

Este tercer capítulo, “De la etapa administrativa en el ciclo de gobernanza electoral: el caso mexicano tras la reforma de 2014”, nos señala que la gobernanza electoral en México ha estado a nivel nacional a cargo de tres principales instituciones desde la década de los 90’s: la elaboración de las leyes es una facultad que recae en el Congreso de la Unión (crea y modifica las leyes electorales, además de cambiar la Constitución en los artículos de la materia) y el TEPJF (genera jurisprudencia respecto a la interpretación de las leyes y puede anular normas contrarias a la Carta Magna); el INE (es el encargado de aplicar las leyes y organizar los comicios); y el TEPJF como el encargado de resolver los conflictos que se generan.

La idea principal del capítulo es señalar que la nacionalización y centralización de las elecciones en México ha generado una serie de tensiones, la primera tiene que ver con la dinámica entre el INE y los organismos de administración electoral de los estados de la república a partir del sistema federal mexicano, la segunda es respecto a la relación entre el INE y el TEPJF porque la interpretación y aplicación de las leyes electorales recae en estas dos instituciones, pero es el tribunal quien está facultado como la máxima autoridad en la materia por lo que se han generado roces entre estos organismos al momento de interpretar las normas y, sobre todo, cuando los jueces cambian jurisprudencias o tienen decisiones diferentes a los consejeros, lo que dificulta la labor de quien organiza los comicios.

Así, De la Cruz advierte que la dinámica entre el INE y el TEPJF es un tema que cada proceso electoral evidencia diferencias respecto a la interpretación de la ley, sobre todo cuando el tribunal realiza una apreciación distinta y obliga al instituto a cambiar su postura o el resultado de lo que consideraba adecuado. Estas fricciones se han presentado en diversas temáticas generando un espacio más para cuestionar al organismo encargado de la administración electoral. Para ilustrar lo anterior, el autor estudia cinco temáticas que involucran cooperación y diferencias entre el INE y el TEPJF: integración de los congresos, fiscalización, interpretación de paridad de género y acciones afirmativas, y la revocación de mandato. Después de presentar el análisis de los casos seleccionados concluye que la dinámica entre el TEPJF y el INE en la mayoría de los casos es de cooperación, la cual ha llegado a beneficiar a sectores de la población con la reivindicación de sus derechos como sucede con la creación de nuevas cuotas electorales; sin embargo, cuando existen diferencias entre ambas instituciones el INE siempre estará en desventaja al ser el tribunal la máxima autoridad en la materia y estos roces pueden generar cuestionamientos en cuanto a la labor del Instituto. El capítulo muestra con claridad que la etapa de la administración de las elecciones en la gobernanza electoral es de gran relevancia porque su labor determina la credibilidad en las votaciones y otorga de legitimidad democrática a los vencedores de los comicios.

Con base en estas apreciaciones y ejemplificaciones del enfoque de gobernanza presentados, la segunda parte del libro hace un profundo estudio de los actores, partidos y opciones políticas en el contexto de las reglas del juego que se utilizaron para el proceso electoral de 2021. Inicia el texto elaborado por Manuel Larrosa y Eduardo Bermúdez titulado “MORENA en 2021: de mayoría calificada a mayoría absoluta, consecuencias de la agenda legislativa y la gobernanza electoral”, en él los autores responden a dos interrogantes ¿Qué consecuencias tiene para el partido dominante en el ámbito federal la pérdida de su condición de partido con mayoría calificada? y ¿Cuál es el escenario específicamente para el poder Ejecutivo en los siguientes tres años sin gobierno unificado?

Así, desde la perspectiva de la gobernanza electoral se contemplan dos aspectos relevantes de los resultados electorales y políticos de las elecciones de 2021 directamente relacionadas con el partido MORENA y la coalición gobernante en el ámbito exclusivamente federal: la pérdida de la mayoría calificada del partido en el gobierno en la Cámara de Diputados como resultado de la competitividad electoral en el contexto de un sistema de partido dominante, y por otro, las posibles consecuencia en el cambio de la dinámica en la relación del poder Ejecutivo con la nueva legislatura y su agenda legislativa en la que figura en lo inmediato la idea de una reforma político-electoral.

Después de un amplio análisis cuantitativo con los resultados de MORENA, los autores concluyen que la consecuencia inmediata es que sólo tendrá mayoría absoluta, sin embargo esta mayoría le permitirá realizar reformas a leyes secundarias y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por otro lado, los partidos opositores al gobierno en este proceso dejaron de lado sus diferencias y

su integración en alianza impidió el avance electoral de MORENA y sus aliados, y lo consiguieron parcialmente. Lo que no pudieron fue presentar a la ciudadanía un programa y una agenda alterna a la del gobierno en turno, por ello el resultado a favor de la oposición tuvo su origen en un voto de descalificación/reprobatorio, en este sentido fue un voto defensivo ante acciones y decisiones del gobierno, y mucho menos un sufragio por un nuevo programa de gobierno.

Alberto Escamilla y René López se cuestionan lo anterior en el estudio de los partidos de oposición y su desempeño en 2021, capítulo titulado “El desempeño electoral de los partidos políticos de oposición en el proceso electoral de 2021” donde los autores revisan la actuación de los partidos políticos de oposición que conformaron la coalición “Va por México” (tradicionalmente habían sido antagónicas, tanto ideológica como programáticamente), además del partido Movimiento Ciudadano (MC).

Los autores sostienen que el objetivo de la integración de esta alianza fue impedir el avance electoral de MORENA y sus aliados, si bien el bloque opositor intentó ser el eje que canalizara las demandas de los sectores descontentos o agraviados por las políticas del presidente Andrés Manuel López Obrador, no fue capaz de presentar a la ciudadanía un programa o agenda alterna a la del gobierno en turno. También es cierto que sin la conformación de una alianza, no contaban con oportunidades reales de obtener triunfos tanto a nivel federal como subnacional, debido a sus divisiones internas, la falta de liderazgos políticos, la ausencia de una oferta programática alternativa y su decreciente desempeño electoral.

El análisis de la oposición permite señalar que si una de las principales intenciones de la alianza era construir y difundir una narrativa que presentara a la coalición como un grupo político que abanderaría a aquel sector del electorado inconforme con las políticas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, lo lograron.

A diferencia del contenido programático de la coalición “Va por México” con orientación liberal con ciertas tendencias progresistas, (MC) mantuvo una ideología basada en la social democracia, sus objetivos y discurso se centraron más en el ámbito local privilegiando un esquema de comunicación política basado en las redes sociales. Las dos fuerzas tuvieron un avance del orden de 16.6% (de 140 a 223 legisladores) del conjunto opositor. Con ello, impidieron que la coalición “Juntos Hacemos Historia” alcanzara la mayoría calificada, aunque no pudo evitar que lograra la mayoría simple para aprobar modificaciones a las leyes secundarias o la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Los autores concluyen que el desempeño electoral de los partidos políticos de oposición en las elecciones de 2021 fue ambivalente. Si bien obtuvieron un avance a nivel federal aumentando el volumen de su representación en el congreso evitando que el bloque gobernante no alcanzara la mayoría calificada, no impidieron que obtuviera una mayoría absoluta. Esto, de cualquier forma, puede representar la posibilidad de que ejerzan una contención a las acciones del presidente, al

impedir la aprobación de leyes y reformas prioritarias para el gobierno, así como rechazar o negar la ratificación de algunos de los nombramientos que proponga el ejecutivo en la administración pública federal y los órganos autónomos.

¿Y el desempeño de los partidos minoritarios? ¿Qué tanto afecta una de las etapas de la gobernanza electoral el mantenimiento de los partidos pequeños en el sistema de partidos? Son las dos preguntas que responde Enrique Cuna con el capítulo titulado “La desaparición de los partidos minoritarios en 2021, un análisis desde las reglas del juego”.

El capítulo más que reflexionar sobre el desempeño y resultados electorales de los partidos Fuerza por México (FM), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Encuentro Solidario (ES), explica desde el marco legal institucional el registro y la desaparición de las tres fuerzas políticas dentro de un marco extraordinario en el que se situó la elección de 2021, utilizando como insumo principal las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en torno a la cancelación del registro de las tres opciones políticas. Así mismo, revisa una serie de argumentos presentados en torno a la dificultad de por sí natural que impone la ley para el ingreso y la permanencia dentro del sistema de partidos en México, así como los argumentos en torno a los principios de equidad e igualdad en la formulación de las reglas de la competencia electoral, etapa básica de la gobernanza electoral.

La idea que guía el capítulo de Cuna es que la complejidad de las reglas que dan acceso y regulan la permanencia de los partidos dentro del sistema limitan la capacidad de competencia política a los mismos institutos minoritarios o emergentes, a lo que se suman disposiciones que, atendiendo a la emergencia sanitaria, el INE tomó, dificultando aún más la permanencia de los tres partidos de reciente creación en el sistema de partidos. Esta compleja articulación normativa para el ingreso y salida del sistema de partidos hay que revisarla a la luz de las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID 19, pero también por la dinámica particular de la lucha política entre el partido en el gobierno (MORENA) y la alianza electoral protagonizada por los partidos de oposición y que en mucho polarizaron la competitividad electoral disminuyendo la presencia y votación por los partidos minoritarios.

El autor concluye que es evidente que la pandemia sanitaria incidió en múltiples aspectos de la vida social, económica y cultural de nuestro país y el mundo, también modificó las condiciones de la competencia político- electoral, sobre todo en aquellas disposiciones acordadas por el INE que sí incidieron en el proceso de registro de los nacientes partidos políticos.

Un tercer grupo de trabajos contenidos en este libro hace la valoración general de las elecciones 2021 y sus implicaciones hacia el futuro. Desde la gobernanza electoral los textos que integran este bloque no sólo analizan los resultados generales sino también señalan ausencias y presencias que pueden transformarse con base en las próximas redacciones de las reglas del juego. Ricardo Espinoza

por ejemplo se cuestiona ¿Confirman las elecciones de 2021 los nuevos objetivos del sistema de representación política definido en 2018?

Con el texto “Representación política e integración de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados 2021”, Espinoza estudia las consecuencias e implicaciones políticas de la elección y analiza los desafíos de los actores después del proceso electoral. El supuesto que guía el trabajo es que en lo individual, los partidos grandes, MORENA y PAN, obtuvieron porcentajes de escaños en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, respectivamente, similares a los que tenían en la LXIV. Vistos por coalición, Juntos Hacemos Historia perdió los lugares de Encuentro Social, que no alcanzó el umbral mínimo de votos para mantener su registro, pero logró la mayoría absoluta. Por ello, se puede asegurar que esas elecciones ratificaron el mandato político que MORENA recibió en 2018.

Lo anterior explica el porqué las organizaciones contendientes presentaban un proceso en el que sólo podía haber un ganador, pero no era así, aunque tuviera visos de consulta o referéndum sobre la continuidad o no del programa de transformación del gobierno federal. Para Espinoza, no había posibilidades de excluir a ninguna fuerza, ni que el triunfo en un sentido u otro supusiera que una de ellas pudiera imponerse. Por lo demás, la alianza Va Por México no podía ignorar que casi 60 por ciento de la población exige cambios parecidos a los que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador promueve ni el gobernante y sus partidarios podían desconocer el dominio de la sociedad de mercado y el requerimiento de inversiones privadas.

El autor concluye el capítulo tajante: en México, en las elecciones intermedias anteriores a las del año 2021, el partido del presidente, invariablemente, había sido castigado. No ocurrió así en las de 2021. Y propone que en países de democracia débil, como México, reconstruir la representación es condición para poner a las instituciones al servicio de las personas. Si en las democracias desarrolladas se debate la necesidad de impulsar una nueva gobernanza, las nuevas democracias no pueden estar exentas. El problema fundamental es de carácter político porque quienes deciden el rumbo de los países, el programa a instrumentar, son sus gobernantes y representantes. Y ahí, los procesos de elección definen el programa, a través del personal autorizado por la mayoría de los ciudadanos.

Por su parte, Javier Rosiles con el capítulo titulado “El reparto de las gubernaturas y los congresos estatales en las elecciones de 2021”, reitera que MORENA fue el partido ganador en la elección de diputados federales, pero advierte que tenemos que ser cuidadosos al caracterizar al partido actualmente en el gobierno federal, pues no es posible hablar de un partido hegemónico en el sentido *sartoriano* debido a que sí existe competencia por el poder y se presentan posibilidades de alternancia; por tanto, propone la categoría de partido de vocación mayoritaria, y dado que ocurre en un marco de multipartidismo, constituye un síntoma de partido dominante.

Con base en los resultados electorales y su descripción pormenorizada en los estados caracteriza a MORENA y analiza la reconfiguración política en lo local producto de las elecciones de 2021.

Así, Rosiles afirma que los comicios de 2021 trajeron como resultado el predominio de gobiernos unificados: en 23 de 30, esto es, en el 76.7% de los casos, el partido del gobernador en turno cuenta con mayoría en el congreso local. En teoría, estas condiciones suponen mayores facilidades para los ejecutivos estatales para avanzar sus iniciativas y propuestas. Los escenarios más complejos para los gobernadores se observan en Durango, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas, donde se presentan gobiernos divididos.

El capítulo establece tres consecuencias resultado de las elecciones de 2021: un incremento importante de la presencia de MORENA en el ámbito local, la oposición al oficialismo logró poner cierta resistencia ante la fuerza electoral del partido del presidente y mantener algunos espacios de poder importantes, se da entrada a una etapa de gobiernos unificados en el ámbito subnacional, una reproducción de lo que ocurre a nivel federal. Si bien es innegable la gran influencia de MORENA en los poderes legislativos estatales, es necesario tener en cuenta la gran pluralidad que existe en esos espacios, con la presencia incluso de partidos locales.

A dicho interés responde el texto “Elecciones en la Ciudad de México 2021: reconfiguración política del principal bastión de izquierda en el país”, en él Antonio Carrera sostiene que la Ciudad de México adquiere relevancia no sólo porque es la entidad que más transformaciones político-institucionales ha tenido lugar en los últimos 30 años (por ejemplo, pasó de un territorio en el que la ciudadanía no tenía la capacidad de elegir a sus autoridades locales de ningún tipo, a una entidad en la que es posible marcar agenda a través de ejercicios de participación ciudadana), sino también porque es un excelente laboratorio político donde se visualiza de manera clara la importancia de las reglas electorales, pues más allá del resultado del proceso 2021, lo destacable es que la Ciudad de México sigue siendo un bastión de participación democrática. Los resultados electorales del 2021 son el reflejo de una ciudadanía politizada, crítica y que tiene la capacidad de informarse aún en contextos de pandemia, pues -sostiene Carrera- a diferencia de la ilusoria polarización que se alude en medios de comunicación y redes sociales, lo que sí existe es una ciudadanía que tiene la capacidad de reconocer la importancia de los balances y contrapesos en los diferentes terrenos de la representación política.

Finalmente, el capítulo de Francisco Reveles enmarca de manera precisa y exacta el porvenir a partir de los resultados electorales de 2021. Titulado “Sistema electoral y sistema de partidos en México: las interacciones del presente y las reglas del porvenir”, el texto cierra de manera magistral el contenido de esta obra. Reveles expone un análisis de los fenómenos novedosos acontecidos durante los comicios de 2021, para después pasar a revisar las propuestas de reforma al sistema electoral y sus implicaciones en la dinámica interpartidista. La idea que guía su contribución es que el sistema de partidos que, pese a todo tipo de críticas hacia la mayoría de sus integrantes, sigue siendo funcional a la forma de gobierno democrática.

El texto argumenta que en 2018, la irrupción de un nuevo partido predominante no fue consecuencia exclusiva del sistema electoral. Al menos no es ese el punto de vista del gobierno actual, por lo que ha planteado la necesidad de modificaciones sustantivas al marco legal de la competencia. Y advierte que las eventuales reformas son importantes porque de ellas dependerá la consolidación de reglas que aseguren la democracia electoral o bien que se abra la puerta a la construcción de un sistema de partido hegemónico, que difícilmente podrá ser puntal de un régimen democrático. No obstante, a partir del análisis de las propuestas Reveles sostiene que el discurso populista y la política de masas que sigue el gobierno no ha significado ni la instrumentación, ni la profundización de mecanismos de democracia participativa. Por lo tanto, la participación electoral sigue siendo la preferida. y los partidos seguirán teniendo protagonismo, pese a la eventual reducción de sus ingresos y de espacios de poder a ocupar; por tanto, el sistema de partidos sigue firme en nuestro sistema político, por encima del protagonismo de la sociedad en un potencial modelo de participación popular en la toma de decisiones. Reveles concluye tajante: “no parece haber una transformación estructural porque la democracia liberal persistirá, aunque con un nuevo sistema de partidos (basado en el predominio de MORENA) y un nuevo sistema electoral (con representación proporcional pura, mayoritaria a favor de dicho partido, y con una amenazadora intervención del gobierno en la organización de las elecciones)”.

REFERENCIAS

- Abdala, M. Scherlis, G. (2020). “Los partidos políticos en América Latina durante la pandemia. ¿Cómo representar ciudadanos, coordinar dirigentes y gestionar políticas en tiempos de distanciamiento social?, en *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia*, CIPPEC.
- Diario Oficial de la Federación (2014). *Ley General de Partidos Políticos*. En <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Escamilla, A. González, M. (2015). *El nuevo sistema político mexicano en 2015*, UAM.
- Fundación Konrad Adenauer (2021). *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, Klingelhöferstr.
- IDEA. (2021). “Global overview of covid-19: Impact on elections”, Idea International. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.
- Medina, L. Ramírez, E. (2015). “Electoral governance in Brazil”, en *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, núm. 1.
- OEA (2020). *Guía para realizar elecciones en tiempos de pandemia*. <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>
- OMS (2020). *Declaración de pandemia*, <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>.
- Pastor, R. (1999). “The role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research”, *Journal of Democratization*, vol. 6, núm. 4.

ACUERDOS Y SENTENCIAS

INE

INE/CG1443/2021.

INE/CG83/2020.

INE/CG82/2020.

TEPJF

SUP-RAP-420/2021

SUP-RAP-421/2021

SUP-RAP-422/2021

SUP-RAP-172/2021

SUP-REC-1159/2021

SUP-REP- 243/2021

SUP-JDC-10257/2020

SUP-REC-1410/2021

SUP-REC-1414/2021

SUP-JRC-166/2021

SUP-RAP-116/2020



EL CICLO DE LA GOBERNANZA ELECTORAL Y SU FASE LEGISLATIVA O POLÍTICA

Luis Eduardo Medina Torres

INTRODUCCIÓN

El libro que ustedes están por comenzar propone la aplicación de la gobernanza electoral como un abordaje específico al análisis político de los comicios. Con esta finalidad el capítulo inicial tiene como propósito plantear los puntos centrales e importantes de la gobernanza electoral, utilizando a manera de exposición la primera fase de aquella que es el diseño de las reglas en sede política. Hay que comenzar con la fase política porque son los congresos los que diseñan las reglas comiciales en sede legislativa, mismas que son aplicadas por las autoridades de gestión electoral en sede administrativa y, de presentarse conflictos, estos son resueltos por los tribunales de elecciones en sede jurisdiccional.

Así, en el capítulo revisamos, primero, los estudios primigenios sobre la gobernanza electoral; luego proponemos una definición de aquella junto con estudios posteriores que se han realizado sobre la gobernanza electoral. En una posterior sección analizamos el ciclo general, enfocándonos en la primera fase del diseño de reglas, ya que los dos capítulos posteriores tendrán su centro en la aplicación de reglas y en la resolución de conflictos. En una ulterior sección estudiamos la reforma electoral de 2014 con el enfoque de la gobernanza electoral y, al final, formulamos algunas conclusiones generales para la reflexión sobre el enfoque.

LOS ESTUDIOS PRIMIGENIOS DE LA GOBERNANZA ELECTORAL

La gobernanza electoral comenzó a tener sus bases de desarrollo en el artículo de Robert Pastor de 1999 ("El rol de la administración electoral") en el que, por primera ocasión, se intentan sistematizar las diversas fases de un proceso electoral con una visión o perspectiva cíclica. Sin decirlo de manera explícita en el artículo, Pastor toma como perspectiva las teorías de la modernización con lo que cita a Lipset, Huntington y O'Donnell, además del enfoque de la teoría de sistema, especialmente la propuesta de Easton sobre las fases del proceso político y las adapta para las etapas del proceso electoral: preparación de la elección, jornada electoral y emisión de resultados.

El mismo Pastor indica que los estudios electorales han estado centrados en los países de la tercera ola de la democratización que explicó Huntington (1994) y que el centro de análisis se encuentra en la gestión de las elecciones. Sin embargo, indica que hay claramente dos arenas o fases que deben ser consideradas, aunque han sido poco estudiadas: la correspondiente a los acuerdos políticos que diseñan las reglas de la operación electoral y la relativa a determinar el final del proceso electoral con la resolución de disputas y emisión de resultados definitivos.

Al año siguiente, López Pintor (2000) con auspicios de la ONU coordinó un amplio libro (Órganos de Gestión Electoral, OGE) en el que muestra a los órganos u organismos de administración electoral como las instituciones centrales de la gobernanza. El texto coordinado por López Pintor es un buen trabajo de difusión, aunque sigue centrado únicamente en los órganos de administración de elecciones, lo cual se muestra desde el mismo título, con lo que no revisa los otros dos espacios o arenas faltantes indicadas por Pastor.

El problema con lo anterior es que derivadas de los trabajos iniciales se han construido, por lo menos, dos perspectivas de la gobernanza electoral: una centrada en los órganos encargadas de organizar las elecciones, lo que la reduce a la administración de comicios y otra más amplia que propone estudiar el ciclo electoral completo, desde el diseño de las reglas hasta la resolución de las disputas. Estas dos perspectivas han estado presentes en los estudios que se desarrollaron en el siglo veintiuno y si bien han mantenido un diálogo permanente también es cierto que no tienden a vincularse porque el enfoque centrado en la organización de elecciones deja de ver el ciclo completo, mientras que el enfoque orientado a todo el proceso si bien revisa la etapa sobre la aplicación de reglas por los órganos administrativos, también tiende a abrir otros espacios o fases como la correspondiente a la revisión en los sistemas regionales de derechos humanos.

Ahora bien, regresando a la secuencia de publicaciones, un par de años después la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA, por sus siglas en inglés) convocó a un número específico de su revista (*International Political Science Review*, IPSR) para tratar la temática de gobernanza electoral. El número fue publicado en 2002 y coordinado por Mozaffar y Schedler quienes escriben también la introducción de la revista ("El estudio comparado de la gobernanza electoral"). En esa introducción retoman la idea de Pastor de las fases o etapas, aunque las denominan niveles, al mismo tiempo que intentan sistematizarlas, logrando un buen acercamiento a las dos primeras: el diseño y la aplicación de reglas, pero dejando sumamente ambigua la tercera que denominaron adjudicación de disputas.

En ese número de 2002 de la IPSR los diversos artículos revisan los elementos de la gobernanza electoral. Para México hay uno específico que escribió Eisenstadt ("Midiendo el fracaso del tribunal electoral en la democratización de México") en el que propone algunos parámetros para evaluar y analizar las determinaciones de la corte electoral mexicana. El planteamiento de Eisenstadt intenta desarrollar lo que Mozaffar y Schedler habían dejado en un primer acercamiento, que es la etapa o fase relativa a la resolución de disputas electorales que en el caso mexicano para aquellas fechas se

estaba convirtiendo en un objeto de estudio de interés para los estudios politológicos. De suyo la tesis doctoral de Einsenstadt (2004) publicada dos años después justo aborda al tribunal electoral de México como su unidad de análisis, al igual que lo hace Medina (2006).

Hacia fines de la primera década del siglo veintiuno vuelve a presentarse la discusión sobre la gobernanza electoral, ahora auspiciada en un número de la revista *América Latina hoy*, de la Universidad de Salamanca. En un número de 2009, la revista publica varios artículos de académicos latinoamericanos que, desde sus experiencias nacionales, muestran la gobernanza electoral en Brasil (Fleischer y Barreto, 2009) y Costa Rica (Picado, 2009), además de una perspectiva general sobre la democratización y las elecciones en América Latina (Hartlyn, 2009). Éste es uno de los primeros esfuerzos de mostrar las diferencias en el subcontinente, a partir de estudios de caso nacionales. Hasta aquí puede observarse que la perspectiva general fue la mayormente utilizada por los académicos que abordaron la gobernanza electoral.

En la segunda década del siglo XX encontramos que la literatura sobre gobernanza electoral tiende a revisar la etapa o fase que se había dejado pendiente: la adjudicación de reglas y la resolución de disputas entre los participantes en las elecciones. Así, Brenes en 2011 publica su tesis doctoral que desde el título deja claro su interés: el rol político del juez electoral.

Para Brenes son claras dos cuestiones: la primera que juzgar las elecciones es una competencia o rol político y la segunda cuestión es que justo esa actividad o rol cierra el ciclo electoral, con lo que no es posible reducirlo a la idea de que la administración de comicios sea el objeto de estudio, sino que más bien, como había anticipado Pastor desde 1999, es necesario considerar el diseño de las reglas y la resolución de disputas electorales para tener una perspectiva integral.

Marchetti en 2012, en el mismo sentido que Brenes, publica un artículo titulado "Gobernanza electoral en Brasil" en el que expone una buena síntesis de un modelo comicial poco tratado como lo es cuando un mismo órgano realiza tanto la administración de elecciones como la resolución de disputas, que es el caso del Tribunal Superior de Elecciones brasileño.

Marchetti revisa los estudios previos y señala que, el caso de Brasil como algunos más de América Latina, son diferentes porque el mismo órgano realiza las actividades de la aplicación de reglas y la adjudicación de disputas, lo que es un modelo distinto al clásico de órganos sucesivos y diferentes. También afirma que el análisis general de gobernanza electoral es aplicable para el caso brasileño aun con sus particularidades.

En la misma lógica que Marchetti, Ramírez Díaz se gradúa en 2013 con una tesis doctoral titulada: *Modelos de gobernanza electoral en Centroamérica*. Ramírez aplica el modelo general y encuentra que también en sus estudios de caso hay singularidades que él denomina "la excepción Latinoamericana" que pueden ser analizadas desde el enfoque global de las fases, aunque los órganos en sus casos de estudio hayan sido diferentes para cada uno de los tres países revisados.

Posteriormente, Pérez-Duarte publica en 2014 un libro (El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana) derivado de su tesis doctoral y en 2015 publica un pequeño artículo (“La gobernanza electoral en América Latina”) que, nuevamente, reduce la gobernanza a la administración de elecciones. Si bien el artículo es un texto accesible, bien escrito y en lo correspondiente a la aplicación de reglas está bien explicado, también es cierto que el autor hace un estudio reducido sin querer abordar las otras dos fases que ya desde 2002 habían planteado Mozaffar y Schedler en la revista de IPSA.

DESARROLLOS POSTERIORES Y LA DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA ELECTORAL

Algunos años después de los estudios de caso que fueron publicados en América Latina, hoy, además de los estudios nacionales de Marchetti (Brasil, 2012), Eisenstadt (México, 2004) y Ramírez (Centroamérica, 2013) encontramos los artículos de Medina y Ramírez de 2015 y de Norris en 2014 y 2019. Aquellos realizan un abordaje general que pretende establecer que la gobernanza electoral es más que solamente la administración de elecciones, mientras que Norris se enfoca en lo que denomina la nueva agenda de investigación de la gestión electoral.

Medina y Ramírez (2015) retoman el planteamiento original de Pastor, Mozaffar y Schedler estableciendo que el cierre y, eventual, reinicio del ciclo de la gobernanza electoral está en la fase de la resolución de disputas que regularmente se encuentra a cargo de un órgano jurisdiccional, ya sea corte constitucional o tribunal electoral. También indican que con el desarrollo de los sistemas regionales de derechos humanos aceptados por los Estados nacionales es posible que el ciclo no termine en el ámbito interno, sino que la resolución final de las disputas se traslade a organismos supra nacionales como las comisiones regionales y las cortes internacionales.

Por su parte, Norris en un número especial de la revista de IPSA dedicado a la integridad electoral (IPSA, 2019, Construyendo mejores elecciones: gestión electoral e integridad electoral) escribe las conclusiones y elabora lo que denomina la nueva agenda de investigación de la gestión electoral en la que indica varias tareas pendientes por realizar. La primera, de acuerdo a la autora, es analizar lo que sucede en los tribunales electorales y su posterior traslado a los sistemas regionales de derechos humanos; luego considera necesario observar la endogamia institucional que se provoca en los órganos de gestión electoral, al igual que estudiar modelos de administración que han sido mal explicados por fallas en la comparación y finalmente mantener un monitoreo constante en los órganos de gestión de elecciones.

De lo anterior es claro que, nuevamente, se presenta el problema de las dos perspectivas, una enfocada en la gestión y administración de elecciones (Norris, 2014), aunque con un matiz al indicar que debe observarse también la fase jurisdiccional (Norris, 2019) frente al enfoque de gobernanza

electoral que pretende ver el proceso en su conjunto, incluyendo a la aplicación de reglas, pero también al diseño de las mismas y la resolución de las disputas en los tribunales de elecciones.

En un abordaje para diferenciar y delimitar la discusión anterior, encontramos en Medina la siguiente definición de gobernanza electoral:

...la relación entre actores, reglas, procesos, procedimientos y acciones en el marco de comicios competitivos. Para analizar tal relación se utilizan cuatro categorías: actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales, que se revisan en cuatro aspectos: diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional) (Medina, 2016, pags. 15-16).

Lo primero que debemos considerar es que se tiene una definición compleja porque pretende ser exhaustiva, por lo que se contemplan tanto categorías como arenas y elementos o componentes, comencemos por los últimos. La gobernanza, de forma general, plantea el requerimiento que diversos actores y autoridades participen en el diseño y desempeño de las instituciones (Aguilar, 2006) con lo que desde el inicio está claro que la gobernanza involucra diversos participantes y también diferentes pautas o interacciones que constituyen las instituciones. En consecuencia, la gobernanza electoral adopta esa perspectiva de una pluralidad de participantes que se desenvuelven en un marco normativo que son las reglas, rutinas y acciones que aquellos deben cumplir en el contexto de la competencia política con elecciones libres, justas y válidas.

Respecto a las categorías, la primera es la de los participantes en la que es necesario diferenciar el caso de los actores, que regularmente son los partidos políticos aunque hay regímenes electorales que reconocen también a las candidaturas sin partido, de las autoridades electorales, ya que si bien tanto partidos como autoridades son participantes en el proceso electoral el rol que cada uno desempeña como participante es diferente. Así, los actores propiamente dichos del proceso electoral son los partidos políticos y, en donde están reguladas, las candidaturas sin partido.

Justo por el tema de la regulación la segunda categoría de la gobernanza electoral son los sistemas de reglas porque pueden existir varios sistemas normativos o bien uno solo que sirva para todos los comicios, lo anterior varía conforme a que el régimen electoral contemple un sistema normativo que sirva para la definición de todos los cargos en disputa o bien porque existan reglas diferenciadas para los diversos espacios en competencia.

Por su parte, los órdenes de gobierno que son la tercera categoría, normalmente están vinculados con el tipo de Estado territorial que se trate: unitario o federal, lo regular es que en los Estados unitarios solamente se aplica un sistema de reglas con lo que es la misma aplicación en todo el Estado sin importar el cargo, mientras que en los Estados federales tienden a existir dos o más sistemas normativos con lo que la aplicación de reglas tiende a variar, ya sea por los cargos o bien por las unidades sub nacionales.

Finalmente, los órganos electorales son la cuarta categoría de la gobernanza. La distinción principal entre aquellos tiene que ver con las dos funciones centrales de los comicios: la organización de las elecciones y la resolución de inconformidades que se presentan en los procesos electivos. En correlato, derivadas de las funciones tenemos dos órganos: el administrativo que es responsable de la organización y gestión electorales frente al órgano jurisdiccional competente para resolver las disputas que se presentan y adjudica una determinación final para cerrar el ciclo de la gobernanza electoral.

Ahora bien, para analizar la noción cíclica del enfoque requerimos las fases o arenas que la literatura ha identificado en cuatro etapas o niveles: la legislativa, la administrativa, la jurisdiccional y la regional o supra nacional. Es necesario contemplar que el ciclo completo no siempre se presenta y también que en varias ocasiones una decisión administrativa o una determinación jurisdiccional pueden regresar al inicio del ciclo con lo que se vuelve a comenzar la pauta o rutina establecidas.

El diseño de reglas es la primera etapa o nivel de la gobernanza electoral. El ciclo comienza en la arena política ya que son los congresos nacionales y, donde existan también los legislativos subnacionales, las autoridades responsables de desarrollar y aprobar el o los sistemas normativos que sean necesarios para la organización y gestión de las elecciones, además de establecer las reglas para la resolución de las disputas que llegaren a presentarse. De esta forma, el diseño es una actividad legislativa que se desarrolla en sede política, por lo que todas las reglas que se aprueban tienen un sentido público y generan consecuencias políticas. Esto es necesario tenerlo siempre en cuenta porque cuando se analizan los diseños de reglas hay que pensar siempre que estamos en presencia de la etapa del acuerdo político en sede legislativa.

La aplicación de reglas es la segunda etapa o fase de la gobernanza electoral. Esta es la arena administrativa que tiene como función organizar y gestionar los comicios; el órgano electoral responsable es una instancia administrativa, independientemente de la conformación que tenga, ya sea colegiada o unipersonal. La naturaleza administrativa del órgano de gestión electoral implica que sus decisiones pueden ser revisadas en una etapa posterior y que sus decisiones son válidas solamente cuando no se presentan demandas por los participantes porque de presentarse inconformidades es necesario acudir a la fase jurisdiccional.

La resolución de disputas es la tercera etapa o fase de la gobernanza electoral. Esta es una arena de carácter jurisdiccional porque está diseñada justo para revisar las resoluciones de los órganos administrativos. La naturaleza jurisdiccional del órgano que resuelve las disputas en la gobernanza electoral implica que es la última instancia a la que pueden acudir los actores participantes y que la determinación jurisdiccional es la decisión final que se aplicará por los órganos del Estado. Así, la determinación de la arena jurisdiccional es vinculante y obligatoria para los actores participantes, para los órganos administrativos y, en algunas ocasiones, para los poderes legislativos.

La revisión regional es una nueva etapa o fase que ha comenzado a volverse importante en el siglo XXI porque es la posibilidad de que los actores puedan acudir a los órganos supra nacionales de los derechos humanos para demandar una tutela efectiva, ya sea porque el régimen electoral no contemple una solución satisfactoria para sus peticiones o bien porque consideren que los órganos electorales no atendieron de manera exhaustiva sus demandas. Así, la revisión regional está directamente relacionada con los sistemas protectores de derechos humanos que hayan sido aceptados por los Estados nacionales.

Como puede observarse la definición de gobernanza electoral en el sentido integral y cíclico del proceso comicial nos lleva desde la elaboración, hechura o diseño de las reglas por parte del poder legislativo, a la aplicación de aquellas por el órgano administrativo responsable de organizar las elecciones a la resolución de diputadas y adjudicación de resultados por parte del órgano jurisdiccional que, regularmente, es la última instancia responsable de cerrar el ciclo de la gobernanza electoral.

La importancia de la perspectiva anterior es que nos permite analizar un proceso electoral en su conjunto con las consecuencias políticas y el impacto público que tiene aparejado. Eso implica no solamente evaluar las buenas prácticas de los órganos, sino tener una mirada integral del conjunto de actividades desarrolladas en un proceso electoral en concreto, pudiendo separar las diversas etapas y componentes de la gobernanza electoral para su análisis desde una mirada académica.

EL DISEÑO DE REGLAS. LA FASE POLÍTICA O LEGISLATIVA DE LA GOBERNANZA ELECTORAL

La elaboración, hechura o diseño del o de los sistemas normativos que se utilizan por parte del régimen electoral es la primera etapa, fase o arena de la gobernanza de los comicios. Es en clave política como se deben comprender las reglas que son aprobadas por los legislativos y, justo por esa característica política, es que se vuelve necesario comprender que las reglas no son neutras, sino que están cargadas de sentido y que tal implica siempre consecuencias públicas. En pocas palabras, que el diseño de las reglas es una actividad política y encontrar el sentido del diseño es una actividad central del análisis académico cuando se quiere comprender la motivación del cambio de reglas en una elección concreta.

Otra característica que también debe considerarse para el análisis es que el diseño de las reglas normalmente es el producto de un acuerdo o pacto entre las principales fuerzas políticas representadas en los congresos. Esto significa que los actores políticos que son mayoría legislativa deben establecer las reglas del juego para ellos mismos en la competencia electoral, lo que implica que para establecer las condiciones de competencia es un requisito indispensable el acuerdo y la negociación entre las fuerzas políticas con lo que todas deben estar dispuestas a moderar sus expectativas de éxito a fin de establecer un marco normativo aceptable para todos los participantes. De no ser esto posible,

entonces, habrá dos posibilidades: el mantenimiento del *status quo* por los vetos que las fuerzas políticas puedan impulsar, o bien, el establecimiento por la fuerza mayoritaria de su perspectiva en el diseño de reglas, ambas posibilidades tienden a ser negativas porque la de los vetos implica el mantenimiento de la situación que se pretende cambiar y el establecimiento de la mayoría puede significar el avasallamiento de las minorías.

Debido a lo anterior, la situación más adecuada para un nuevo diseño de reglas es que las diversas fuerzas políticas representadas en los congresos participen en la hechura del o de los sistemas normativos requeridos por la gobernanza electoral. Este requerimiento también impacta en la integración de los órganos electorales, ya sea el administrativo, el jurisdiccional o ambos.

Lo primero a precisar, en la integración de los órganos, es si la organización electoral deber tener una orientación de corte técnico o más bien de representación partidaria, ya que si se pretende que sean órganos especializados en su función tiende a requerirse una estructura administrativa autónoma y personas conocedoras de la materia electoral; por el contrario, si se pretende un órgano que represente a los partidos, entonces, tienden a ser órganos conformados por personas simpatizantes o afiliadas a las fuerzas políticas con lo que el conocimiento técnico no es indispensable.

La segunda consideración es si debe haber un órgano responsable de todas las funciones electorales o bien más de un órgano para atender cada actividad en específico. Las funciones son tan diversas que pueden tenerse dos, tres o incluso cuatro órganos si se les encarga a cada uno actividades tan diversas como pueden ser organizar las elecciones, resolver las disputas, elaborar el censo electoral o fiscalizar las finanzas de los actores políticos.

Una ulterior consideración para el diseño de las reglas es la participación de los congresos en la integración de los órganos porque el rol de los legislativos puede ir solamente de la aprobación de las reglas hasta la designación de las personas integrantes de los órganos, pasando por ser un medio de selección o bien la instancia de nombramiento y, eventual, remoción de aquellas personas.

En síntesis, la fase legislativa contempla el diseño de las reglas para la operación de las elecciones y también las normas que se aplicarán en la conformación del o de los órganos electorales, además de los procedimientos que se realizarán a fin de seleccionar las personas que integrarán al o a los órganos de elecciones. Todas estas determinaciones son en sede legislativa, con lo que tienen un alto contenido político.

EL CASO MEXICANO DEL DISEÑO DE REGLAS CON LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

Después de la elección presidencial de 2012 hubo un planteamiento por mejorar las condiciones de gobernabilidad del país. Tal planteamiento se denominó el Pacto por México que en uno de sus puntos contempló modificar las reglas electorales. Tales cambios tuvieron como eje el establecimiento de un fuerte órgano nacional de gestión electoral (Instituto Nacional Electoral) que designaría a los órganos

sub nacionales (órganos públicos locales electorales), los cuales tendrían funciones compartidas y exclusivas. Esto dio pauta a un nuevo régimen electoral que se comenzó a aplicar en las elecciones locales de 2014 y en las intermedias de 2015.

En esta sección más que ver el marco de la reforma de ese año sobre el cual ya se ha escrito bastante (Becerra, 2014; Gilas, 2016) nos vamos a enfocar en el análisis del diseño de reglas con las dimensiones apuntadas en la sección anterior: definición del tipo de organización electoral, definición sobre las actividades y la cantidad de órganos e integración de los mismos.

Desde la década de los noventa del siglo XX, el legislador mexicano estableció que la organización de las elecciones debería ser una función estatal con alto contenido de técnica especializada, con presencia partidaria en calidad de supervisora de la organización de los comicios y la resolución de disputas, pero sin que las fuerzas políticas tengan la decisión de última instancia como sucedió en buena parte del siglo veinte mexicano a través de los colegios electorales legislativos.

Así, desde las reformas de los noventa del siglo pasado, la organización electoral es una función especializada que realiza el Estado mexicano con diversos órganos a los que concurren los actores políticos en calidad de supervisores. Esta definición se sostuvo en la reforma de 2014 al confirmar aquella que se mantuviera un órgano autónomo para la organización y gestión de las elecciones mexicanas, al mismo tiempo que un órgano jurisdiccional para la resolución de las disputas entre los actores políticos y de estos con el órgano administrativo.

Lo que sí cambió en el diseño de las reglas es que ahora los órganos nacionales son responsables de las elecciones federales, como ha sucedido históricamente, y también pueden participar en los comicios subnacionales que antes eran competencia específica de órganos locales, los cuales se mantuvieron, pero con fuerte presencia de las instancias nacionales tanto en el diseño como en la aplicación de reglas y en la resolución de las disputas electorales.

Respecto a la definición de los órganos electorales, la reforma de 2014 confirmó la existencia de dos órganos: uno de índole administrativo, que es el responsable de organizar las elecciones, y otro de carácter jurisdiccional, que es el encargado de resolver las disputas que se presentaran entre los actores políticos y de estos con el órgano administrativo.

El órgano administrativo, Instituto Nacional Electoral (INE), gestiona las elecciones federales y ahora puede participar en los comicios locales, siendo el responsable de la aplicación de las reglas que diseñó el congreso federal. De esta forma el INE es el encargado de la segunda fase o etapa de la gobernanza electoral, ya que es el órgano administrativo responsable de la aplicación de las reglas. El antecesor del INE, el extinto IFE, también era responsable de aplicar las reglas pero solamente para las elecciones nacionales, ya que las sub nacionales eran responsabilidad de los institutos electorales de los estados, situación que fue modificada con la reforma de 2014.

El órgano jurisdiccional, por su parte, sigue siendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que desde la reforma de 1996 tenía competencia para fallar sobre las elecciones

sub nacionales mediante el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) con lo que las competencias del órgano jurisdiccional fueron modificadas más bien con el establecimiento de una sala especializada en materia de radio y televisión, además de que se planteó el principio de que la mayor parte de las demandas por las elecciones sub nacionales deben pasar, primero, por las salas regionales del mismo TEPJF y solamente en un última instancia serán atendidas por la sala superior del tribunal.

Es claro que, respecto a la definición de los órganos electorales, el diseño de reglas de 2014 confirmó la orientación que se había dado al régimen electoral desde las reformas de fines del siglo XX. También es cierto que se ampliaron las competencias a nivel nacional y fueron disminuidas las facultades de los órganos subnacionales con lo que se presentó una suerte de centralización o nacionalización de las actividades electorales, lo que ha generado una polémica intensa desde su aprobación porque al ser México un Estado federal se habría esperado una situación diferente a la subeditación de las instancias subnacionales a las nacionales.

En lo correspondiente a la integración de los órganos electorales nacionales, la reforma de 2014 confirmó las determinaciones que se habían estipulado desde finales del siglo XX, aunque con varios matices que es necesario precisar para comprender los cambios que fueron incorporados en el diseño de las reglas electorales.

El punto general se mantuvo: el congreso federal participa en la designación de personas integrantes de los órganos electorales; la Cámara de las Diputaciones designa a las consejerías que integran el órgano administrativo y el Senado designa a las magistraturas que conforman el órgano jurisdiccional. El primer cambio en el diseño de reglas es relativo a los órganos subnacionales que anteriormente eran integrados por los congresos de los estados y ahora son conformados por el INE para los órganos administrativos y por el Senado para los órganos jurisdiccionales locales.

Un segundo cambio derivado del anterior es que para la conformación de los órganos subnacionales se emiten sendas convocatorias que estipulan las reglas y, en el caso de los administrativos, un amplio procedimiento para el proceso de selección y designación de las personas integrantes de esos órganos, mientras que la convocatoria para los jurisdiccionales es francamente parca y el Senado ha estipulado procedimientos poco cuidadosos para las designaciones. Esto ha sido fuente de polémicas e impugnaciones, aunque no han terminado en resultado exitoso para las personas demandantes.

Algo similar ha sucedido en los procesos de integración del órgano jurisdiccional nacional, aunque en este caso las polémicas se han presentado en el procedimiento inicial que es responsabilidad de la Corte mexicana, ya que las personas aspirantes deben inscribirse en aquella y el pleno de la Corte es la que selecciona las ternas que se proponen al Senado, el cual designa de entre la terna presentada a la magistratura respectiva. El problema es que los criterios de selección y el sistema de evaluación que ha aplicado la Corte no son conocidos públicamente, excepto por las ministras y los ministros con lo que es sumamente discrecional el proceso de selección.

Respecto al proceso de integración del órgano administrativo nacional el cambio fue establecer un comité técnico de evaluación que selecciona entre las personas que se inscriban y conforma quintetas que son entregadas al órgano de dirección política de la cámara de diputaciones y es responsabilidad de la junta directiva el canalizar las quintetas para obtener el acuerdo de mayoría calificada para la designación de las personas seleccionadas en cada grupo de cinco.

La conformación del comité técnico no ha estado exenta de polémicas porque concurren varias instancias para su integración. El comité se integra por siete personas: tres nombradas por la misma junta de coordinación política de la Cámara, dos por el pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) y dos más por la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Si bien las dos primeras instancias son colegiadas con lo que se requiere consenso para las propuestas, en el caso de la CNDH es una determinación unipersonal que ha generado polémicas como sucedió en 2020 cuando la presidencia de la comisión propuso a una persona que no aceptó tal encargo porque se inscribió para participar en el proceso de selección; la persona al final terminó siendo consejera electoral.

Como puede desprenderse de la relación anterior, los cambios respecto al diseño de las reglas electorales en 2014 estuvieron centrados en las nuevas competencias del congreso federal respecto a los comicios subnacionales y en las novedades de los procedimientos de nominación para la conformación de los órganos, especialmente en los administrativos, ya que para la integración de los jurisdiccionales los cambios fueron menores.

EXCURSUS. LA DIFERENCIA ENTRE INTEGRIDAD Y GOBERNANZA ELECTORAL

La integridad electoral, de acuerdo con la ONU, es un método de evaluación de las buenas prácticas aplicadas por las autoridades electorales, por lo que sirve para estudiar el desempeño de los órganos de gestión, sin mayor referencia a los actores políticos ni tampoco a las consecuencias políticas que se producen.

Por su parte, la gobernanza electoral es un enfoque que pretende analizar, desde una perspectiva global, el proceso electoral en su conjunto, esto es, considerando el desempeño de las autoridades electorales y también el comportamiento de los diversos actores políticos, además de evaluar las consecuencias inmediatas y mediatas que se generan en el marco electoral; veamos un ejemplo mexicano reciente para mostrar las diferencias.

En el proceso de 2021 hubo una serie de acciones afirmativas para grupos socialmente vulnerables: comunidades indígenas, personas migrantes, personas discapacitadas, adultos mayores e integrantes de la comunidad LGBTIQ+; las diversas acciones tuvieron su origen en demandas de colectivos y organizaciones de la sociedad civil quienes demandaron cuotas electorales diferenciadas (Tacher, 2022; De la Cruz y otros, 2022).

Visto el ejemplo anterior desde la integridad electoral, las autoridades electorales cumplieron con las buenas prácticas al incorporar las acciones mediante acuerdos administrativos y sentencias jurisdiccionales. Sin embargo, visto el mismo ejemplo desde la gobernanza electoral el análisis es más complejo porque si bien las autoridades incorporaron las acciones, lo realizaron obligadas mediante sentencias que fueron el resultado de solicitudes por parte de organizaciones civiles ante los órganos de administración electoral; las organizaciones al no obtener respuesta o tener una respuesta negativa, acudieron a las instancias jurisdiccionales de primera instancia y, de ser necesario, en segunda instancia.

Los órganos jurisdiccionales, en general, les dieron la razón a los grupos demandantes y ordenaron incluir las previsiones para las acciones afirmativas, lo que regresó el asunto a la fase de aplicación de reglas con lo que los órganos de administración electoral emitieron acuerdos específicos en los que incluyeron las cuotas para grupos socialmente vulnerables.

Después de la jornada electoral y la emisión de resultados por los órganos administrativos de nuevo hubo impugnaciones que tuvieron que ser resueltas por los tribunales de elecciones, los que fallaron de formas diversas sin tener una política judicial específica sino caso por caso, lo que generó resultados dispares y sumamente diferenciados. En el único punto que si fueron unánimes los órganos jurisdiccionales fue en indicar a los congresos, fase política del diseño de reglas, la necesidad de legislar sobre las acciones afirmativas para que en futuros procesos electorales no se tenga que repetir el ciclo de solicitud de los actores políticos, respuesta administrativa, impugnación de los actores políticos y respuesta jurisdiccional.

REFLEXIONES FINALES

El libro propone la aplicación de la gobernanza electoral como un abordaje específico al análisis político de los comicios. Con esta finalidad el capítulo que ustedes acaban de revisar tuvo como propósito plantear los puntos centrales e importantes de la gobernanza electoral, utilizando a manera de exposición la primera fase de aquella que es el diseño de las reglas en sede política o legislativa.

La hechura o aprobación de reglas electorales es importante porque es justo en esta etapa en la que se discute el sentido político de la organización electoral y el tipo de órganos que se quieren conformar. Solamente para ilustrar el contraste histórico del caso mexicano habría que recordar que durante buena parte del siglo XX posrevolucionario la organización de las elecciones fue una facultad del gobierno, el cual mediante una comisión administrativa a la que concurrían los partidos políticos gestionaba los comicios y que eran los colegios legislativos la instancia calificadora de las elecciones tanto presidencial como congresional. Tal diseño se mantuvo hasta la década de los noventa del siglo pasado cuando se determinó establecer un órgano administrativo autónomo (IFE) que es el antecesor del actual INE y un órgano jurisdiccional autónomo (Tribunal Federal Electoral, TRIFE) que es el antecesor del actual TEPJF.

Es claro que hay una gran diferencia en el diseño que se mantuvo en casi todo el siglo XX del que actualmente se tiene y la razón es notoriamente de carácter política: la competencia electoral que desmontó al régimen hegemónico demandó una organización electoral con organismos autónomos y de índole especializada, a esto se le llamó equívocamente ciudadanización. El término es equívoco porque los requisitos que se solicitan para integrar los diversos órganos implican conocimiento técnicos y especializados, requerimientos que no toda la ciudadanía cumple, con lo que más bien debe llamarse a esta perspectiva la especialización de las funciones electorales.

Es una especialización de funciones porque implican actividades de carácter técnico y profesional que demandan conocimiento y experiencia que justo se adquiere organizando y gestionando elecciones, lo que también lleva a la autonomía de los órganos para el cumplimiento adecuado de sus labores con lo que la vieja idea de comisiones y comités con representación partidaria debería pasar a la historia.

En los capítulos siguientes del libro se revisarán con detalle y ejemplos las dos fases siguientes de la gobernanza electoral: la aplicación de las reglas en sede administrativa y la resolución de disputas en el ámbito jurisdiccional. Solamente a manera de cierre diremos unas palabras sobre aquellas.

La aplicación de reglas es una actividad que realiza de manera relevante el órgano administrativo, como se ha explicado en este capítulo en México el INE es quien realiza esta función y es importante que sea un ente autónomo porque le permite arbitrar las elecciones, independientemente de los conflictos que se presenten entre los partidos políticos, ya que la gestión electoral que actualmente se tiene es una consecuencia política de la competencia electoral, por lo que se requiere un órgano autónomo integrado por especialistas con conocimientos y experiencia electorales.

Por su parte, la resolución de disputas entre los actores y de estos con el órgano administrativo es responsabilidad del órgano jurisdiccional. En México esta función la cumple el TEPJF que es un órgano especializado del poder judicial federal, es conveniente mantener tal jurisdicción porque se requiere un ente o actor que cierre el proceso electoral, de ahí la importancia que sea un tribunal el que resuelva en última instancia las disputas entre los partidos y de estos con el INE, lo que además de ser el cierre del proceso electoral es el final del ciclo de la gobernanza electoral mexicana.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, FCE.
- Becerra, P. X. (2014). *El sistema electoral y la transición de la democracia en México*, IEEM.
- Brenes, D. (2011). El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (octubre, 2011, tesis doctoral en la Universidad de Salamanca, España).
- De la Cruz, O., y otros. (2022). Acuerdos, lineamientos y resoluciones que reivindican los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+ durante el proceso electoral 2020-2021, TEPJF, https://www.te.gob.mx/vinculacion_estراتيجية/media/files/observacion/db69bc199c012e12713e1d4054acc0bc-2.pdf

- Eisenstadt, T. A. (2002). "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico", en *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 5, IPSA.
- Eisenstadt, T. A. (2004). *Cortejando la democracia en México. Estrategias e instituciones partidarias*, COLMEX.
- Fleischer, D., y Barreto, L. (2009). "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño", en *América Latina Hoy*, núm. 51, Universidad de Salamanca.
- Gilas, K. M. (2016). "El nuevo modelo de gobernanza electoral: un cambio desatinado", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, UNAM.
- Hartlyn, J., y otros. (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea", en *América Latina Hoy*, núm. 51, Universidad de Salamanca.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola*, Paidós.
- López - Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, UNDP-ONU.
- Marchetti, V. (2012). "Electoral Governance in Brazil", en *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, núm. 1.
- Medina, L. E. (2006). "La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios" en *Justice in Mexico Project*. Centro México-Estados Unidos.
- Medina, L. E. (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, TEPJF.
- Medina, L. E., y Ramírez, E. C. (2015). "Electoral Governance: More than Just Electoral Administration", en *Mexican Law Review*, vol. 8, núm. 1, UNAM.
- Mozaffar, S., y Scheduler, A. (2002). "The Comparative Study of Electoral Governance, Introduction", en *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 5, IPSA.
- Pérez D., y José, A. (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, IEEM.
- Pérez, J. A. (2015). "La gobernanza electoral en América Latina", en *Proyecto Reformas Políticas en América Latina*. Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, UNAM.
- Norris, P., y otros. (2014). *Advancing Electoral Integrity*, Oxford University Press.
- Norris, P. (2019). "The new research agenda on electoral management", en *International Political Science Review*, vol. 40, núm. 3 especial dedicado a la gestión electoral y la integridad electoral, IPSA.
- Pastor, R. A. (1999). "The role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", en *Journal of Democratization*, vol. 6, núm. 4.
- Picado, H. (2009). "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica", *América Latina Hoy* núm. 51, Universidad de Salamanca.
- Ramírez, E. C. (2013). *Gobernanza electoral en Centroamérica* (Noviembre, 2013, tesis doctoral en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa).
- Schedler, A. (2001). "Distrust Breeds Bureaucracy: Democratization and the Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico", en *Public Integrity*, vol. 3, núm. 2.
- Tacher, D. (2022). *Derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero*, TEPJF, https://www.te.gob.mx/vinculacion_estrategica/media/files/observacion/4a5f18713a7378068f6db6d6f2addf66-0.pdf

LA ADJUDICACIÓN DE REGLAS EN EL ESQUEMA DE GOBERNANZA ELECTORAL.
DESCRIPCIÓN TEÓRICA Y APLICACIÓN EMPÍRICA EN CASOS RELEVANTES
2020-2022

Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz¹

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como foco de interés describir cómo opera el nivel de la adjudicación de reglas dentro del esquema teórico de la Gobernanza Electoral (GE). En el primer apartado del texto, se parte de la idea central de que los niveles de confección y aplicación de reglas, en materia electoral, se controvierten de manera sistemática por parte de un conjunto de jugadores políticos, y, es en el nivel de la adjudicación de reglas, donde se resuelven las disputas, teniendo efectos de naturaleza jurídica, pero, sobre todo, afectando el comportamiento de los jugadores, es decir, se modula su desempeño a partir de resoluciones que cambian su papel en el juego.

El texto hace énfasis en que, si bien este modelo explicativo del ciclo de la gobernanza favorece su entendimiento general, desde una perspectiva más implica de costes y transacciones, donde se involucran interacciones de instituciones, normas y actores, lo cierto es que el modelo se va configurando de manera particular, dependiendo del sistema político que se trate. Bajo este contexto, es que, en el segundo apartado del escrito, se hace un descriptor de cómo opera la adjudicación de reglas en el sistema político mexicano; se explican sus particularidades y se pone especial atención en señalar el universo de materias y actos que son susceptibles de controvertirse, así como los efectos que van teniendo esas resoluciones en las instituciones y jugadores políticos.

Finalmente, se presenta un tercer apartado del texto, donde, a partir de una selección de casos relevantes, se muestran las materias que fueron controvertidas, se indica quién terminó resolviendo los casos, la cadena impugnativa que se siguió y los cambios de criterios, dependiendo de la entidad que conoció del asunto. Asimismo, se muestran las particularidades de cada uno de los casos

.....
1 Agradezco el apoyo y colaboración brindada para la realización del presente artículo a Fernando Colmenero Reyes, así como la revisión de Isaura Saldaña Acosta.

y cómo, en el nivel de reglas, se realizó el ciclo operacional de la GE, comprobando el argumento central del artículo.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE REGLAS

La literatura en materia de GE es una propuesta teórica y metodológica que tiene como propósito explicar el fenómeno electoral desde una perspectiva más amplia. Se parte del argumento central de que la GE opera en tres niveles: la confección, la aplicación y la adjudicación de reglas, cada nivel tiene elementos propios que los integran y funcionan interactuando entre los niveles bajo un entramado normativo específico y uno general, que viene desde la meta reglas, que son las que conocemos como las plasmadas en las constituciones, tratados o bloques de constitucionalidad, desde una perspectiva de derechos constitucionales (Mozaffar y Schedler, 2002).

En el presente artículo únicamente describiremos las características específicas del nivel de adjudicación de reglas.² La literatura en materia de GE se ha concentrado en explicar las fases de confección y aplicación de reglas (Fleischer y Barreto, 2009; Picado, 2009; Hartlyn, Pérez-Duharte, 2009), dejando de lado el énfasis necesario a la explicación e importancia de señalar que el ciclo electoral no se agota en la confección y aplicación de las reglas. Trabajos como los publicados por Brenes (2011), Machetti (2012) empiezan a destacar el papel que tienen las cortes y los tribunales en la resolución de disputas, el primero para el caso costarricense y el segundo para el brasileño. Ramírez (2013) en una primera investigación y, junto con Medina en un segundo trabajo (2015), dejan claro la trascendencia de la etapa de adjudicación de reglas, poniendo especial énfasis en que la GE no únicamente es administración electoral, como lo han abordado algunos otros autores (Norris, 2014).

Otro elemento que hace que genere especial relevancia la explicación de la etapa de la adjudicación de reglas, es la judicialización de los procesos electorales (principalmente en la región latinoamericana), es decir, la participación cada vez más amplia de los jueces o cortes en la resolución de disputas. Vallinder (1994), señala que el empoderamiento de las cortes generó, en diversos países, el surgimiento del fenómeno de la judicialización de la política, entendida como la expansión de los ámbitos de competencia de las cortes a expensas de instituciones políticas o administrativas; en otras palabras, la transferencia de la toma de decisiones pasa del Congreso, gobierno o servicio profesional administrativo, a los tribunales.

Cada que se resuelve un asunto en la etapa de adjudicación de reglas se puede estar en presencia del cierre operacional del ciclo de la GE, al determinarse la última palabra sobre el tema sujeto a disputa. En este sentido, si bien se pueden presentar una serie de resoluciones administrativas o

2 Para abundar sobre la explicación completa del ciclo de la gobernanza electoral, véase el capítulo introductorio de este libro: Medina, Luis (2022). El ciclo de la gobernanza electoral y su fase legislativa o política.

judiciales en torno a un conflicto, lo determinante es que existe una entidad que cierra el candado al ser última instancia que conoce del conflicto, generando diversas condiciones que inciden en las reglas del juego, en las instituciones o en los actores políticos.

Bajo este contexto las entidades y actores que inciden en el espacio político generan tensiones que son susceptibles de controvertirse y que encuentran respuesta en sede jurisdiccional. Pueden presentarse instancias diversas de resolución, sin embargo, éstas adoptan determinaciones con base en las reglas válidas del juego, aunque, por cuestiones casuísticas o de carácter interpretativo, cada instancia resuelve con criterios que no necesariamente afectan a los involucrados (pudiéndolos compartir o no); así, el ciclo de la GE, en la etapa de adjudicación de reglas, puede ir confirmando su decisión primigenia en cada una de las sub etapas del proceso impugnativo modulando el contenido de sus resoluciones.

Con respecto a este aspecto es interesante resaltar que cuando se confirma un criterio, tendrá como consecuencia una solidez en cuanto a su legitimidad, sin embargo, habrá casos específicos que la contradicción de criterios impactará directamente en actores e instituciones que cuestionarán no sólo la función especializada de resolución normativa, sino sus alcances políticos. Habría que distinguir que la naturaleza del conflicto se puede dar en el marco de cuestionar las reglas, una determinación administrativa, una conducta, entre otras aristas, esto dependerá de cómo se modele específicamente la GE en cada sistema político.

Vale la pena señalar en este momento, que en la GE se identifican, de manera inicial, cuatro espacios institucionales que determinarán las reglas del juego y su validez: 1) las emitidas por los constituyentes, en sus procesos permanentes de creación y modificación de reglas primarias; 2) las emitidas por los entes constituidos, a saber congresos o poderes legislativos; 3) las emitidas por los Organismos de Gestión Electoral (OGE) de naturaleza administrativa, pero que generan reglas específicas de carácter reglamentario y 4) las que se van generando, a partir de la interpretación que se realiza en sede jurisdiccional, en cada uno de los sistemas políticos.

Dependiendo de la configuración del sistema político de que se trate, el esquema de adjudicación de reglas puede tener sus propias particularidades. Generalmente, si estamos en presencia de un Estado central las controversias electorales se resolverán en instancias nacionales, pudiendo ser especializadas; en caso de tratarse de cuestiones vinculadas a la compatibilidad de reglas secundarias con reglas primarias (facultades de control constitucional) las entidades nacionales resolverán, ya sea por Salas Constitucionales o Tribunales Constitucionales *ad hoc*. Situación diferente sucede cuando estamos en presencia de sistemas federales, aquí por el propio sistema de distribución de funciones entre las unidades políticas, habrá un esquema resolutor compartido, donde pueden existir dos o más caminos a recorrer, agotando las instancias locales que pueden llegar hasta las federales o directamente en las federales o nacionales. Debe señalarse que las atribuciones que tendrá cada ente

resolutor y los alcances de sus fallos podrían variar de acuerdo con la configuración de las reglas primarias y secundarias del juego.

Adicionalmente, otra arista poco explorada, desde el esquema de la GE es la posibilidad de que el cierre operacional de la adjudicación de reglas se presente en sede meta estatal, esto es cuando existe alguna entidad jurisdiccional regional o universal que tenga algún tipo de competencia (principalmente en materia de derechos humanos) para conocer de casos que se resolvieron en sede doméstica o algún tipo de interpretación convencional que incidan directamente en compromisos internacionales que un Estado haya pactado,³ esta situación la advierte Norris (2019). En este sentido, puede haber cortes o tribunales que sean competentes para conocer de asuntos que involucren a los Estados por la configuración de ciertas reglas o por la resolución de casos concretos que se lleven a esas instancias y sean resueltos en las mismas, generando efectos concretos tanto en reglas como en actores políticos. A este nivel le llamaremos adjudicación de reglas en sede externa.⁴

Como se puede identificar, la adjudicación de reglas cobra especial relevancia por diversas razones. En primer lugar puede configurar las reglas del juego de manera diversa a como se confeccionaron de manera primaria, alterándose la competencia electoral, ya sea al establecer quiénes pueden competir, bajo qué requisitos o en qué condiciones; en segundo lugar, afecta directamente los procesos electivos, en tanto que regula las acciones específicas que desarrollan los actores políticos, personas, candidatos, partidos políticos, ciudadanía o los propios OGE; en tercer lugar tiene repercusiones específicas sobre los resultados electorales, al determinar quiénes son los ganadores y perdedores en unos comicios, lo que incide directamente en la representación política y la configuración de espacios de toma de decisión, y, en cuarto lugar, todavía más importante, determina quiénes serán los que a la postre podrán volver a configurar las reglas, aplicar las mismas y revolver la conflictividad.

ADJUDICACIÓN DE REGLAS EN EL CASO MEXICANO

El sistema jurídico y político mexicano establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) las bases que determinan las reglas primarias del juego; se contemplan los tres niveles de la GE, bajo un modelo federal de distribución de competencias y se determina que el legislador constitucional: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Legislaturas de las Entidades

.....
3 Como ejemplo se pueden señalar los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos Europeo e Interamericano.

4 Para ejemplificar véase: CIDH. Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008 y Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, solicitada por la República de Colombia sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos.

Federativas (artículo 135) será quien confeccione las reglas. También considera quién configura las reglas secundarias del juego, poder legislativo federal, Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores (artículo 50) y, en lo subnacional, los congresos locales (artículos 40 y 116).

Asimismo, se preceptúa que quien aplica las reglas es un organismo autónomo nacional (artículo 41) que comparte atribuciones con los organismos públicos electorales locales (artículos 35, 102, 116, 122, 124 y 134). Finalmente, se define quién realiza las tareas de adjudicación de reglas, distribuyéndose competencias entre la federación y las entidades federativas. En lo concerniente a los asuntos federales, a través del Poder Judicial de la Federación (artículos 35, 60, 94, 99, 105 y 116), ya sea por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), tratándose de control abstracto de normas, ya sea preventivo o *ex post* o bien vía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en lo local por medio de Tribunales Electorales Locales Autónomos, que resolverán controversias de su ámbito competencial.

Para entender cómo opera la adjudicación de reglas electorales en México, para fines esquemáticos, debemos tomar en consideración los siguientes supuestos: 1) las controversias que se susciten por la existencia, modificación o derogación de normas y 2) las controversias que se presenten por actos o conductas de OGE, algún otra entidad pública o privada o por diferentes actores. En el primer caso, cuando se hacen reglas que pudieran vulnerar competencias o derechos humanos en su vertiente política y estas son primarias, el sistema constitucional mexicano no permite su impugnación, no existe medio de control constitucional que pueda modificar las reglas de la propia CPEUM, con lo que se puede advertir que es una puerta cerrada para que los jugadores controviertan estas reglas (PJF, 2016).

Las reglas que se generan por los legislativos federal o locales se pueden controvertir, ya sea porque invadan competencias o vulneren el principio federal o de división de poderes, a través de la controversia constitucional o bien porque rompan la regularidad normativa, bajo la figura de la acción de inconstitucionalidad, cabe resaltar que este control es de carácter concentrado, esto significa que sólo la SCJN puede conocer de estas controversias, en única instancia, funcionando como tribunal constitucional, aunque no sea esa su denominación y sus resoluciones pueden afectar sólo a las partes en controversia o producir efectos generales, dependiendo del número de votos que se logren y la naturaleza del medio impugnativo (artículo 105, fracción II). (PJF, 1999). Es de señalarse que este mecanismo sólo está al alcance de los órdenes de gobierno, poderes y órganos, presentándose una excepción, con los partidos políticos; no lo pueden accionar candidatos, ciudadanía ni organizaciones de la sociedad civil.

Para el caso de que una persona se considere afectada por una norma federal o local existe el medio específico de control constitucional, denominado juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (LGSMIME). Este juicio se podrá promover ante el TEPJF o ante los tribunales electorales locales, cuando sea de su competencia. Debe resaltarse que el TEPJF tiene

competencias de control de constitucionalidad, pero sus atribuciones únicamente le permiten declarar la inaplicabilidad de una norma, más no la expulsión de ésta del sistema normativo; también pueden hacer, en esos casos, control pro persona (PJE, 2010).

Con respecto a los actos que se presentan fuera y dentro de los procesos electivos, partidos políticos, candidatos y ciudadanía pueden inconformarse ante los OGE (LGIPE y códigos electorales locales), asuntos que pueden judicializarse, tras su resolución en sede administrativa o directamente llevarlo a los tribunales, ya sea en instancia federal o locales (LGSMIME). En el caso particular de la competencia judicial federal, el TEPJF se integra por una sala superior, cinco salas regionales y una especializada, las normas que regulan su integración y funcionamiento (LOPJF) determinan la competencia territorial y/material de cada una de ellas. En materia local, existirán tribunales autónomos cuya competencia está determinada por las constituciones federal y locales, por las leyes secundarias e incluso a través de los criterios jurisprudenciales, que a tal efecto haya emitido el TEPJF o la SCJN.

Debe precisarse que la cadena impugnativa puede darse de diferentes formas, dependiendo de la competencia por materia, persona o territorial donde se presente la controversia, así, por ejemplo, si se trata de un conflicto relativo a una candidatura de un partido político nacional la inconformidad se presentará ante el TEPJF; si se presenta esa misma circunstancia en lo local se impugnará ante el Tribunal Local, sin embargo, la resolución del tribunal local puede impugnarse ante el TEPJF. Cuando se controvierte la validez de una elección se impugna ante instancia local o federal, dependiendo de la competencia, lo local puede terminar en la esfera federal, al impugnarse la resolución jurisdiccional primigenia. Lo mismo sucedería en la justicia penal electoral, si se presentara un delito cada ámbito de competencia conocería de su materia.

Como se puede advertir, el esquema de gobernanza por el que ha optado México, resultada en la existencia de diversas instancias jurisdiccionales, no obstante, la última palabra recae en la SCJN o en el TEPJF. Se presenta un esquema de revisiones constantes por parte de las autoridades jurisdiccionales respecto de actos de naturaleza administrativa o judicial. La elección de una diputación, una persona integrante de ayuntamiento o de una gubernatura puede terminar siendo resuelta en el ámbito federal; los actos de un OGE o de un tribunal local también pueden terminar impugnados en instancias federales. En el caso de las resoluciones de las salas del TEPJF, éstas pueden ser controvertidas ante la Sala Superior. En suma, es un esquema impugnativo complejo que debe tenerse claro a fin de activarlo dependiendo de la temática que se trate, sin olvidar que el ciclo de la GE se cierra adjudicando las reglas.

LA ADJUDICACIÓN DE REGLAS A LA LUZ DE CASOS CONCRETOS

En este apartado se pretende desarrollar una muestra ejemplificativa de casos relevantes que se resolvieron en sede jurisdiccional. Como ya se advirtió en el apartado descriptivo sobre la adjudicación de reglas para el caso mexicano, la última instancia resolutoria de los casos puede ser la SCJN o el TEPJF, dependiendo de la competencia que se trate; en consecuencia, el criterio que se tomará para la selección de casos será no sólo de relevancia constitucional o legal, sino que haya incidido dentro del sistema político mexicano, en temáticas que fueron álgidas para la vida política del país; además se tomará en cuenta un criterio de tipo temporal: casos de 2020 a la fecha.⁵

En este sentido antes de iniciar con la descripción de los asuntos específicos que se resolvieron en sede jurisdiccional es pertinente que se observen algunos datos para dejar en evidencia el universo de casos que se pudieran analizar, así como la alta judicialización de asuntos que se controvierten. Dejando de lado los asuntos que se promovieron ante la SCJN, así como los que se impugnaron fuera de proceso electoral, en lo relativo a los comicios 2020-2021 se disputaron 21,368 cargos de elección popular, entre los que destacan 500 diputaciones federales, 15 gubernaturas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, 30 congresos en las entidades federativas, 1,923 presidencias municipales y 1,063 diputaciones locales (Córdova, 2021).

Según el estadístico jurisdiccional del proceso electoral 2020-2021, elaborado por el TEPJF, se conocieron 14,898 asuntos, vinculados con las siguientes temáticas: actos de preparación, candidaturas independientes, financiamiento y fiscalización, integración de órganos electorales, procedimientos sancionadores, reelección, registro de candidaturas y coaliciones, resultados electorales, usos y costumbres, vida interna de los partidos, y otras impugnaciones (TEPJF, 2021a). Sólo para resaltar quiénes fueron los promoventes tenemos: agrupaciones políticas, asociaciones civiles, personas precandidatas, personas candidatas independientes, ciudadanía, coaliciones, entes concesionarios, personas senadoras y diputadas, el ejecutivo federal, los ejecutivos locales, personas funcionarias públicas, el INE, la legislatura federal, legislaturas locales, partidos políticos, OGE locales, tribunales estatales, órganos de gobierno, órganos jurisdiccionales no electorales y personas morales. Lo anterior resulta ejemplificativo de la cantidad de materias susceptibles de impugnarse y de los actores políticos y demás entidades públicas y personas que pudieran llegar a inconformarse por hechos regulados por la normativa electoral.

.....
5 En lo relativo a los criterios de relevancia de resoluciones, se hace notar que el TEPJF emitió un compilado de sentencias relevantes del periodo 2020-2021, el cual no necesariamente coincide con los casos que se describen en el presente texto, pero que pueden ayudar a observar expedientes adicionales. Puede ser consultado en: https://www.te.gob.mx/transparencia/front/datos_abiertos#

Los casos que se analizarán tienen como rasgos esenciales dos elementos: a) se resolvieron en última instancia en sede jurisdiccional (SCJN o TEPJF), es decir, se evidenció la imposibilidad para resolverlos en sede administrativa, como consecuencia de las diferencias en las posturas políticas y se abrió paso a la adjudicación de reglas y b) tuvieron una relevancia de tipo político que los hizo que salieran de la cotidianeidad de las resoluciones de los tribunales (a veces poco publicitadas) y ocuparan espacios en medios de comunicación, redes sociales, y, en general, en la discusión pública, por la trascendencia que significaría el contenido de la resolución, en tanto que favorecería o perjudicaría determinado proyecto político, evidenciado la relevancia e incidencia que tiene la adjudicación de reglas en la arena política.

a) REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR

El 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), una reforma al artículo 35 de la CPEUM, a través de la cual se incorporó, como derecho de la ciudadanía, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. El texto de la reforma señaló quién podría convocar, cómo se podría convocar, quién sería el encargado de llevarla a cabo, las temáticas que no podrían ser susceptibles de consulta, entre otras cuestiones. Cabe destacar que la entidad encargada de determinar si la consulta se ajustaba a los parámetros constitucionales sería la SCJN, previo a la convocatoria que se realizara por parte del Congreso de la Unión. Otro dato relevante es que en la reforma se indicó que la consulta tenía que llevarse a cabo en la misma fecha de la jornada electoral federal.

No obstante haberse incorporado dicha figura ciudadana al sistema jurídico mexicano, hasta antes de la consulta que se realizó en 2021, no se había podido materializar alguna propuesta. Hubo tres intentos para llevarla a cabo, los cuales fueron rechazados por la SCJN al determinar que las preguntas motivos de la consulta eran inconstitucionales: por tratarse de ingresos y gastos del estado, por referirse a recursos de la industria petrolera y por tener incidencia directa sobre el sistema electoral (SCJN, 2014,a,b,c).

Ante este contexto de fracaso para realizar una consultar popular, se llevó a cabo una nueva reforma al artículo 35 de la CPEUM, por medio de la cual se modificaron ciertos aspectos de la configuración constitucional de la consulta, resaltando que la misma tendría que ser convocada para su realización el primer domingo de agosto del año previo a la jornada electoral y, en su artículo quinto transitorio, se previó que, para el ejercicio de estas atribuciones, por parte del INE, se cubriría con base en la disponibilidad presupuestaria. Como consecuencia de dicha reforma, también se modificó la Ley Federal de Consulta Popular, aprobada en 2014, instrumento que reglamenta el objeto de la consulta, destacando que la SCJN no sólo haría el control preventivo constitucional

de las preguntas, sino podría tener la posibilidad de realizar las modificaciones conducentes a la pregunta que se le planteara.

Bajo este contexto normativo y fáctico, el Presidente de la República expresó su intención de someter a consulta pública que los mexicanos manifestaran si los ex presidentes de México deberían ser enjuiciados o no, lo anterior al señalar que posiblemente se habían cometido actos de corrupción por los actores referidos (WashingtonPost, 2020). En términos del procedimiento de Ley, el Presidente de la República envió la petición a la SCJN a fin de que resolviera la constitucionalidad de la misma; así como de la pregunta que contenía (Expansión, 2020).

Una vez que recibió el expediente, la SCJN procedió al estudio de la pregunta de mérito, la cual rezaba en los siguientes términos: “¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”. Sobre el particular, la SCJN, en votación dividida (seis votos a favor y cinco en contra), señaló que la materia de la pregunta no invadía las restricciones que se plasman en la CPEUM; además, se indicó que se potenciaba el derecho político de la ciudadanía a participar en la consulta popular (SCJN, 2020).

Sin embargo, derivado del estudio específico sobre la legalidad de la pregunta, la SCJN determinó que ésta se debía ajustar para hacerla congruente con el tema sobre el que se iba a consultar a la población a fin de purgarla de cualquier elemento que la viciara. En este sentido, la Corte, por votación dividida de 8 votos a favor y tres salvedades, procedió a modificar la pregunta para quedar en los siguientes términos: “¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

Es de precisarse que esta facultad de la SCJN no resuelve una controversia como tal, sino que se trata de un ejercicio de control constitucional ex ante, es decir, la SCJN puede determinar la constitucionalidad tanto de la materia como de la pregunta sujeta a consulta popular, con efectos muy relevantes, como se advierte en el presente asunto, ya que como se señaló ninguna consulta se había podido llevar a cabo, y este ejercicio fue el primero que se realizó.

Debe señalarse que derivado de la reforma a la legislación secundaria a que se hizo alusión, la consulta popular se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021, casi dos meses después de que se realizaran las elecciones intermedias relativas al proceso electoral 2020-2021, lo anterior trajo como consecuencia que se tuvieran que hacer dos procesos diferentes, lo que impactó presupuestalmente, logísticamente y en que la ciudadanía estuviera inmersa en dos procesos de participación. De acuerdo con datos

emitidos por el INE en la declaración de validez de los resultados de cómputo nacional de la consulta popular 2021 (INE, 2021a), se obtuvo una votación por el “SÍ” de 6,511,385 opiniones, esto es, el 97.72%; mientras que el “NO” obtuvo un total de 102,945 opiniones, esto es, el 1.54%; las papeletas anuladas fueron 48,878, el 0.73%. La participación ciudadana fue del 7.11%.

Como corolario del asunto se puede señalar que la etapa de adjudicación de reglas fue determinante a fin de que la SCJN declarar la validez de la consulta popular y se pudiera llevar a cabo el primer ejercicio en nuestro país de esta modalidad de participación ciudadana, sin embargo, hay que señalar que la estructura de la reconfiguración que hizo la SCJN de la pregunta fue un ejercicio altamente cuestionable, ya que el resultado fue una interrogante poco clara, ambigua y vaga, permitiendo un grado de indeterminación amplio; además, debe resaltarse que si bien es cierto que el SÍ tuvo un apoyo casi total por parte de la ciudadanía, también lo es que participó sólo un 7.11 % de la lista nominal, lo que impidió, en términos de su regulación, que el resultado fuera vinculante.

b) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO

El 20 de febrero de 2019, se publicó en el DOF, la reforma a la CPEUM en materia de revocación de mandato del Presidente de la República, la cual sería convocada por el INE a petición de la ciudadanía, pudiéndose solicitar en una sola ocasión durante los primeros tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo presidencial. Esa misma reforma, en el artículo transitorio segundo, mandató que, dentro de los 180 días siguientes a la publicación de ese Decreto, el Congreso de la Unión debería expedir la ley reglamentaria. Sin embargo, por falta de acuerdo político en el poder legislativo federal, no se logró aprobar en el término indicado (El Financiero, 2021).

No fue sino hasta el 14 de septiembre de 2021, que se aprobó la Ley Federal de Revocación de Mandato, norma secundaria encargada de reglamentar los pasos y procedimientos para que ésta se pudiera promover, organizar y llevar a cabo; empero, dicha ley plasmó diversos apartados con los que 200 personas diputadas, de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, no estuvieron de acuerdo, en especial con la pregunta motivo de la revocación preceptuada en el artículo 19, fracción V, que indica: “Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? (SCJN, 2021a).

Al respecto, los promoventes indicaron que la pregunta en cita violentaba la CPEUM aduciendo que el Congreso de la Unión, al aprobar dicha ley, se excedió en sus facultades, modificando la naturaleza del ejercicio participativo, ya que además, que incluía la posibilidad de que la ciudadanía pudiera elegir si el titular del Ejecutivo Federal siguiera en el cargo, incorporaba elementos de ratificación en la pregunta aprobada, desnaturalizando el objeto de la Ley de Revocación, al indicar

enunciados como: “pérdida de confianza” y “o siga en la Presidencia de la República”, elementos ajenos a dicho mecanismo, propios de una ratificación, por lo que, a su entender, la pregunta debió configurarse en los siguientes términos: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato?”, siendo como posibles respuestas sí o no.

Al conocer del fondo del asunto, la SCJN determinó que la porción normativa: “o siga en Presidencia de la República hasta que termine su periodo” resultaba inconstitucional en tanto que desnaturalizan el ejercicio de revocación de mandato diseñado por el legislador constitucional, además indicó que: “...esto, dado que el sistema conformado por dicha pregunta y sus dos opciones de respuesta, diseñado al efecto por el legislador ordinario, transforma el ejercicio de revocación de mandato, en uno de ratificación de la figura presidencial, en perjuicio del pluralismo político y los valores de la democracia representativa y directa” (SCJN, 2021a). Asimismo, dicha sentencia dejó claro que por revocación de mandato debe entenderse el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de confianza.

De igual manera, la SCJN reseñó que los ejercicios de revocación de mandato no constituyen actos de una nueva elección, sino más bien actos para una eventual remoción de un funcionario público, en este caso el Presidente de la República, por lo que evidenció que no es propósito de la revocación de mandato determinar un proceso de ratificación, refrendo o revocación del nombramiento. Además, la Corte señaló que la multicitada pregunta materialmente contenía dos preguntas, la primera referida a la revocación y la segunda para ratificación, por lo que procedió a declarar la invalidez de la porción normativa: “o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo”, para quedar en los siguientes términos: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza?” (SCJN, 2021a).

No obstante lo resuelto por los integrantes de la SCJN, debe indicarse el artículo 105, fracción II, último párrafo, señala que las resoluciones de la SCJN sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. Este enunciado cobra especial relevancia porque a pesar de que pudiera haberse votado por la invalidez de una norma, por la mayoría de los integrantes de la SCJN, ésta debe contar con una mayoría de 8 votos de 11 posibles. En el caso concreto, se materializó tal disposición y la votación final de la acción de inconstitucionalidad sujeta a estudio fue de siete votos a favor de la invalidez por cuatro votos en contra, por lo que sus efectos materiales fueron el que la redacción de la pregunta permaneciera tal y como la aprobó el Congreso de la Unión.

Es de precisarse que al momento en que se está realizando el presente artículo todavía no se realiza la jornada de revocación de mandato contemplada para el día 10 de abril de 2022, sin embargo, lo que se puede expresar es que ha sido un proceso lleno de tensiones políticas ya que ley referida

establece que el INE deberá organizar el proceso en los mismos términos que uno electivo, lo que implica una asignación de recursos importante. Este tema en particular ha sido motivo de debate público pues si bien es cierto el artículo cuarto transitorio de la ley indica que el Instituto Nacional Electoral (INE) debe hacer los ajustes presupuestarios necesarios, también lo es que se requieren recursos adicionales, mismos que no fueron otorgados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022.

Por lo anterior el INE promovió una Controversia Constitucional ante la SCJN por la reducción presupuestal, sin embargo, se negó la suspensión solicitada por el Instituto para que, en tanto se resolviera la asignación de recursos, no se continuara con el proceso de revocación de mandato, lo anterior al considerar que la necesidad de hacer esas adecuaciones se actualizaba hasta que se emitiera la convocatoria correspondiente, pues en su concepto la revocación de mandato era un hecho futuro de realización incierta (INE, 2021b). En este sentido, el 17 de diciembre de 2021, se giró un circular (INE, 2021c) cuya finalidad era la suspensión de las actividades tendientes a la organización de la revocación de mandato.

En este sentido la Cámara de Diputados promovió una Controversia Constitucional (SCJN, 2021b) en la que se le concedió la suspensión a efecto de que el INE se abstuviera de ejecutar el acuerdo por el que pretendía posponer cualquiera de las actividades encaminadas para la organización del proceso de revocación de mandato y, en consecuencia, continuara con el desarrollo de la totalidad de las actividades del proceso de revocación hasta su conclusión, ello con el presupuesto aprobado de 1,503 millones de pesos, el cual constituye un indicador de viabilidad financiera. En cumplimiento a lo anterior el INE emitió un acuerdo para continuar con el proceso de revocación de mandato con los recursos disponibles.

En suma, se puede señalar que una figura de trascendencia en materia de pérdida de confianza como es la revocación de mandato, en el caso particular, ha estado impregnada de múltiples desacuerdos que se han resuelto en sede jurisdiccional, no sólo a partir de la impugnación de la norma secundaria, sino con motivo de su aplicación y de la falta de recursos para su implementación. Como se describió, aún no se realiza tal ejercicio y ya existen diversas resoluciones jurisdiccionales que han tenido que configurar el desarrollo e implementación de la revocación de mandato antes de su realización, e incluso, desconociendo el resultado de ésta.

C) JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORAL DEL CIUDADANO Y RECURSOS DE APELACIÓN CONTRA LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE REELECCIÓN DE DIPUTACIONES EMITIDOS POR EL INE

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el DOF, una reforma a través de la cual se incorporó a la CPEUM la posibilidad para que diversos cargos de elección popular se pudieran reelegir de manera

inmediata. En el caso de las senadurías podrían ser reelectas hasta por dos periodos consecutivos, para el caso de las diputaciones hasta por cuatro periodos. Es importante señalar que el artículo 59 de la CPEUM indica que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. El artículo décimo primero transitorio de la reforma señaló que la posibilidad para la reelección de diputaciones y senadurías operaría a partir de proceso electoral 2018.

Bajo este contexto es que el INE, en uso de su facultad reglamentaria, es decir, en ejercicio de la posibilidad de confeccionar normas, a pesar de no ser un ente del poder legislativo, determinó que ese precepto constitucional a que se hace referencia no contaba con una norma de carácter reglamentario expedida por el Congreso de la Unión, lo que a su decir acarrea como consecuencia un vacío normativo y dejaba "...en riesgo el desarrollo regular y ordenado del proceso electoral si no se contaba con reglas establecidas con anterioridad al ejercicio de ese derecho, lo cual podría generar constantes conflictos entre la autoridad y los actores políticos involucrados en los comicios, así como entre ellos mismos...lo que se traduce en la posible afectación a los principios constitucionales de certeza y equidad de la contienda electoral" (INE, 2020, 7).

Por lo anterior, el INE procedió a emitir un acuerdo que regulaba y delineaba los aspectos específicos para la reelección legislativa. Dicha reglamentación reguló aspectos trascendentes del proceso para la reelección como son: la separación del cargo para buscar la elección consecutiva, la posibilidad de postularse por partido distinto al que hizo el registro previo y sus posibles variantes, la elección consecutiva por la demarcación territorial o distrito, la determinación de la reelección tratándose de mayoría relativa y representación proporcional, paridad de género, violencia de género, acciones afirmativas indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad, así como la fiscalización de recursos. Como se observa la normatividad toca aristas presentes en todo proceso electivo y que, en materia de reelección, deben saberse cuáles son las reglas específicas.

Sin embargo, dicho acuerdo que estableció las reglas de reelección, fue impugnado por diversos ciudadanos y partidos políticos, porque a su parecer el INE se estaba extralimitando en sus facultades de carácter reglamentario, es decir, estaba regulando una materia que estaba reservada para el Congreso de la Unión, por lo que se violentaban los principios de reserva de ley, certeza y legalidad; además, se cuestionó que un acuerdo de carácter administrativo pudiera imponer requisitos adicionales a los que establecía la CPEUM (TEPJF, 2020a), a lo que el INE, en su informe rendido, señaló que este acuerdo lo emitió en cumplimiento de sus responsabilidades como garante de elecciones, así como para asegurar el ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía.

Al respecto, la Sala Superior consideró que el INE sí tenía atribuciones constitucionales y legales para emitir el acuerdo impugnado, que no existía razón constitucional para afirmar que, ante la ausencia de una ley, no fuera dable que el INE emitiera una regulación. Además, señaló que la

posibilidad de expedir normas de carácter general opera siempre ante una ausencia normativa, ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral. En esencia señaló que el INE podía ejercer su facultad regulatoria cuando: 1. No exista una reserva legal, 2. Se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, y sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución General (TEPJF, 2020a). Además, agregó que la CPEUM no establece un mandato expreso para que el Congreso de la Unión regule lo relativo a la elección consecutiva.

Es preciso señalar que el TEPJF señaló que, en el caso que nos ocupa, no se trataba de una omisión legislativa, tal como el INE señaló, ya que no existe tal obligación expresa en la CPEUM a cargo del Congreso de la Unión, pero tampoco existe una restricción para que el INE lo pueda realizar; en consecuencia, el TEPJF determinó la validez para el que INE pudiera expedir reglamentación en materia de reelección y para que pudiera delinear la regulación específica para las personas que quisieran reelegirse.

Como corolario de este asunto, lo que se puede identificar como relevante, es que la adjudicación de reglas que hizo el TEPJF determinó la constitucionalidad y legalidad de un acuerdo emitido por el OGE nacional para regular el rubro de la reelección legislativa. El cierre operacional realizado en sede jurisdiccional incidió no sólo en las personas legisladoras que pretendieron reelegirse, sino en autoridades electorales, personas candidatas, partidos políticos y ciudadanía en general vinculadas con los procesos de reelección.

d) RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN CONTRA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN EL PEL 2020-2021 EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El 5 de febrero de 2019, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), instrumento inédito en la vida política y jurídica de la capital del país. Dentro de su articulado, se regularon diversas materias de manera novedosa, entre las que destacan las vinculadas a potenciar los derechos humanos de la ciudadanía. Resalta la prescripción que hace sobre las personas migrantes al señalar en el artículo 7, letra F, numeral 3, que: “Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.”

Este precepto de la CPCDMX se reglamentó el 7 de junio de 2017, en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, al señalar como derechos de la ciudadanía de la Ciudad de México residentes en el extranjero emitir su voto, en lo particular para la diputación

locales migrante; además se indicó que la ciudadanía que se encontrara en el extranjero podría ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de candidatos migrantes. Finalmente, en el artículo vigésimo quinto transitorio, se indicó que esta regulación de la persona candidata a la diputación migrante sería aplicable hasta el proceso electoral 2021. No obstante dicha regulación, el Congreso de la Ciudad de México eliminó la figura de diputación migrante en el Código de referencia, reforma que se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 9 de enero de 2020.

Esta derogación fue impugnada en diversas instancias. Primero ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, el cual se declaró incompetente (TECDMX, 2020),⁶ posteriormente ante la Sala Regional del TEPJF, donde se revocó la sentencia local y declaró inconstitucional la eliminación al Código, ordenando reactivar el procedimiento de implementación de la figura de diputación migrante para el proceso 2020-2021 (TEPJF, 2020b), no obstante, el partido MORENA controversió la resolución, a fin de que la Sala Superior del TEPJF resolviera de manera definitiva (TEPJF, 2020c).

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF, en su resolución definitiva, expuso diversas consideraciones sobre las sentencias emitidas por los tribunales que le precedieron en el conocimiento del asunto. Lo primero que estableció es que, tal y como lo había indicado la Sala Regional de la Ciudad de México, el TECDMX sí era competente para conocer del asunto; en este sentido, la instancia local pudo haber ejercido su competencia de control concreto de constitucionalidad y tutelar el derecho humano a votar y ser votado de los migrantes; asimismo, estableció que era competente para conocer del asunto y revisar todos los actos que pudieran afectar el ejercicio de los derechos político-electorales con independencia de si la ciudadanía residía en territorio nacional o no.

En su razonamiento la Sala Superior indicó que la sola supresión a la figura jurídica de diputación migrante generaba un afectación directa e inmediata a la esfera de derechos de la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que se encontraban fuera de su territorio, ante la realidad de una diáspora mexicana. En lo particular, sobre la derogación sujeta a estudio, señaló que la figura de diputación migrante traía aparejado un derecho de participación y de representación política y el acto legislativo que suprimió esa figura violentaba el principio de progresividad de los derechos humanos; además, indicó, que les generó un derecho especial en función de grupo, consistente en el derecho a acceder como grupo a un curul, derogar ese derecho también incidió en lo preceptuado en el artículo 1º constitucional sobre progresividad, en tanto que sería una regresión. Es preciso señalar que los efectos de la sentencia se limitaron al proceso electoral 2020-2021.

.....
6 Debe precisarse que, de una búsqueda exhaustiva al portal de transparencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, no se encontró la publicación de dicha sentencia. Únicamente está la referencia que se coloca en el presente, donde se indica la incompetencia. <http://www.tecdmx.org.mx/?s=TECDMX-JLDC003%2F2020>

Este asunto resulta relevante en tanto que el TEPJF generó un control de constitucionalidad sobre actos derogatorios del legislativo local de la CDMX, dejando un precedente de un aspecto frontera de carácter competencial respecto del control constitucional de normas, ya que la instancia a la que la CPEUM le atribuye la potestad para conocer de normas secundarias incompatibles es la SCJN, vía la acción de inconstitucionalidad. En este sentido el TEPJF, a través de su sentencia trajo a la vida jurídica una regulación que se había derogado, pero con efectos relativos para todas aquellas personas que se encontraran en el supuesto únicamente del proceso electoral 2020-2021. Al final del día, se llevó a cabo la elección de la diputación migrante en la capital del país, resultando electo Raúl de Jesús Torres Guerrero, candidato del Partido Acción Nacional, quien ocupó una de las 66 curules que integran el Congreso de la Ciudad de México, dando vida a la diputación migrante en la Ciudad de México (Congreso CDMX, 2021).

e) RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL INE DE CANCELAR LA CANDIDATURA DE FÉLIX SALGADO MACEDONIO

Durante el proceso electoral 2020-2021, se indicó que una parte importante de los comicios que se llevaron a cabo sería la disputa de diversas gubernaturas, esto ocasionó diversos conflictos, desde la etapa de precampañas al interior de los partidos políticos, en el registro de candidatos y en las campañas propiamente. En la especie, uno de los casos que cobraron mayor relevancia política fue el retiro por parte del INE del registro de candidatura del Senador Félix Salgado Macedonio, del partido MORENA, para la gubernatura del Estado de Guerrero. Paralelamente a dicho proceso de determinación de candidatos, se hicieron públicas diversas denuncias que acusaban a Salgado Macedonio de violencia contra mujeres (El País, 2021a), situación que acarrearía manifestaciones públicas de diversos colectivos feministas que exigieron que se separara al senador Salgado de la candidatura hasta que se esclarecieran los hechos denunciados (El País, 2021b).

En este contexto de algidez política y derivado de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización de gastos de precampaña es que el INE declaró fundado el procedimiento contra MORENA y diversos aspirantes a cargos de elección popular en el Estado de Guerrero, entre los que se encontraba Salgado Macedonio, sancionando al partido político con una reducción en su presupuesto y con la pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrados o, en su caso, si ya estaba hecho el registro, con la cancelación del mismo a los aspirantes para el proceso electoral 2020-2021 (INE, 2021d), lo anterior como consecuencia de haber omitido presentar su informe de gasto de precampaña relativo al proceso electoral señalado, acotando que con ello se vulneró la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, impidiendo garantizar la claridad necesaria en el monto,

destino y aplicación de los recursos; además, calificó la falta como grave especial. La resolución del INE fue impugnada ante el TEPJF.

Al respecto, el Tribunal, en su sentencia, determinó lo siguiente: i) confirmar la resolución impugnada en lo que respecta a la multa impuesta a MORENA y ii) revocar la sanción respecto de los precandidatos para que calificara nuevamente la falta cometida por los mismos, realizara la individualización de la sanción pudiendo determinar la pérdida o cancelación del registro (TEPJF, 2021a). Derivado de esta sentencia, el INE emitió el acuerdo INE/CG357/2021, por medio del cual determinó una sanción específica para cada uno de los aspirantes señalados. En la especie, determinó que Félix Salgado Macedonio, había sido omiso en presentar el informe de gastos del periodo de precampaña, atentando contra la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, a sabiendas que dicha rendición de informe era una conducta exigible en términos de la normativa aplicable, por lo que su acción se calificó como dolosa, su falta como grave mayor, a pesar de haberse negado a aceptar que había realizado actos de precampaña, siendo el único aspirante registrado a la candidatura en su proceso interno; en consecuencia, se determinó que la sanción fuese la pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente, como candidato a la gubernatura en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Dicha resolución fue impugnada nuevamente por diversos actores políticos entre los que se encontraba el propio Salgado Macedonio. Al respecto, el TEPJF señaló que los agravios eran infundados ya que, efectivamente, el otrora precandidato había omitido presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, eludiendo las reglas de fiscalización en detrimento de los bienes jurídicos de transparencia, rendición de cuentas y equidad. Reforzó la idea de que por tal omisión se impidió que se desplegaran las facultades de fiscalización del OGE nacional, así como que se ordenaran procedimientos o la ejecución de diversos mecanismos para el control y vigilancia del origen, monto, destino y aplicación de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos y sus personas precandidatas y, eventualmente, las candidatas.

Se concluyó que la falta de presentación del informe de gastos de precampaña transgredía grave y directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas, generando un daño de gravedad mayor porque se crea incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido. En suma, se confirmó la resolución emitida por el INE para retirar la candidatura de Salgado Macedonio a la gubernatura de Guerrero, no sin hacer notar que la votación que tuvo la Sala superior fue de 6 votos a favor del proyecto de 7 totales.

Debe destacarse que uno de los efectos de la sentencia fue que se reactivara la vigencia de sustitución de candidatura para la gubernatura de Guerrero, situación que aconteció. Como resultado de este proceso interno el partido MORENA determinó que su candidata fuera Evelyn Salgado Pineda, hija del otrora precandidato Salgado Macedonio, quien a la postre contendría para la gubernatura del Estado resultando vencedora en los comicios, no sin antes haberse también controvertido los

resultados de la elección emitidos por el Instituto Electoral y del Tribunal Electoral, ambos del Estado de Guerrero (TEPJF, 2021b).

En suma, en este asunto se puede indicar que la adjudicación de reglas que realizó el TEPJF fue armónica con las determinaciones que realizó el OGE nacional para retirar una candidatura a la gubernatura. Las principales consecuencias derivadas de esta controversia consistieron en que la última palabra sobre la candidatura a una gubernatura la tuvo el TEPJF, además, se configuró una sanción grave por incumplimiento de una obligación que tenía un candidato para rendir un informe de precampaña, obligación que por Ley tienen que realizar todas las personas que se ubiquen dentro de ese supuesto. Este resultado no estuvo exento de cuestionamientos, el Presidente de la República indicó que dicha sentencia había sido un golpe contra la democracia (DW, 2021).

f) RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONTRA LA NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ILIATENCO, GUERRERO

En 2014 se reformó la CPEUM a efecto de incorporar en el artículo 41, el precepto bajo el cual se indica que la Ley establecerá un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, en casos de: a) exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, y c) recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas; además, el dispositivo constitucional señala que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. Finalmente, se indica que, en caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Adicionalmente al cuerpo normativo descrito, el 6 de junio de 2019 se publicó en el DOF la denominada reforma de paridad sustantiva, advirtiéndose el principio de paridad de género entre las mujeres y los hombres, en concordancia con el principio de igualdad. En lo relativo a los derechos de la ciudadanía se estableció como uno de ellos el poder ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, el integrar las secretarías de despacho bajo este principio, así como organismos autónomos y una obligación para los partidos políticos consistente en que, en sus procesos internos de postulación de candidaturas, se observara dicho principio.

Bajo estas consideraciones normativas, es que el marco del proceso electoral 2020-2021, el 6 de junio de 2021, se llevaron a cabo las elecciones para integrar el Ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero. De acuerdo a los resultados emitidos por el Consejo Distrital se expidió la constancia de mayoría y validez a favor de la planilla postulada por el Partido del Trabajo, integrada por Eric Sandro Leal

Cantú como Presidente Municipal y Eugenia Cantú Cantú y Sandra Ramos Tomas, sindica procuradora propietaria y suplente, respectivamente. Como consecuencia de esta determinación, Movimiento Ciudadano controvertió la decisión ante el Tribunal local y éste confirmó los resultados de cómputo y validez; no obstante, advirtió la existencia de actos que implicaron violencia política en razones de género contra la candidata.

Al respecto, Movimiento Ciudadano controvertió esta sentencia ante la Sala Regional Ciudad de México (TEPJE, 2021c) al señalar que los hechos que se acreditaron ante el Tribunal Electoral Local en materia de violencia política en razón de género debieron resultar determinantes para su resultado afectando las condiciones de libertad del electorado para la emisión de su voto, así como de equidad entre las personas contendientes, por lo que se debió anular la elección. Sobre el particular la Sala Regional consideró que los agravios eran fundados.

En este sentido, la Sala Regional indicó que la participación política de mujeres y hombres en condiciones de igualdad representa un supuesto fundamental para conseguir una democracia verdaderamente representativa y, en general, una sociedad auténticamente democrática. Acotó que esta participación resulta de una trascendencia tal, que incide en la libertad en que el electorado ejercerá su sufragio y la equidad en la contienda. Asimismo, derivado de los resultados de cómputo de los votos, la diferencia entre el primer lugar y el segundo fue de 53 votos, es decir, de 0.97% de la votación total, por lo que se actualizaba el supuesto.

Por lo anterior, y en virtud de que el material probatorio con que contaba la Sala Regional, se determinó revocar la sentencia impugnada para los siguientes efectos: 1. a fin de que se anulara la elección, 2. se revocara la declaración de validez del proceso de mérito, y 3. ordenar al Consejo General del IEPC que emitiera la convocatoria correspondiente para la celebración de la elección extraordinaria para el Ayuntamiento. Sobre esta resolución, los integrantes de la planilla primigenia controvirtieron, ante la Sala Superior del TEPJE, la sentencia de la Sala Regional, a través de un recurso de reconsideración (TEPJE, 2021d).

Sobre el particular, la Sala Superior señaló que el criterio de la Sala Regional fue acertado, destacando que se llegó a una determinación con perspectiva de género e interseccionalidad irrefutable, respecto de hechos constitutivos de violencia política en razón de género, lo cual quedó demostrado e intocado desde la instancia local, toda vez que las expresiones motivo de inconformidad, es decir, las bardas y pintas en donde se hace alusión a la supuesta incapacidad de las mujeres para gobernar tenían por objeto menoscabar o anular el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, así como afectar su imagen ante el electorado para impedirle ocupar un cargo de elección popular y que dichas desacreditaciones pudieron generar un impacto tal que afectaran el resultado de la elección.

También resaltó que la diferencia entre el primer y segundo lugar era el 0.97% de los votos, por lo que se satisfacía el elemento necesario para que se actualice la presunción, de pleno derecho, de que

la irregularidad fue determinante para el resultado de la elección, además de que la población estuvo expuesta a dichos mensajes en un periodo muy cercano a la jornada comicial así como durante el periodo de reflexión e, incluso, durante el traslado desde ciertas comunidades a las casillas correspondientes, pues diversos mensajes fueron colocados en lugares estratégicos que necesariamente debían ser transitados por las personas votantes. Acordó que se estuvo en presencia de hechos constitutivos de violencia política en razón de género, transgredió los principios constitucionales, poniendo en duda la certeza de la elección e influyeron activamente en el resultado obtenido; ello derivado de que dichas irregularidades graves, plenamente acreditadas, no reparables, que tuvieron incidencia durante la jornada electoral, resultaron suficientes para actualizar la hipótesis de nulidad relativa, por lo que concluyó que la elección se vició de manera trascendente e irreparable en su autenticidad.

En suma, se puede decir que este caso de adjudicación de normas ejemplifica cómo puede existir contradicción de criterios en sede jurisdiccional, en caso de que se hubiera confirmado, en la revisión federal, la resolución del tribunal local, no se hubiera anulado la elección; además, esta sentencia dejó un antecedente para casos cuya litis involucre temáticas vinculadas a violencia política en razón de género, al ser uno de los argumentos de peso para determinar la nulidad de una elección, que es una de las últimas opciones dentro del sistema de sanciones objetivas previstas por la norma electoral.

CONCLUSIONES

El capítulo nos permite identificar la relevancia que tiene el nivel de adjudicación de reglas en el esquema de la GE, se deja claro cómo opera y los alcances de sus resoluciones. A partir de la explicación de las particularidades de la adjudicación de reglas, para el caso mexicano, podemos identificar que toda regla o resolución puede ser controvertida y existen diversas entidades jurisdiccionales con facultades para poder resolver el asunto en primera instancia o ir revirtiendo los criterios que se hayan obtenido en instancias precedentes.

Los casos que se analizaron sirvieron para ejemplificar, de manera indubitable, cómo se materializa la adjudicación de reglas en México. Derivado del caso de la consulta se puede advertir cómo la SCJN, mediante un control preventivo, incidió en la reconfiguración de la pregunta. En el asunto de la revocación de mandato, se pudo identificar que, a partir de un control abstracto de la norma, se votó por la invalidez de la pregunta, no obstante, se quedó en los términos legislados, por no alcanzar la votación necesaria para una declaratoria de inconstitucionalidad.

En el asunto relativo a la reglamentación que el INE emitió, como motivo de la reelección de diputados, se dejó claro que un OGE, es capaz de confeccionar reglas para los actores y, pesar de que se controvertió en sede jurisdiccional, se determinó confirmar el criterio generado en sede administrativa. Por su parte, en el caso de la diputación migrante, el TEPJF determinó que un acto legislativo derogatorio, puede ser susceptible de control, en tanto que afecta derechos humanos,

dando como consecuencia que, en sede jurisdiccional, se abrió la puerta para que se materializara una curul migrante.

Asimismo, en el caso de la pérdida de registro para un candidato a gobernador, se dejó en evidencia cómo, tanto el OGE como el TEPJF, sostuvieron un criterio para sancionar al candidato por romper las reglas juego, tratándose del incumplimiento de un informe de gastos. Finalmente, en el caso de la anulación de comicios en un municipio, se dejó claro que ciertas conductas, que transgreden las reglas, pueden producir efectos directos entre ganadores y perdedores de una elección, tales como tener que repetir una elección al haberse acreditado violencia política en razón de género.

REFERENCIAS

- Brenes Villalobos, D. (2011), El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (Oct. 2011, tesis doctoral en la Universidad de Salamanca).
- Córdova, L. (2021), El proceso electoral más grande de nuestra historia está en marcha. <https://www.facebook.com/lorenzocordovav/videos/el-proceso-electoral-m%C3%A1s-grande-de-nuestra-historia-est%C3%A1-en-marcha-es-tiempo-de-/895121427923584/>
- DW. 2021. AMLO califica de golpe a la democracia inhabilitación de Salgado Macedonio. 28 de abril. <https://www.dw.com/es/amlo-califica-de-golpe-a-la-democracia-inhabilitaci%C3%B3n-de-salgado-macedonio/a-57367149>.
- Expansión. 2020. AMLO propone enjuiciar a expresidentes por corrupción, fraude y violencia. 15 de septiembre. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/09/15/amlo-propone-enjuiciar-a-expresidentes-por-corrupcion-fraude-y-violencia>.
- El Financiero. 2021. Posponen discusión de Ley de Revocación de Mandato para la siguiente semana. 31 de agosto. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/31/posponen-discusion-de-ley-de-revocacion-de-mandato-para-la-siguiente-semana/>
- El País (2021a). Una de las víctimas de Salgado Macedonio denuncia violencia en su contra y pide protección para su familia. 2 de marzo. <https://elpais.com/mexico/2021-03-02/una-de-las-victimas-de-salgado-macedonio-denuncia-violencia-en-su-contray-pide-proteccion-para-su-familia.html>.
- (2021b). 2021. Feministas y mujeres militantes de MORENA rechazan el nombramiento de Salgado Macedonio. 2 de febrero. <https://elpais.com/mexico/2021-02-02/feministas-y-mujeres-militantes-de-morena-rechazan-el-nombramiento-de-salgado-macedonio.html>.
- Hartlyn, J. y otros (2009), “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea”, América Latina Hoy, núm. 51, Universidad de Salamanca.
- Medina Torres, L. E. y Ramírez Díaz, E. C. (2015), “Electoral Governance: More than Just Electoral Administration”, Mexican Law Review, vol. 8, núm. 1, UNAM.
- Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002), “The Comparative Study of Electoral Governance, Introduction”, International Political Science Review, vol. 23, núm. 5, IPSA.

- Norris, P. (2019), "The new research agenda on electoral management", *International Political Science Review*, vol. 40, núm. 3 especial dedicado a la gestión electoral y la integridad electoral, IPSA
- Pérez Duharte, J. A. (2015), "La gobernanza electoral en América Latina", *Proyecto Reformas Políticas en América Latina*. Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, UNAM.
- Picado León, H. (2009), "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica", *América Latina Hoy* núm. 51, Universidad de Salamanca.
- Ramírez Díaz, E. C. (2013) *Gobernanza electoral en Centroamérica* (27 Noviembre 2013, tesis doctoral en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa).
- The Washingtonpost. 2020. "El nuevo engaño de AMLO: la consulta para 'enjuiciar' a expresidentes de México". 20 de septiembre. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/09/20/consulta-juicio-expresidentes-amlo/>
- Vallinder, T. (1994), "The judicialization of Politics. A World-wide phenomenon: Introduction". In *International Political Science Review*. Vol. 15. Núm. 2. Pp. 91-99

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

JURISPRUDENCIA

Corte IDH. 2008. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto. Serie C Núm. 184 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

2021. Opinión Consultiva OC-28/21. 7 de junio. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_28_esp.pdf.

PJF. Tesis: I.18o.A.3 CS (10a.). ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA. 28 de octubre de 2016. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=26760&Tipo=2>.

a) Tesis.P./J.25/99.ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. 5 de abril de 1999. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/194155>.

Expediente Varios. 912/2010. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf.

SCJN. a. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la consulta popular: 2/2014. <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/ResultadosPub.aspx>.

b. ----- Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la consulta popular: 3/2014. <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/ResultadosPub.aspx>.

c. ----- Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la consulta popular: 4/2014. <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/ResultadosPub.aspx>.

-----Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la consulta popular: 1/2020. <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/ResultadosPub.aspx>.

a.-----Acción de Inconstitucionalidad AI-151/2021. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2022-01/V.11.0%20JMPR%20AI%20151-2021%20a%2024-Ene-2022%201121hrs%20solo.pdf.

b.-----Controversia Constitucional 224/2021. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=291634>.

INE. Instituto Nacional Electoral. Preparar INE las elecciones más grandes de la historia en próximo 6 de junio. <https://centralector.ine.mx/2021/01/03/prepara-ine-las-elecciones-mas-grandes-de-la-historia-el-proximo-6-de-junio/>.

a.---INE/CG1598/2021. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REALIZA LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LOS RESULTADOS FINALES DE CÓMPUTO NACIONAL DE LA CONSULTA POPULAR 2021. 20 de octubre de 2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125433/CGex202110-20-ap-2.pdf>.

b.--INE/CG1798/2021. ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en cumplimiento a los acuerdos emitidos por la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los incidentes de suspensión de las Controversias Constitucionales 224/2021 y 226/2021, y de la Sentencia SUP-JE-282/2021 y sus acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se determina continuar con la organización del proceso de Revocación de Mandato. 30 de diciembre. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126403/CGex202112-30-Unico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

c.--Circular Núm. INE/DEOE-DECEYEC-DEA/001/2021. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. 17 de diciembre de 2021.

--INE/CG635/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021. 7 de diciembre. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/115907>.

d.--INE/CG327/2021. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO MORENA, LOS CIUDADANOS YAIR GARCÍA DELGADO, JOSÉ FERNANDO LACUNZA SOTELO, FÉLIX SALGADO MACEDONIO, PABLO AMÍLCAR SANDOVAL BALLESTEROS Y LUIS WALTON ABURTO, Y LA CIUDADANA ADELA ROMÁN OCAMPO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COFUTF/69/2021/GRO.25 de marzo <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118522/CGex202103-25-rp-1.pdf>.

-INE/CG357/2021. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-JDC-416/2021 y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021. 13 de abril. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf>.

TECDMX. Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Lista de Acuerdos sobre el expediente TECDMX-JLDC-003/2020. <https://www.tecdmx.org.mx/?s=TECDMX-JLDC-003%2F2020>.

TEPJF. a. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe de Labores del TEPJF. Estadística Jurisdiccional del Proceso Electoral 2020-2021. <https://www.te.gob.mx/>

a.--SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS. JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y RECURSOS DE APELACIÓN. ACTOR: HÉCTOR SERRANO CORTÉS Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INE. 24 de diciembre. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/10257/SUP_2020_JDC_10257-944226.pdf.

b.--SCM-JDC-27/2020. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ACTORA: MARÍA GARCÍA HERNÁNDEZ Y JUVENTINO YITZHAK MONTIEL-GARCÍA AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 2 de junio. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0027-2020.pdf>.

c.--SUP-REC-88/2020. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. RECURRENTE: MORENA. AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 14 de agosto. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-88-2020>.

a.--SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS. JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO Y RECURSOS DE APELACIÓN ACUMULADOS. ACTORES: J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO, ADELA ROMÁN OCAMPO, PABLO AMÍLCAR SANDOVAL BALLESTEROS, LUIS WALTON ABURTO Y MORENA. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INE. 9 de abril. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416-2021.pdf.

b.—SUP-JRC-106/2021. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ACTORES: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL DEL ESTADO DE GUERRERO. 22 de septiembre. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0106-2021.pdf.

c.--SCM-JRC-225/2021. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ACTOR: MOVIMIENTO CIUDADANO. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO. 25 de septiembre. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0225-2021.pdf>.

d.--SUP-REC-1861/2021. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. RECURRENTES: ERIC SANDRO LEAL CANTÚ, EUGENIA CANTÚ CANTÚ Y SANDRA RAMOS TOMÁS. AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 29 de septiembre. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf.

CCDMX. Congreso de la Ciudad de México. Directorio de Diputados. <https://www.congresocdmx.gob.mx/dip-raul-jesus-torres-guerrero-67.html>



DE LA ETAPA ADMINISTRATIVA EN EL CICLO DE GOBERNANZA ELECTORAL: EL CASO MEXICANO TRAS LA REFORMA DE 2014

Omar de la Cruz Carrillo

INTRODUCCIÓN

La gobernanza electoral es una variable fundamental en la edificación de elecciones competitivas confiables, para su análisis se encuentra compuesta por tres principales momentos: I. la definición/creación de las reglas básicas; II. la aplicación de las leyes o la administración de las elecciones; y III. la resolución de conflictos que surgen durante todo el proceso.

El presente capítulo tiene por objeto analizar la segunda etapa de la gobernanza electoral, es decir, la administración de la organización de los comicios. Esta fase es de gran relevancia porque implica la conjunción de una eficiente administración, una neutralidad política y una constante rendición de cuentas ante la ciudadanía (Mozaffar & Schedler, 2002: 8). Una adecuada labor en cada uno de estos elementos es fundamental para la celebración de elecciones confiables y, en consecuencia, resultados electorales que otorguen la legitimidad que requieren quienes son electos popularmente.

Para cumplir con el propósito, el documento se divide en tres apartados: en el primero, se abordan la definición y las principales características de la administración en la gobernanza electoral. En esta etapa se hace énfasis en el papel de la autonomía que las instituciones encargadas de esta labor han buscado a partir de los procesos de transición a la democracia y los modelos institucionales que se han creado en el mundo para obtener una independencia óptima respecto al Poder Ejecutivo.

En el segundo, se aborda el caso mexicano de la administración de las elecciones federales a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) tras la reforma electoral de 2014, haciendo hincapié en la dinámica federal que existe entre el ámbito nacional y subnacional en nuestro país, sobre todo con la centralización que se generó con los últimos cambios en la materia, así como la interacción que tienen las instituciones administrativas con las jurisdiccionales al momento de interpretar y aplicar la normatividad. Ambas situaciones, la nacionalización y la dinámica con la rama judicial, como uno de los principales retos que enfrenta el INE en la construcción de confianza con la ciudadanía, pero sobre todo con los partidos políticos al ser sus principales cuestionadores.

Por último, el capítulo cierra con una serie de reflexiones a partir del enfoque teórico de la gobernanza electoral y el análisis empírico del INE que ha incrementado su relevancia respecto a la organización de las elecciones, pero al mismo tiempo ha enfrentado mayores cuestionamientos a su labor.

LA ETAPA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA GOBERNANZA ELECTORAL

La gobernanza electoral, con base en Mozaffart y Schedler (2002: 7), es el amplio espectro institucional que sostiene la organización de elecciones en las diferentes democracias y se integra por tres apartados: la elaboración de las reglas de juego, la aplicación de éstas, y la resolución de conflictos que pueden presentarse durante un proceso electoral.

La definición de la administración electoral entraña dos dimensiones, la primera se refiere a la institución encargada de la organización, dirección y control de la elección. La segunda, se vincula a las actividades y procesos que se requieren para la celebración de los comicios (Pérez Duharte, 2014: 114). Los tres momentos de la gobernanza electoral son de gran relevancia, empero la administración de las elecciones destaca al ser el momento en que se aplican las reglas del juego, lo que puede evidenciar deficiencias en la ley, generar desconfianza en los funcionarios o la institución que organiza los comicios, y/o provocar conflictos entre los partidos políticos y candidatos construyendo un ambiente de suspicacia que merme la legitimidad de quien resulte ganador de las votaciones.

La gobernanza electoral pasa desapercibida cuando no hay ningún inconveniente en su desarrollo, pero se convierte en un asunto de debate público cuando se generan conflictos alrededor de ella. Esto se ha podido mostrar en países con distintos tipos de democracias cuando errores humanos o institucionales generan cuestionamientos sobre las leyes o los organismos o el proceso mismo. Las elecciones presidenciales del año 2000 en Estados Unidos de América son mayormente recordadas por la controversia que emergió en el estado de Florida respecto a problemas que presentaron algunas urnas electrónicas, situación que puso en cuestionamiento unos resultados cerrados que culminaron por favorecer al entonces candidato republicano George W. Bush frente al demócrata Al Gore (Mozaffart y Schedler, 2002, pag. 6).

En 2020 el sistema electoral estadounidense volvió a ser foco de controversias, en esta ocasión la discusión la generó el entonces presidente Donald Trump, quien buscaba reelegirse, al señalar que el proceso estaba envuelto en un fraude electoral semanas antes de la elección y, sobre todo, al descalificar el voto por correo que ha contado con amplia trayectoria y credibilidad en los Estados Unidos de América (Monge, 2020).

En Latinoamérica también se han presentado casos que ponen en cuestión la gobernanza electoral y la administración de las elecciones, sobre todo en comicios altamente competitivos y con resultados muy cerrados entre los primeros lugares, como sucedió en el año 2006 en las elecciones presidenciales de México y Costa Rica, así como en las votaciones municipales de San Salvador, El Salvador.

Los cuestionamientos a la administración de las elecciones han sido la principal razón de su evolución, en un inicio en todos o por lo menos en la mayoría de los países con una democracia, la organización de las elecciones ha estado en manos del gobierno en turno. Esta situación aún persiste en países como Alemania, Reino Unido, Suecia o Irlanda debido a la alta confianza que la ciudadanía y los actores políticos tienen en estas instituciones. Sin embargo, en países con pasados autoritarios se han construido instituciones autónomas con respecto al Ejecutivo con el propósito de contar con elecciones libres y legítimas, como sucedió en América Latina con el proceso de transición que inició en la segunda mitad del Siglo XX (Pérez Duharte, 2014, pag. 119). Sin embargo, estos no son los dos únicos modelos que existen en todo el orbe.

Los factores que determinan el nivel de confianza en un proceso electoral son el diseño de los Organismos de Administración Electoral (OAE), factores contextuales y variables de acuerdo con cada país. El diseño del instituto electoral debe impactar positivamente en la ciudadanía y los partidos políticos, debido a que éstos serán quienes juzguen la organización de los comicios (De la Cruz Carrillo, 2012, pag. 23). Por tal motivo, los estudios sobre la administración electoral se enfocan en analizar a las instituciones encargadas de dicha materia.

Dentro de las principales labores que realizan los OAE, como parte de la administración electoral, encontramos: a) determinar quién es elegible para votar; b) recibir y validar las propuestas de los participantes electorales (para elecciones, partidos políticos o candidatos); c) la realización de elecciones; d) el recuento de votos; e) la tabulación de los votos; f) la configuración de los distritos; g) la educación e información para votar; h) el registro de observadores electorales; i) diseñar y distribuir la paquetería electoral; entre otros (Mozaffart y Schedler, 2002, pag. 8; Méndez de Hoyos, 2014, pag. 14; López-Pintor, 2000, pag. 20).

En cuanto a los modelos institucionales de los organismos de administración electoral, encontramos dos principales propuestas. La primera, elaborada por López-Pintor (2000), indica la existencia de cinco principales arquetipos:

- I. Una comisión o tribunal electoral independiente del Ejecutivo, la cual es responsable de la dirección y administración de las votaciones. Para López-Pintor, estos organismos son comunes en democracias jóvenes;
- II. El gobierno administra las elecciones, pero es vigilado por un grupo de jueces o burócratas profesionales o representantes de partidos políticos. Puede que éstos lleguen a estar mezclados;
- III. Las elecciones son dirigidas por el gobierno o una oficina de este;
- IV. Una variación al primero, donde coexisten dos órganos diferentes con total autonomía del Poder Ejecutivo, ambos están encargados de la dirección y manejo de las funciones electorales. Mientras uno se encarga de las tareas administrativas, el otro regula y supervisa las anomalías o conflictos en el proceso; y

- V. Autoridades nacionales independientes, gubernamentales o asociaciones cuya labor es coordinar y supervisar la administración electoral en países con altos niveles de descentralización (López-Pintor, 2000, pag. 21, 22, 24 y 25).

En contraste con los modelos propuestos con anterioridad, Wall *et. al.* engloba en tres principales prototipos los diseños institucionales de los organismos encargados de la administración electoral en los distintos países del mundo:

- I. Independiente, en el que el organismo electoral es autónomo del Poder Ejecutivo y por ende del gobierno en turno. Además, cuenta con un presupuesto propio que el mismo administra. No rinde cuenta alguna al gobierno y, si lo hace, quizás lo haga ante el Poder Legislativo, el Poder Judicial o al jefe de Estado (en el caso de un sistema parlamentario). Los funcionarios que lo integran no guardan vínculo alguno con el gobierno en turno;
- II. Tipo gubernamental, donde el Poder Ejecutivo organiza las elecciones por medio del ministro del interior, el secretario de gobernación o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. El organismo está dirigido por un funcionario que surge del gobierno en turno y, en consecuencia, rinde cuentas al presidente o primer ministro. Su presupuesto también está controlado al ser designado; y
- III. Diseño híbrido o mixto, es aquel donde el órgano de administración electoral está compuesto por dos partes (una política y una local) y, en consecuencia, tiene una estructura dual. La pieza política se encarga de monitorear y supervisar la organización de las elecciones y cuenta con independencia del Poder Ejecutivo (como un OAE independiente del gobierno). La local, tiene la labor de implementar a nivel subnacional el proceso electoral y se encuentra ubicado en la burocracia del gobierno estatal, provincial o según sea el caso (como si se tratase de un OAE gubernamental). En este modelo las elecciones las organiza el componente subnacional con algunos mecanismos de supervisión ejecutados por el político-independiente. La relación entre los dos organismos llega a variar de acuerdo con el país en cuestión (Wall *et. al.*, 2006, pags. 7 y 8).

El modelo es importante para conocer el tipo de desempeño que puede esperarse de un OAE. Además, otros elementos a considerar respecto al diseño institucional de los organismos de administración electoral, como sucede con la labor de tipo permanente (la institución se encuentra activa, incluso en años en donde no se celebran elecciones) o temporal (el OEA se activan a meses del día de las votaciones) o mixtos (el órgano central se encuentra laborando permanentemente, pero sus cuerpos locales o subordinados se accionan meses previos a los comicios). Es preciso señalar que una institución permanente siempre será más costosa, pero pueden ser provechosas para la realización

de actividades continuas como el mantenimiento del registro de electores o la educación cívica, por mencionar algunos (Wall, 2006, pag. 17; Méndez de Hoyos, 2014, pag. 16).

Un aspecto más de relevancia en cuanto a la organización de la administración electoral es la centralización o descentralización acorde a las facultades del organismo de administración electoral. Este aspecto depende del sistema electoral y la estructura legal de cada país. En el caso de los países con un sistema federal llegan a coexistir OAE nacionales con subnacionales, debido a que en algunos casos se establece que cada entidad federativa cuenta con su propio organismo y, en ocasiones, con sus leyes en materia electoral en armonía con la legislación nacional (Wall, 2006, pag. 19).

Para cumplir con el objetivo de llevar a cabo elecciones legítimas y con alta credibilidad, la mayoría de los OAE tienen como principios rectores la independencia, la imparcialidad, la transparencia, la eficiencia, el profesionalismo y vocación de servicio (Wall, 2006, pag. 19).

La independencia de los OAE es uno de los aspectos que más se mencionan en los estudios sobre la administración electoral. Esto se debe a que la labor de organizar las elecciones ha estado enfrascada en evitar la injerencia del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los partidos políticos o algún otro grupo social o político que atente contra la labor del organismo de administración electoral y vulnere la posibilidad de contar con elecciones creíbles. Esta situación ha sido de principal preocupación en países con democracias jóvenes o con pasados autoritarios (De la Cruz Carrillo, 2012, pag. 33).

La autonomía es un aspecto fundamental para garantizar la independencia de los OAE porque la mejor forma de evitar injerencias políticas es delimitando, reconociendo y tutelando jurídicamente las labores a realizar por parte del organismo electoral. Y, para contar con una autonomía plena es importante considerar que está integrada por tres áreas: política, financiera, jurídica y administrativa (Astudillo y Córdova Vianello, 2010, pag. 38; De la Cruz Carrillo, 2012, pag. 35).

En cuanto a la imparcialidad, se refiere a la actuación que deben tener los OAE dentro de su marco de atribuciones, la cual debe ser de manera objetiva y sin ningún tipo de preferencias o intereses políticos que influyan en su labor antes, durante y después de las elecciones. La imparcialidad está ligada a la independencia y juntas construyen credibilidad e integridad en el proceso electoral (Astudillo y Córdova Vianello, 2010, pag. 28; Méndez de Hoyos, 2014, pag. 23).

Otro de los principios que deben seguir los OAE es la transparencia, la cual auxilia en el constante trabajo de rendición de cuentas que los organismos otorgan a la ciudadanía y los partidos políticos para blindar su labor y la organización de las elecciones. La transparencia de cada etapa del proceso electoral es fundamental para construir un ambiente de credibilidad y obtener un resultado confiable y legítimo por parte de los institutos electorales y los distintos aspirantes a algún puesto de gobierno.

Respecto a la eficiencia, los OAE deben llevar a cabo su labor en los tiempos preestablecidos porque las votaciones cuentan con fechas específicas y sólo en situaciones extremas pueden generarse modificaciones en el calendario electoral, tal como sucedió en varias partes del mundo con la pandemia

de Covid-19. Sin embargo, estos contextos son muy poco probables, por lo que la labor precisa de la organización y/o administración es de gran importancia para la credibilidad de las elecciones.

Una de las amenazas que existen al fallar la transparencia y la eficiencia de la organización electoral, es que candidatos o partidos políticos pueden hacer llamados a la ciudadanía para cuestionar la labor y los resultados electorales. Situación que puede generar cierta inestabilidad política.

En cuanto al profesionalismo y la vocación de servicio, el servicio profesional de carrera contribuye a generar agentes profesionales en materia electoral para realizar de manera más eficiente las tareas en cada proceso electoral, con la confianza de que éstas se harán con apego a la ley (López-Pintor, 2000, pag. 56). Además, también auxilia en la autonomía del OAE respecto a partidos políticos y el gobierno porque genera condiciones laborales idóneas para que los empleados busquen hacer carrera al interior de la institución en lugar de comprometer al OAE por buscar en otro sitio una certeza laboral en el futuro.

Para cumplir con estos pilares de la labor electoral, uno de los aspectos más estudiados es la selección de los funcionarios que integran estas instituciones, sobre todo con miras a cumplir con la autonomía e imparcialidad ante el gobierno y los partidos políticos. En este sentido, existen tres elementos a considerar respecto a la selección de los integrantes de los OAE: I. el número de actores políticos que intervienen en la designación; II. el número de años a ejercer el puesto en relación con el tiempo en el que durarán en su encargo quienes los eligen; y III. la importancia que tienen la sociedad civil y el Poder Judicial en el proceso de evaluación (Rosas, 2010, pag. 79).

Aunado a estos aspectos a considerar, son cuatro los principales modelos que existen en cuanto al proceso de selección de los funcionarios que integran los órganos de administración electoral en el mundo:

- a) aquellos electos por los partidos políticos;
- b) los designados por el Poder Judicial;
- c) los seleccionados por méritos profesionales y en función del Poder Judicial;
- d) y los electos por la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores (Rosas, 2010, pag. 79).

Con lo señalado hasta este momento, la selección de los funcionarios que integran los OAE buscan satisfacer dos elementos de gran relevancia: especialistas en el tema y confianza. El primero tiene como sustento la cada vez mayor especialización en el tema de la organización de las elecciones, sobre todo en temas como financiamiento o fiscalización de los recursos públicos, así como la definición de los distritos electorales o la determinación de quienes pueden o no participar en el proceso. La confianza es el asunto político de mayor relevancia porque son los actores políticos involucrados y la ciudadanía quienes otorgan esta cualidad.

La historia de los OAE en América Latina un tanto similar, por tal motivo existen ciertos patrones en las estructuras institucionales de los distintos organismos de administración electoral en los países

de la región, sobre todo porque la aparición (reaparición en algunos casos) de los mismos se aconteció en el proceso de transición a la democracia durante después de la década de los setenta del Siglo XX.

Las elecciones en Latinoamérica han sido un fenómeno de antaño, a finales del Siglo XIX y principios del XX se presentaban sin contratiempos en distintos países en la región. Sin embargo, hubo periodos en donde los comicios no se celebraban en la mayoría de las naciones como consecuencia de las diversas dictaduras que se presentaron con diversas facetas y temporalidades (Méndez de Hoyos, 2014, pags. 25-27).

En México, si bien no se presentó una dictadura militar similar a las de los demás países de América Latina, las elecciones no podían ser calificadas de competitivas porque el régimen de partido hegemónico aseguró durante más de sesenta años que solamente una organización política controlara todos los espacios de representación popular.

Durante los procesos de transición los OAE jugaron un papel relevante en América Latina al poder otorgar a la ciudadanía elecciones libres, transparentes y justas en el proceso de democratización de la región. Entre las características que comparten los OAE en Latinoamérica, destaca que en general están integrados por entre 3 y 5 funcionarios, aunque hay algunos casos con 7, 8 o 9 miembros entre los más numerosos (Méndez de Hoyos, 2014. pag. 29).

Otra característica que comparten los OAE en la región es que la mayoría de los funcionarios son jueces o magistrados propuestos en algunos casos por el presidente de la república, en otros por el Congreso, la Suprema Corte de Justicia, los partidos políticos y en el menor de los casos por los rectores de las universidades o los presidentes de asociaciones civiles. Destaca que en todos los casos se busca elegir a personalidades imparciales y en ocasiones se les combina con representantes de partidos (Méndez de Hoyos, 2014, pags. 25-27).

En general, los OAE en América Latina cuentan con un fuerte componente de independencia como consecuencia de su diseño institucional, sobre todo respecto al método de selección de los funcionarios que dirigen el organismo. Sin embargo, la existencia de estas instituciones no ha impedido la continuación de malas prácticas en la región que pueden mermar la credibilidad en los resultados de las votaciones y la organización de éstas. Acciones como compra de votos, políticas clientelistas, medios de comunicación a favor del gobierno en turno, campañas inundadas de dinero de procedencia dudosa e incluso gobiernos represivos son elementos que se encuentran generalmente lejos del control de los OAE y, sin embargo, llegan a impactar en la credibilidad de la organización de los comicios (Pérez Duharte, 2014, pag. 137).

El escenario se ha transformado con el paso del tiempo, ya no son golpes militares quienes ponen en tela de juicio la celebración de elecciones en el mundo. En estos tiempos, los OAE de administración electoral en América Latina y el mundo se encuentran ante nuevos desafíos, muchos de ellos lejos de su esfera de control, que de igual manera impactan en la credibilidad y confianza de las elecciones.

EL CASO MEXICANO TRAS LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

La gobernanza electoral en México ha estado a nivel nacional a cargo de tres principales instituciones desde la década de los 90's: la elaboración de las leyes es una facultad que recae en el Congreso de la Unión (crea y modifica las leyes electorales, además de cambiar la Constitución en los artículos de la materia) y el TEPJF (genera jurisprudencia respecto a la interpretación de las leyes y puede anular normas contrarias a la Carta Magna); el INE (es el encargado de aplicar las leyes y organizar los comicios); y el TEPJF como el encargado de resolver los conflictos que se generan (Véase la Tabla 1).

Tabla 1. Los niveles de gobernanza electoral aplicados al caso mexicano

Niveles de gobernanza electoral	Instituciones encargadas de la gobernanza electoral en México
Elaboración de las leyes o reglas	Congreso mexicano y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
Aplicación de las leyes o administración electoral	Instituto Nacional Electoral (INE)
Adjudicación de las disputas	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Elaborado con base en Mozaffart y Schedler (2002, pag. 8).

En cuanto al modelo de organización electoral, con base en López-Pintor (2000) y Wall (2006), México cuenta desde la década de los noventa con un modelo con dos instituciones independientes respecto al Poder Ejecutivo, en donde una se encarga de la administración de las elecciones (antes IFE ahora INE) y el otro de las disputas que puedan presentarse (TEPJF).

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, en México el surgimiento de instituciones autónomas encargadas de llevar a cabo la administración de las elecciones y la resolución de disputas se generó en el marco de transición a la democracia. Incluso, puede indicarse que la aparición de lo que ahora es el INE y el TEPJF fueron una de las exigencias de la ciudadanía y la oposición al régimen para la celebración de elecciones libres y creíbles.

La administración de las elecciones durante la mayor parte del Siglo XX en México estuvo bajo control de la Comisión Federal Electoral (CFE), que perdió toda legitimidad en las elecciones presidenciales de 1988 con la denominada "caída del sistema" que permitió al partido en el gobierno, el Partido de la Revolución Institucional (PRI), mantenerse una década más en el poder. Ante esta coyuntura y como consecuencia de una reforma electoral negociada entre el PRI y los partidos de oposición, en 1990 nació el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) con la consigna de generar elecciones democráticas. Sin embargo, el instituto no nació con plena autonomía al estar dirigido por el secretario de gobernación (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, pags. 327 y 328).

Con la reforma de 1996 el IFE logró obtener independencia plena respecto al Poder Ejecutivo y, a partir de ese mismo año, comenzó el proceso de ciudadanización del instituto al comenzar la contratación y profesionalización de sus trabajadores. Esto último era de gran relevancia porque así se eliminaron los vínculos partidistas que el personal podía tener ante una institución que en su pasado era parte de la estructura del gobierno, misma que estuvo bajo control de un mismo partido por décadas (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, pags. 423-430).

Empero, la autonomía que obtuvo el IFE en 1996 y la alternancia en el poder del año 2000 no evitaron nuevos cambios en materia electoral, sobre todo respecto a la selección de los funcionarios del instituto. Uno de los temas de mayor controversia respecto a la confianza (o mejor dicho desconfianza) que se tiene ante los organismos electorales en México ha estado alrededor del método de designación de los llamados consejeros electorales. En las últimas reformas electorales de 2007 y 2014 el procedimiento se ha visto modificado, pero los cuestionamientos continúan existiendo, sobre todo desde los partidos políticos.

La elección presidencial de 2006, recordada por una diferencia mínima entre el ganador Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador quien ocupó el segundo lugar, generó diversos cuestionamientos que culminaron con una reforma electoral que resaltó por el cambio en la regulación de medios de comunicación al obtener el IFE el monopolio de los tiempos en radio y televisión, y por el desmantelamiento del Consejo General del instituto al cambiar la integración y modificar el método de selección.

A partir de 2007, para la integración del Consejo General del IFE se definió que el consejero presidente duraría en su encargo seis años con la posibilidad de reelegirse por una vez, mientras que los ocho demás consejeros tendrían un periodo de nueve años sin posibilidad de reelección y con una selección escalonada. La designación de estos funcionarios continuó a manos de la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de sus grupos parlamentarios y con una previa consulta a la ciudadanía (González Martínez, 2009, pag. 23).

Con una nueva integración del IFE se celebraron elecciones nacionales en 2009 y 2012, las cuales tuvieron nuevos cuestionamientos más enfocados al financiamiento y fiscalización en las elecciones presidenciales que ganó Enrique Peña Nieto, conflicto que llevaría a una nueva modificación en materia electoral en 2014.

Respecto a la designación de los integrantes del ahora INE con la reforma de 2014, en principio es relevante señalar que el número de integrantes aumentó de nueve a 11 y se homologó el número de años en función al determinarse que tanto el consejero presidente como los demás consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, ninguno de ellos puede aspirar a reelegirse y son electos escalonadamente. Además, al proceso se agregó la construcción de un comité técnico de evaluación integrado por siete personas: tres nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y dos por el Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Empero, persiste la votación de los funcionarios electorales a manos de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados tras una construcción de quintetas por parte de la Junta de Coordinación Política (CPEUM, 2014, art. 41).

Es importante destacar que, en contraste con el método de selección de los demás países de América Latina, en México resalta una constante participación de los partidos políticos en el proceso de designación. Esta singularidad encuentra explicación en el proceso de transición a la democracia donde los partidos de oposición fueron determinantes en la construcción de instituciones autónomas respecto al gobierno en turno. No obstante, en las últimas décadas las organizaciones políticas tienden a cuestionar al INE cuando consideran que no fueron partícipes en la selección de los consejeros, lo que tiende a generar ambientes de desconfianza entre militantes y seguidores a pesar de que la institución continúa realizando una labor adecuada.

En cuanto a los últimos cambios, las reformas de 2007 y 2014 son relevantes porque comenzaron un proceso de centralización de la organización de las elecciones al otorgar cada vez mayores facultades a las instituciones nacionales (INE y TEPJF) sobre actividades que no estaba regladas, con la especificación de diligencias y, sobre todo, respecto a funciones que con anterioridad eran potestades a manos de las instituciones administrativas y jurisdiccionales de los distintos estados de la república.

De las dos últimas modificaciones, la reforma de 2014 fue la más amplia porque cambió las reglas de competencias, las facultades del OAE e incluso modificó el nombre del organismo al pasar del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, y el TEPJF también sufrió alteraciones con la ampliación del número de salas regionales, sobre todo la aparición de una sala especializada en resolver asuntos referentes al modelo de comunicación de nuestro sistema electoral.

Respecto al organismo de administración electoral, los cambios al artículo 41 de la Constitución mexicana dieron vida a un INE con más de 74 atribuciones, de las cuales 54 son de carácter nacional, lo que evidencia la centralización de la organización de las elecciones a costa de facultades que han sido retiradas a los institutos electorales de los 32 estados que integran la república mexicana (De la Cruz Carrillo, 2020, pag. 237).

Como parte de sus nuevas facultades, el INE además de organizar los comicios de presidente, diputados y senadores, ahora también se encarga de administrar las votaciones al interior de los partidos políticos, regula la participación de la figura de candidaturas independientes e incluso organiza los nuevos mecanismos de democracia directa integrados al sistema electoral mexicano como son las consultas populares que han sido inauguradas con el actual gobierno (De la Cruz Carrillo, 2020, pag. 237).

La nacionalización y centralización de las elecciones en México ha generado una serie de tensiones, la primera tiene que ver con la dinámica entre el INE y los organismos de administración electoral de los estados de la república a partir del sistema federal mexicano. El segundo, es respecto

a la relación entre el INE y el TEPJF porque la interpretación y aplicación de las leyes electorales recae en estas dos instituciones, pero es el tribunal quien está facultado como la máxima autoridad en la materia por lo que se han generado roces entre estos organismos al momento de interpretar las normas y, sobre todo, cuando los jueces cambian jurisprudencias o tienen decisiones diferentes a los consejeros, lo que dificulta la labor de quien organiza los comicios. Estos dilemas se presentan con mayor detalle en los siguientes dos subapartados.

A) EL DILEMA MEXICANO DE UN SISTEMA FEDERAL ELECTORAL CENTRALIZADO

Durante la mayor parte de su historia México ha contado con un federalismo en la norma, pero en la práctica lo que ha imperado es un centralismo. Con el triunfo de la revolución y la instauración del régimen de partido hegemónico esta dinámica continuó hasta la década de los setenta, cuando comenzó el proceso de descentralización y liberalización que daría pauta al proceso de transición a la democracia. Las consecuencias de estas medidas se visibilizaron con los triunfos de la oposición en el ámbito subnacional como sucedió con el primer triunfo de la oposición al ganar el Partido Acción Nacional (PAN) la gubernatura de Baja California en 1989, suceso que estuvo seguido por más éxitos de la oposición y un aumento en la presencia de estos en las legislaturas locales (De la Cruz Carrillo, 2012, pag. 48).

Cuando hablamos de federalismo electoral hacemos referencia a un régimen compuesto por dos o más órdenes electorales, uno de carácter nacional y uno local. En este sentido, en un federalismo electoral coexisten subsistemas electorales con sus propias singularidades, pero que comparten la característica de otorgar a la ciudadanía la oportunidad de elegir entre varias opciones políticas, tanto nivel nacional como subnacional, y que su voto tendrá cabida en los dos regímenes. De esta forma, el federalismo electoral busca legitimar dos sistemas electorales dentro de una misma unidad política (De la Cruz Carrillo, 2012, pags. 51 y 52).

El federalismo electoral mexicano vivió su época de gloria durante la última década del Siglo XX y la primera del XXI, hasta la aparición de la reforma electoral que comenzó a virar hacia la concentración de facultades a manos de las instituciones electorales nacionales con el pretexto de reducir los gastos en la organización de los comicios con el inicio de la homologación de los calendarios electorales, el establecimiento al tope de gastos de campaña y la monopolización en manos del ahora INE de los tiempos en radio y televisión (De la Cruz Carrillo, 2012, pag. 54).

En materia de administración electoral, la centralización tomó mayor forma con la reforma de 2014 al nacionalizarse la capacitación electoral, la ubicación de casillas, la designación de los funcionarios de las mesas directivas, la geografía electoral, el diseño y determinación de los distritos electorales, la división del territorio en secciones electorales, el padrón y la lista de electores, y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Asimismo, el INE está

facultado para crear lineamientos y normatividad en los programas de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión y producción de materiales electorales, los cuales son ejecutados por los institutos electorales de los estados (De la Cruz Carrillo, 2020, pag. 237).

Empero, son dos temas más los que han sido cuestión de debate porque evidencian la influencia que el INE puede tener en la administración de las elecciones subnacionales, se trata de la designación de los consejeros de los Organismos Públicos Locales (OPLes) y la facultad de asunción.

En cuanto a la designación de consejeros, desde 2014 el Consejo General del INE es el encargado de seleccionar y, de ser necesario, quitar a los integrantes de los OPLES de todos los estados, una medida que tuvo como objeto quitar poder a los gobernadores, a quienes se acusaba de cooptar a las instituciones electorales de sus estados. Ante esta situación, el Instituto Nacional Electoral ha adquirido una cuota de poder en cuanto a la administración de los organismos electorales subnacionales, quienes son vigilados desde el ámbito nacional y en caso de no cumplir con lo ordenado en las normas y la Constitución pueden ser destituidos como sucedió con los consejeros de Chiapas en 2016 quienes fueron removidos por no hacer valer la ley en los temas de paridad de género y la figura de diputado migrante, sanción que fue confirmada por el TEPJF (Monroy, 2016).

Respecto al tema de la asunción de funciones, refiere a la capacidad del INE de asumir todas o algunas de las labores que son competencias de los OPLES cuando existan factores sociales que pongan en cuestionamiento la paz pública o la sociedad se encuentre en riesgo de no celebrar elecciones libres, y cuando no existan condiciones políticas ideales (De la Cruz Carrillo, 2020, pag. 238). Hasta el momento no ha sucedido una asunción total, pero sí ha asumido la organización de elecciones extraordinarias, como sucedió en 2019 en Puebla (INE, 2019).

Estos dos últimos casos, la designación de los consejeros de los estados y la atracción de actividades que corresponden a los OPLES, son una evidencia del proceso de nacionalización o centralización que ha estado viviendo México desde 2007 y, al mismo tiempo, ha conferido poder al INE y el TEPJF (en los dos ejemplos de cada tema hubo una confirmación por parte de la rama judicial al ser la máxima autoridad en el ámbito electoral) quienes inciden directamente en la organización de las elecciones en las entidades federativas. Empero, hasta ahora parece que ha sido más benéfica la intervención de estas instituciones nacionales que la injerencia política de los gobernadores en la construcción de elecciones libres y auténticas a nivel subnacional.

Para cerrar este apartado, hay que indicar que la nacionalización de diversas actividades ha ensanchado el papel del organismo encargado de la administración electoral, lo que ha generado que cada vez más sea el centro de atención y, en algunos temas como la fiscalización, se le solicitan actividades que no puede llevar a cabo satisfactoriamente por la cantidad de actividades que representa y el limitado tiempo con el que cuenta para su realización. Esto es relevante si retomamos que la confianza, sobre todo la que otorgan los partidos políticos, ha sido uno de los principales aspectos

con los que debe contar el INE para tener resultados electorales con alta legitimidad, de lo contrario sucederá una nueva reforma como en 2007 y 2014.

B) LA DINÁMICA DESIGUAL ENTRE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y LOS JURISDICCIONALES EN MÉXICO

La dinámica entre el INE y el TEPJF es un tema que cada proceso electoral evidencia diferencias respecto a la interpretación de la ley, sobre todo cuando el tribunal realiza una apreciación distinta y obliga al instituto a cambiar su postura o el resultado de lo que consideraba adecuado. Estas fricciones se han presentado en diversas temáticas generando un espacio más para cuestionar al organismo encargado de la administración electoral.

El TEPJF aparece también durante el periodo de transición a la democracia de México y su principal labor ha sido resolver las disputas que pueden surgir durante los procesos electorales, así como determinar al vencedor en las contiendas.

Sin embargo, a partir de la reforma de 1996 el tribunal y las leyes en materia electoral crearon las bases para la judicialización de las elecciones en México. La aparición del Juicio de Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano (JDC) y la facultad que coloca al TEPJF como la máxima autoridad en la materia electoral generaron un incremento gradual del número de intervenciones del tribunal en cada vez más temas. Desde entonces, las decisiones judiciales han sido importantes para la determinación del vencedor en votaciones altamente competitivas, la anulación de elecciones, la elegibilidad de las y los aspirantes, el señalamiento sobre rebase de topes de campaña, la interpretación de las normas, la vida interna de los partidos políticos, etc.

Ante este escenario, la dinámica entre el órgano de administración electoral y la institución jurisdiccional en México ha sido de constante colaboración, pero también de diferencias al momento de definir interpretaciones o determinar sanciones en diversos temas. En este apartado nos centraremos en cinco temáticas que involucran cooperación y diferencias entre el INE y el TEPJF: integración de los congresos, fiscalización, interpretación de paridad de género y acciones afirmativas, y la revocación de mandato.

Respecto a la integración del Congreso de la Unión, después de hacer el conteo, el INE es el encargado de hacer una propuesta de cómo se integrarán la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, misma que es enviada al TEPJF para que determine si se cumple con la normatividad. Al respecto, la integración de los diputados y senadores por el principio de representación proporcional es uno de los aspectos que los partidos políticos más cuestionan con el objeto de ganar un escaño más y en algunas ocasiones el tribunal ha planteado un nuevo orden sobre todo si considera que se violentan los principios de sobre representación, pero éste no ha sido un tema de alta conflictividad entre las dos instituciones.

La fiscalización es uno de los asuntos que más conflictos han generado entre el INE y el TEPJF, sobre todo a partir de la reforma de 2014 con la nacionalización de esta actividad. El principal tema de diferencias radica en el número de casos a fiscalizar, sobre todo cuando se presentan elecciones concurrentes, porque el INE no cuenta con el tiempo ni el personal para llevar a cabo todas las tareas de una forma adecuada. A esto se suma que el tribunal cambia sus criterios al momento de sancionar sobre el tema, lo que genera mayor incertidumbre y conflictos (Gilas y De la Cruz, 2017, pag. 91).

Otro elemento que vislumbra la constante comunicación y corrección de interpretación del TEPJF al INE es la creación y aplicación de la paridad de género, así como las nuevas acciones afirmativas que han aparecido en la legislación mexicana en los últimos años. En cuanto a la paridad, destaca que el tribunal ha generado diversas interpretaciones, que han llevado a una aplicación a rajatabla de la ley y, en ocasiones, una omisión de ésta como sucedió en la integración de la Cámara de Diputados en 2015 en donde los partidos políticos tuvieron autodeterminación para elegir el orden de sus candidaturas por encima del precepto constitucional (SUP-REC-934/2018).

En cuanto a las nuevas acciones afirmativas (indígenas, afromexicanos, discapacitados y la comunidad LGBT+), destaca que, con excepción de la primera, estas cuotas fueron construidas entre el INE y el TEPJF en 2021 a petición de estos grupos lo que evidencia la fortaleza de estas instituciones y el impacto que han generado en el sistema electoral mexicano reivindicando los derechos políticos de minorías históricamente excluidas del derecho a ser votados.

Por último, en 2022 hemos presenciado la aplicación de la primera revocación de mandato en nuestro país, ejercicio que estuvo envuelto de diversos cuestionamientos, entre los que destacó el bajo presupuesto que recibió el INE para la celebración de la votación. En este escenario, los consejeros del Instituto acordaron suspender la organización de la revocación por bajo presupuesto, pero la SCJN y el TEPJF intervinieron por vías distintas y ambos determinaron que el INE no podía llevar a cabo esta acción por medio de la controversia constitucional 224/2021 y la sentencia SUP-JE-282/2021 respectivamente. En consecuencia, el instituto organizó el ejercicio de democracia directa con los recursos que tenía a su alcance.

Como se puede ver, la dinámica entre el TEPJF y el INE en la mayoría de los casos es de cooperación, la cual ha llegado a beneficiar a sectores de la población con la reivindicación de sus derechos como sucede con la creación de nuevas cuotas electorales. Sin embargo, cuando existen diferencias entre ambas instituciones el INE siempre estará en desventaja al ser el tribunal la máxima autoridad en la materia y estos roces pueden generar cuestionamientos en cuanto a la labor del Instituto.

Como se ha mencionado, diversos conflictos o desencuentros entre el INE y el TEPJF son consecuencia del cambio de criterios o la resolución de caso por caso que hace el tribunal, lo que genera poca certeza en cuanto a la política judicial que termina impactando en la credibilidad y/o confianza que el Instituto Nacional Electoral requiere para llevar a cabo su labor, sobre todo en un país como México en donde la desconfianza partidista fue el motor de la transición a la democracia y continúa siendo uno de los principales propulsores de las reformas electorales.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha explicado en el capítulo, la etapa de la administración de las elecciones en la gobernanza electoral es de gran relevancia porque su labor determina la credibilidad en las votaciones y otorga de legitimidad democrática a los vencedores de los comicios. Además, evidencia cuando las leyes deben ser actualizadas o aparecen acciones que no se encuentran reguladas aún por la legislación o muestra los momentos en que se generan conflictos.

Para contar con una idónea organización de las elecciones, en todo el mundo se han construido modelos acerca de los organismos de administración electoral y, a partir de lo analizado, en la mayoría de los países con democracias jóvenes encontramos que aquellas instituciones independientes del Poder Ejecutivo son las que mejor desempeño han tenido en las últimas décadas. Sobre todo, en regiones como América Latina en donde la búsqueda de confianza en la organización de las elecciones ha sido una de las principales premisas.

En México el INE es el encargado de llevar a cabo la administración de las elecciones a nivel nacional desde la década de los noventa. Con los cambios de 2014 su labor aumentó, sobre todo la nacionalización de diversas actividades, lo que ha traído consigo nuevos retos para la institución junto con la dinámica que mantiene con el TEPJF.

Por último, podemos indicar que la nacionalización de diversas actividades y la relación con TEPJF no han beneficiado al INE en la construcción de un ambiente de confianza (sobre todo la que otorgan los partidos políticos) en un país donde ésta fue determinante para la transición a la democracia que buscó la celebración de elecciones libre y, sobre todo, ha sido el principal motor de las últimas reformas en la materia.

REFERENCIAS

- Astudillo, C. y Córdova Vianello, L. (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*. UNAM-IIJ-IEPC del Estado de Jalisco.
- Becerra R. Salazar P. y Woldenberg J. (2000). *La mecánica del cambio político en México, Elecciones partidos y reformas*. Cal y Arena.
- De la Cruz Carrillo, O. (2012). *Autoridades electorales subnacionales: los casos de Guerrero y Estado de México, 2009-2011*. Tesis presentada para obtener el Grado de Maestro en Estudios Sociales (Procesos Políticos). UAM-Iz-tlapalapa.
- De la Cruz Carrillo, O. (2020). "El INE en la elección 2018". En Alberto Escamilla Cadena y Laura del Alizal Arriaga (coordinadores), *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político*. Ediciones del Lirio.
- Gilas, K. y De la Cruz, O. (2017). "Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México". En *Elecciones*. Vol. 15. Número 16. Enero-Diciembre.

- González Martínez, C. (2009). “Motivos, contenidos y alcances de la reforma electoral federal mexicana del 2007-2008, lectura de implicaciones para una nueva reforma”. En Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), *México después. Las reformas poselectorales*. EON-Universidad de Guadalajara.
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*. (p.20), UNDP-IFES.
- Medina Torres, L. E. y Ramírez Díaz, E. C. (2020). “Nulidad de elecciones en el proceso electoral 2018”. En Alberto Escamilla Cadena y Laura del Alizal Arriaga (coordinadores), *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político* (pp. 233-256). Ediciones del Lirio.
- Méndez de Hoyos, I. (2014). *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. No. 26. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). México.
- Mozaffar, S. and Schedler, A. (2002). “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction”. En *International Political Science Review*. Vol 23. No. 1. 5-27.
- Pérez Duharte, J. A. (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. IEEM. Serie de Investigaciones Jurídicas y político-electorales.
- Rosas, G. (2010). “Trust in elections and the institutional of electoral authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies*. No. 29. Department of Government, University of Essex.
- Wall, A. et al. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*. IDEA.

LEYES Y SENTENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2014.
- SUP-REC-934/2018 del TEPJF.
- SUP-JE-282/2021 del TEPJF.
- Controversia constitucional 224/2021 resuelta por la SCJN.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- INE (2019). Asume INE organización total de elecciones extraordinarias de Puebla. En *Central Electoral*. <https://centralelectoral.ine.mx/2019/02/06/assume-ine-organizacion-total-elecciones-extraordinarias-puebla/>.
- Monge, Y. (2020). “Sin rastro de fraude en las elecciones presidenciales de Estados Unidos”. En *Periódico El País*. <https://elpais.com/internacional/elecciones-usa/2020-11-11/sin-rastro-de-fraude-en-las-elecciones-presidenciales-de-estados-unidos.html>.
- Monroy, J. (2016). “Destituyen al consejo electoral de Chiapas”. En *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Destituyen-al-consejo-electoral-de-Chiapas-20160518-0168.html>.

MORENA EN 2021: DE MAYORÍA CALIFICADA A MAYORÍA ABSOLUTA, CONSECUENCIAS EN LA AGENDA LEGISLATIVA Y LA GOBERNANZA ELECTORAL

Manuel Larrosa Haro

Eduardo Bermúdez

INTRODUCCIÓN

El 6 de junio del año 2021, tuvo lugar el proceso electoral más grande en la historia de nuestro país en lo que va del siglo XXI. De acuerdo con información del Instituto Nacional Electoral (INE) se renovaron un total de 21 mil 368 cargos públicos, entre los que destacan: 15 gubernaturas, 500 diputados federales por ambos principios, 30 congresos locales (642 diputados por mayoría relativa y 421 de representación proporcional), mil 923 presidencias municipales, 14 mil 222 regidurías, 2 mil 057 sindicaturas, 204 concejalías y 431 juntas municipales y presidencias de comunidad.¹

Este proceso abrió la posibilidad de que el partido en el Gobierno Federal, refrendara la mayoría calificada obtenida en el proceso electoral de 2018. El posible triunfo de la alianza encabezada por el partido MORENA, tenía como fin dar continuidad a la transformación del país que inició, en palabras del presidente Andrés Manuel López Obrador, con la victoria en el año 2018. En donde asumió que era posible y necesario profundizar la emancipación del Estado mexicano de aquello que, tanto él como su partido MORENA, consideran el principal obstáculo para el desarrollo del país, es decir el neoliberalismo económico y político, vigente desde 1982 e instaurado por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado. MORENA ofreció a la sociedad mexicana la posibilidad de la Cuarta Transformación en lo económico, lo político y lo social. Desde sus orígenes, primero como movimiento social y a partir de 2014 como partido político, ha sido un proyecto identificado entre los ciudadanos como una propuesta de izquierda, opuesta tanto ideológica como programáticamente a los partidos de Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI) (Larrosa, 2020b).

.....
1 Cargos de acuerdo con el calendario electoral 2021. (<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/VyE-mapa-electoral-V070521.pdf>)

Los resultados de los comicios del 2018, arrojaron un total de 30 millones 113 mil 483 votos para Andrés Manuel López Obrador, es decir el 53.19% de la votación válida emitida a nivel nacional.² El partido MORENA logró la presidencia de la República, la mayoría en la Cámara de Diputados y un número muy considerable de senadores (97 de un total de 128), así como un grupo grande de gobiernos estatales.³

En las elecciones presidenciales del año 2000, en donde resultó vencedor el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quezada, la cual estaba integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Dicha alianza logró hacerse de 51 senadores, 46 del PAN y 5 del PVEM; por otro lado, en los que la Cámara de Diputados se refiere, el PAN logró 206 y el PVEM 17 (Woldenberg, 2001). A pesar de la victoria obtenida en las urnas, esta alianza no logró conformar la mayoría en ninguna de las cámaras. Lo que obligó al gobierno federal a desarrollar un trabajo legislativo forzado por la oposición. No fue este el caso en la elección presidencial de 2018 en donde por primera vez, un gobierno emanado de la oposición, logró un gobierno unificado en el contexto de una elección presidencial para gobernar en su primer trienio. Así que, la más reciente elección federal, implicaba la posibilidad de dar continuidad y fortalecimiento al proyecto iniciado tres años antes, y encabezado por el gobierno federal.

Sin embargo, los resultados obtenidos en los comicios intermedios del 2021, en lo que a la conformación del Cámara de Diputados se refiere, impidieron que el gobierno federal, pudiera logra una mayoría en dicha Cámara. Factores como el bloque conformado por las principales fuerzas opositoras y la decisión de millones de votos impidieron que MORENA se hiciera de la mayoría en la Cámara de Diputados. MORENA ganó 11 de las 15 gubernaturas en juego y pasó a ser mayoría en 19 de los 32 Congresos locales del país. A pesar de ello, a nivel federal, se quedó sin la fuerza legislativa para lograr las grandes reformas pendientes en la agenda presidencial y de la propia alianza encabezada por MORENA. A raíz de estos resultados electorales y del análisis que se realiza en el presente trabajo, se pretende resaltar que la gobernanza electoral al menos en el terreno legislativo cerró el primer ciclo de los dos que le corresponden al presidente y su partido entre 2018 y 2024, ello se produjo en el contexto de un gobierno elegido bajo los principios democráticos, y que es plenamente identificado por los ciudadanos, como un gobierno nacional de ideología de izquierda en estos primeros años del siglo XXI.

2 Cómputos electorales del 2021 presidenciales. (<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>)

3 Para un análisis completo de los resultados y las consecuencias de los resultados electorales de 2018, cfr. A. Escamilla Cadena y L. del Alizal Arriaga (Coords.) *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Ediciones del Lirio.

No obstante, como lo ha señalado Pippa Norris, la gobernanza electoral se encuentra rodeada de contextos sociales mismos que la pueden obstaculizar y probablemente poner en riesgo (Norris, 2019). En México, estos peligros se desprenden en mayor medida de la incapacidad de las estructuras institucionales y el manejo de los conflictos relativos al desarrollo de los procesos electorales, y tal vez, en menor medida a otros factores como: la recomposición interna de las fuerzas políticas que disputan el poder político en el terreno electoral, del enfrentamientos entre los poderes, y dentro de los propios partidos políticos o bien por el recurrente desencuentros del gobierno y su partido con el máximo órgano electoral, los medios de comunicación confrontados con el gobierno, y generando abiertamente un ambiente de crispación social que tiene uno de sus orígenes en la mala calidad informativa o de plano en la desinformación de las acciones del presidente y el gobierno; una sociedad civil peligrosamente polarizada en las redes sociales y de actores diversos del sistema político con alguno de los poderes de la unión, particularmente en franca confrontación con el poder Ejecutivo; y desde luego, y en forma particular, los enormes impactos y dificultades que giran alrededor del crimen organizado en el que el narcotráfico con su capacidad de generar violencia y fuerza económica, son elementos que para muchos analistas impiden hablar de la existencia plena de un estado democrático de derecho en el que la gobernanza electoral se desarrolla plenamente y genera la estabilidad esperada en el sistema político.

El escenario descrito es sumamente complejo y difícil de desplegar a partir de un solo elemento de los que integran el ciclo completo de la gobernanza electoral: el partido en el gobierno y su situación posterior a las elecciones de 2021. Pensamos que lograr una explicación global desde la ciencia política (sin pasar por el tamiz sociológico) resulta posible si el análisis “encierra” en un marco teórico y metodológico el fenómeno electoral, por ello para lograrlo hemos hecho el esfuerzo de enfocar desde la propuesta de la gobernanza electoral.

El título de nuestro trabajo encierra los dos componentes de la reflexión que ofrecemos aquí: ¿Qué consecuencias puede tener para el partido dominante en el ámbito federal la pérdida de su condición de partido con mayoría calificada? y ¿Cuál es el escenario específicamente para el poder Ejecutivo en los siguientes tres años sin gobierno unificado? Las posibles respuestas a éstas y otras preguntas en el libro, podrán darse a partir de categorías y diversos niveles de análisis que se pueden aplicar desde los enfoques de la gobernanza electoral, los cuales veremos de forma somera pero inmediata.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS SOBRE LA GOBERNANZA ELECTORAL

Respecto a la perspectiva teórica y metodológica de la gobernanza electoral (GE), es necesario comenzar por definir algunos aspectos relevantes sobre está. Por ejemplo, en lo que respecta a los partidos políticos en tanto actores centrales en la perspectiva y de su relación con los otros elementos

del ciclo que la constituyen; fundamentalmente con lo que la politóloga británica, Pippa Norris ha denominado los *Electoral Management Bodies*⁴ (EMBs) (Norris, 2019. pag.1), que bien pueden ser entendidos como las estructuras en el manejo, la gestión o la organización electoral. Reconociendo que la GE va más allá de la administración de las elecciones y de la justicia electoral. En este sentido, la GE se define como un enfoque que pretende reflexionar desde una perspectiva global sobre el proceso en su conjunto, esto es, considerando el desempeño de las autoridades electorales, así como su comportamiento de los diversos actores políticos, entre ellos los partidos, que cobran relevancia en la medida que avanza el proceso. Además, es necesario evaluar las consecuencias a corto y mediano plazo y que se desprenden del marco electoral vigente, y de las decisiones tomadas, a partir de una interpretación del mismo, tal es el caso de las autoridades jurisdiccionales y cuya relevancia tiene un impacto inmediato en el desarrollo del ciclo de la GE.

Para Norris lo más relevante en la agenda de la investigación electoral se encuentra justo en la posibilidad de ampliar los indicadores del desempeño democrático (camino o avenidas para ser explorados), así como en desentrañar el *ethos* de los EMBs., e ir a los “nudos” y los “cerrojos” de la administración y las autoridades electorales para conocer y eventualmente determinar si cumplen o no con los principios rectores de la organización electoral. Al final, podemos afirmar junto a la politóloga, que la *integridad electoral* y la legitimidad política en el territorio de los comicios, tienen una relación conmutativa con el arreglo organizacional, por ello, el Proyecto de Integridad Electoral de Norris está estrechamente vinculado con el conocimiento del desempeño de las responsabilidades totales de las EMBs en tanto centros de su enfoque y reflexión. Hace años, en un trabajo sobre los partidos políticos se señaló la necesidad impostergable de que los institutos políticos debían modificar su *ethos* como condición *sine qua non* para que los partidos hicieran posible el cumplimiento de sus funciones en el proceso democrático, lo que hoy agrupamos bajo la idea de la GE (Larrosa y Sánchez, 2013).

De esta forma el objeto de estudio de la GE son las dimensiones de la gobernabilidad desde el mismo proceso electoral, donde participan los actores y las autoridades responsables de llevar a cabo las elecciones (que junto con las libertades civiles), constituyen el corazón de la democracia liberal. Desde la perspectiva de GE el proceso electoral es una compleja serie de acontecimientos que se desarrolla en varias fases y actividades relacionadas entre sí: creación/legislativa, implementación/administrativa y resolución/judicial.

Si bien los partidos políticos son definidos por la propia ley como “*entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida*

.....
4 En español *Órganos de Gestión Electoral*

*democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público*⁵. En el ciclo de la GE los partidos políticos son órganos con intereses que pueden chocar con los órganos administrativos y jurisdiccionales en el proceso electoral, mismo que está gobernado por reglas y en su formulación participan los partidos en forma predominante a través de sus legisladores. Sin embargo, algunos investigadores han señalado que el conocimiento sobre los partidos en sus diversas dimensiones se encuentra aún desdibujado, esto es relevante ya que, en el ciclo de la GE los partidos políticos son tan importantes como los EMBs, pues ellos hacen posible que el proceso de la GE cumpla la circularidad necesaria para su desarrollo, y no se fracture como una unidad o un todo.

Sabemos que el proceso electoral está regido por las normas que regulan las elecciones y los deberes de las autoridades, los partidos y de los ciudadanos. Sin embargo, tampoco hay que olvidar que las agencias de la GE están rodeadas de contextos sociales, culturales, de desarrollo humano, etc. En la corta historia del cambio político en México, los procesos de cambios en el régimen electoral y la creación de normas e instituciones para la GE, ha pasado en primera y última instancia fundamentalmente por el entramado de las fuerzas y las relaciones que derivan de las dinámicas legislativas producto de la integración del sistema de partidos políticos en sus diversos contextos y coyunturas, particularmente de 1996 a la fecha, a ese proceso algunos estudiosos le llamaron hace veinte años “la mecánica del cambio político en México” (Becerra, et al, 2000).

La formulación y publicación de normas depende de dos actores fundamentalmente: los legisladores (entre los que se puede encontrar el poder Ejecutivo como fuente originaria de las propuestas legislativas), y de los jueces, estos actores recurrentemente deben intervenir para promulgar nuevas normas electorales; una vez promulgadas las normas electorales se deben establecer los organismos electorales con funciones administrativas y judiciales para supervisar su implementación, cuestión que supone la formación y actualización constante de funcionarios electorales imparciales y profesionales en su desempeño.

Así, en el caso de nuestro país la más reciente reforma constitucional en materia electoral tuvo lugar entre 2013-2014 y en ella no participó el partido que encabeza el Gobierno Federal debido a que en el momento de los trabajos legislativos MORENA no era un partido político con registro.⁶ Al respecto es interesante advertir que cuando MORENA tuvo la mayoría calificada en 2018 no planteó utilizarla para impulsar una reforma electoral, y ahora que no la tiene ha planteado, después de conocerse los resultados finales en agosto de 2021, que el tema electoral es una de la tres iniciativas en su agenda legislativa.

.....
5 Ley General de Partidos Políticos, Art. 3. Párr. I.

6 Cf. Medina Torres Luis Eduardo. (2016). Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Temas selectos de Derecho Electoral*; 52.

Luis Medina señala que la gobernanza electoral está definida como la relación que se presenta entre los actores políticos y las autoridades electorales en el marco de un proceso comicial competitivo, con reglas conocidas y procedimientos adoptados por los participantes, cuyo ciclo inicia con las decisiones legislativas y termina con una resolución jurisdiccional o con una recomendación de modificaciones legislativa (Medina, 2016, pag.17). En sintonía con lo anterior, todo indica que, una vez resuelto el último recurso de las elecciones de 2021 en agosto de este año, se cierra el ciclo de la GE para dar inicio a un nuevo ciclo en 2022 con la perspectiva de una nueva reforma constitucional en materia electoral y con las elecciones subnacionales que tendrán lugar este año.

Para desarrollar el análisis integral de esta relación utiliza cuatro categorías: **a)** actores participantes, **b)** sistemas de reglas, **c)** órdenes de gobierno y **d)** órganos electorales, los cuales son revisados a su vez, en cuatro niveles: 1) diseño de reglas (arena legislativa), 2) aplicación de reglas (arena administrativa), 3) resolución de disputas (arena jurisdiccional) y 4) revisión regional (arena internacional).

En la categoría de los actores en los sistemas políticos se refiere a la decisión de quiénes pueden postular candidatos a puestos de elección popular: los partidos políticos, los ciudadanos, o ambos. Los partidos políticos y candidatos son actores clave debido a su participación directa y continua en los resultados electorales; si bien los ganadores se definen el día de las elecciones, este triunfo debe ser confirmado o modificado por las autoridades electorales competentes. La aplicación de las normas implica la participación de organismos administrativos, partidos políticos y ciudadanos, entre estos actores implicados en la resolución de conflictos se encuentran los partidos políticos y candidatos que impugnan las decisiones administrativas. Los jueces electorales no sólo tienen autoridad para revisar las elecciones sino también para invalidar los resultados (Medina y Ramírez, 2015).

Las dimensiones de la gobernanza electoral obtienen sus propias características a través de las reglas, los órganos y los actores respectivos, asumiendo que el proceso electoral por ser un ciclo en algún momento será susceptible de volver a una fase previa o al final, revisar todo el proceso o una vez terminado todo el proceso revisar el diseño y las instituciones electorales. La gobernanza es un circuito que se activa constantemente y que puede reiniciarse una vez que el tribunal electoral emita su sentencia definitiva (Medina y Ramírez, 2015). Así, la gobernanza es la comprensión de las elecciones, la administración y la justicia electoral. Aún más, los politólogos han concluido preliminarmente que “...una noción integral de la gobernanza electoral debe considerar tanto elementos teóricos como empíricos: primero, el énfasis en la dimensión de resolución de conflictos, especialmente en contextos de elecciones disputadas; segundo, la consideración de una fase final que incorpora una perspectiva cíclica que regresa el proceso a la dimensión legislativa” (Medina y Ramírez, 2015).

Así nuestro análisis desde la perspectiva de la GE contempla dos aspectos relevantes de los resultados electorales y políticos de las elecciones de 2021 directamente relacionadas con el partido MORENA y la coalición gobernante en el ámbito exclusivamente federal: la pérdida de la mayoría

calificada del partido en el gobierno en la Cámara de Diputados como resultado de la competitividad electoral en el contexto de un sistema de partido dominante, y por otro, las posibles consecuencia en el cambio de la dinámica en la relación del poder Ejecutivo con la nueva legislatura y su agenda legislativa en la que figura en lo inmediato la idea de una reforma político-electoral.

MORENA COMO PARTIDO DOMINANTE ANTE EL 2021

El proceso electoral 2018 trajo consigo la reconfiguración del poder político en México: el PAN y el PRI fueron derrotados por un partido de izquierda que se instituyó en el primer gobierno unificado del siglo XXI. MORENA como partido de reciente creación, logró despertar la posibilidad de construir un nuevo proyecto de gobierno alternativo al neoliberal, y con él la transformación del sistema político mexicano. “La voluntad ciudadana expresada el 1 de julio manifestó con claridad el rechazo a los partidos políticos tradicionales y, en cambio, optó por una nueva alternativa” (Escamilla y Romano, 2020, pag. 9).

Luego del triunfo de MORENA en las elecciones presidenciales, en donde el candidato Andrés Manuel López Obrador, logró obtener el 53% de los votos y después de hacerse con la mayoría en ambas cámaras, así como también la mayoría en algunos congresos locales, se dio inicio a una etapa en donde las fuerzas políticas que por años se habían consolidado como mayoritarias, pasaron a sufrir una importante contracción respecto al número de espacios obtenidos en esta elección. Si bien el candidato Andrés Manuel López Obrador, ya había participado en las dos últimas elecciones, siendo abanderado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en esta tercera ocasión, fue apoyado por un conjunto de fuerzas políticas que tuvieron la disposición de aglutinar el hartazgo social, siendo capaces de dar cabida a nuevos liderazgos y sectores que habían sido excluidos históricamente.

Luego de que el Poder Ejecutivo y la mayoría del Congreso quedaran bajo el control de MORENA, se dio la posibilidad de un contar con un gobierno unificado, capaz de atender las grandes reformas que el país necesita. La coalición electoral encabezada por MORENA, junto con el PT y el PES (quien perdiera el registro después de no lograr obtener el 3% de la votación válida emitida a nivel nacional), pasó a conformar un bloque en el Congreso para la LXIV Legislatura; cabe señalar que a este nuevo bloque se sumó la participación del PVEM, quien, en un primer momento, y con en el fin de garantizar la mayoría en el congreso, cinco de sus legisladores pasaron a formar parte de la bancada de MORENA.

Este tipo de acciones tiene una importante relevancia, dado que implica el regreso de un gobierno compuesto por una coalición mayoritaria frente a una oposición partidista que ha quedado reducida a una minoría, con una cohesión política limitada y sin liderazgos que puedan llevar a la oposición a un inmediato regreso al poder. Esto podría permitir que el ejecutivo sea capaz de desahogar su agenda

sin muchas dificultades, teniendo la posibilidad de crear nuevas normas, o por el contrario llevar a cabo reformas a la Constitución y sancionar leyes secundarias. La conformación de un gobierno mayoritario en ambas cámaras ha generado posiciones divergentes. Para algunos estudiosos, esta nueva configuración del poder político debe ser entendida en lo positivo, debido a que el presidente contará con las condiciones necesarias para que durante su mandato haya gobernabilidad. Logrando generar más consenso en la toma de decisiones, con miras a la generación de un proyecto de nación competitivo. Para otros es negativo, pues tiende a anular los contrapesos legislativos que supervisan, controlan y fiscalizan al Poder Ejecutivo.

El resultado de los comicios del 2018 le otorgó a Andrés Manuel López Obrador una legitimidad indiscutible de origen. Como candidato, tuvo la capacidad de aprovechar una serie de circunstancias que jugaron a su favor. A diferencia de los candidatos de los otros partidos políticos, desde hace algunos años su figura era ampliamente conocida por la mayoría del electorado, mientras que el resto de los aspirantes eran personajes que no lograron desplegar una imagen propositiva, ni tampoco pudieron articular propuestas atractivas (Escamilla y Romano, 2020, pag. 35).

El candidato de MORENA se constituyó como un personaje único y distinto a los candidatos de las otras fuerzas políticas, pues además logró ofrecer una narrativa distinta para enfrentar los problemas del país. En los últimos años la democracia mexicana se ha caracterizado por la presencia de un pluralismo de partidos, en donde por cierto cabe recordar que ya se dio la alternancia en el poder ejecutivo; no obstante, a partir de este 2018 se configuró un nuevo tipo de mayoría sustentada en una sola fuerza política que ha logrado afianzar el poder de cara a los próximos procesos electorales. Esta combinación de elementos de la nueva configuración del poder puede traer consigo que el presidente y su partido tengan la última palabra en la toma de decisiones, a partir de la conformación de un gobierno unificado. Si bien, las elecciones intermedias del 2021 no lograron la consolidación de un partido mayoritario por segunda vez, queda claro que, en las elecciones venideras, MORENA seguirá luchando por mantener la gran mayoría en los espacios legislativos y a nivel gobierno federal.

De cara a los comicios intermedios que definen la continuidad de un proyecto, se puede observar que la imagen del presidente genera un efecto de arrastre en el voto de millones de electores, que debe ser capitalizado por MORENA y sus aliados, que implica no sólo lograr la victoria en futuras elecciones, sino seguir abonando a la transformación del país. Sin lugar a duda, el Gobierno Federal seguirá marcando la agenda política del país, aún sin contar con la mayoría en el Congreso.

LA COALICIÓN: “JUNTOS HAREMOS HISTORIA”

Para MORENA la integración de una coalición de partidos resultó un tema de vital importancia de cara a los comicios intermedios del 2021. Era necesario mantener el gobierno unificado. De esta forma,

el 22 de diciembre del 2020, los partidos políticos MORENA, PVEM y el Partido del Trabajo (PT), firmaron un convenio de coalición parcial, cuyo principal objetivo era continuar con la transformación del país y lograr el número de diputados necesario para el trabajo legislativo con mayoría calificada.

No obstante, los primeros avances en el desarrollo de un proyecto de transformación se dieron a partir del año 2012, momento en el cual el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, después de vivir una derrota electoral más producto de los entramados intereses por parte de las fuerzas opositoras de la derecha, tomó los deseos de las y los mexicanos de vivir en un país diferente y los transformó en una asociación civil, dando inicio al proyecto de regeneración de la vida pública del país y a la Cuarta Transformación. De esta forma, el primer Congreso Nacional de MORENA, se celebró el 20 de noviembre del 2012, en presencia de los delegados estatales de las 32 entidades del país y 300 consejeros que integrarían el Consejo Nacional.

En enero del 2014, el otrora Instituto Federal Electoral (IFE) otorgó a MORENA la certificación de su Asamblea Nacional Constitutiva, para que seis meses después el Consejo General del ya Instituto Nacional Electoral (INE) aprobara su registro como partido político, teniendo efectos constitutivos hasta agosto del mismo año. En el 2015, en su primer periodo electoral, MORENA alcanzó poco más del 8% de la votación, colocándose como cuarta fuerza política nacional ganando 14 distritos de mayoría relativa y 21 diputaciones por el principio de representación proporcional, conformando el primer grupo parlamentario morenista con 35 curules en la LXIII Legislatura (Larrosa, 2020).

Tres años más tarde, con los triunfos del 2018 se vislumbró la consolidación de un partido que concentra la mayoría del poder político, se estableció como objetivo la creación de una Alianza Popular que lograra la unión y la movilización de buena parte de los ciudadanos en torno a un objetivo común: la transformación del país.

Por su parte, el Partido del Trabajo (PT), fiel a una larga trayectoria de izquierda, se sumó a la coalición. Cabe resaltar que el PT nació a partir de la integración de varias organizaciones sociales como: el Frente Popular Tierra y Libertad (FPTyL) de Monterrey, los Comités de Defensa Popular de Chihuahua (CDPCH) y Durango (CDPD), el Frente Popular de Lucha de Zacatecas (FPLZ), así como personas procedentes del movimiento magisterial independiente, de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA). A este proyecto también se le sumaron otras organizaciones como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), Uniones de Colonos e Inquilinos Solicitantes de Vivienda (UCSISV) de Veracruz y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México). De esta forma el PT nace con el compromiso de ser la voz de todos estos movimientos que se unen buscando un mismo fin.⁷

7 Véase el portal del sitio web del partido. Disponible en (<https://partidodeltrabajo.org.mx/2011/historia/>)

Si bien a lo largo de su historia el PT se ha mantenido firme a sus principios, pues éste define su ideología como el establecimiento de una nueva filosofía basada en la ética, la honestidad, la verdad, la cooperatividad, la justicia, la libertad y la democracia, cuyo único fin sea el de servir al pueblo.

Por su parte, el PVEM se define asimismo como una organización de ciudadanos ecologistas, comprometidos con el respeto por todas las manifestaciones de la vida, la protección del medio ambiente y la contención del deterioro ecológico; y cuya acción política se orienta a la promoción de un desarrollo sustentable que permita a los seres humanos vivir en una sociedad justa, libre y en armonía con la naturaleza⁸. Al respecto es necesario señalar que en la práctica política el PVEM dista mucho de estar en sintonía con los principios que dice defender.

Es importante mencionar que la coalición “Juntos Haremos Historia”, si bien tiene por objetivo principal obtener diputaciones por medio de un candidato común, cada partido que la integra persigue objetivos distintos. El PVEM tanto como el PT tuvieron como objetivo principal el conservar el registro como partido político⁹, esto como experiencia de los bajos resultados obtenidos en proceso electoral de 2018; por otro lado, el objetivo MORENA fue conformar una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados que le permitiera maniobrar la agenda pendiente de la “Cuarta Transformación” sin la necesidad de buscar alianza con otros partidos de la oposición.

La plataforma programática de esta coalición está conformada por tres ejes: política y gobierno, política social y economía, ejes rectores que continúan la agenda de la “Cuarta Transformación” los cuales se pueden observar en la tabla 1. Como se puede observar, sigue vigente en estos ejes el combate a la corrupción, la austeridad y el desarrollo del bienestar, el rescate del sector energético.

8 Véase el portal del sitio web del partido. Disponible en (<https://www.partidoverde.org.mx/principios>)

9 Cabe mencionar que tanto el PVEM como el PT son partidos que acostumbran a competir en coaliciones.

Tabla 1 Plataforma Electoral 2020-2021 “Juntos Haremos Historia”

Política y gobierno	Política social	Economía
<ul style="list-style-type: none"> o Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad. o Recuperar el estado de derecho. o Separar el poder político del poder económico. o Cambio de paradigma en seguridad. o Hacia una democracia participativa. o Revocación del mandato. o Consulta popular. o Mandar obedeciendo. o Política exterior: recuperación de los principios. o Migración: soluciones de raíz. o Libertad e Igualdad sustantiva. 	<ul style="list-style-type: none"> o Construir un país con bienestar. o Desarrollo sostenible. o Los Programas que mantendremos y fortaleceremos. o Derecho a la educación. o Salud para toda la población. o Instituto Nacional de Salud para el Bienestar. o Cultura para la paz, para el bienestar y para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> o Detonar el crecimiento en el México Post COVID 19. o Mantener finanzas sanas. o No más incrementos impositivos. o Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada. o Rescate del sector energético. o Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo. o El Banco del Bienestar. o Construcción de caminos rurales. o Cobertura de Internet para todo el país. o Continuidad en los Proyectos regionales. o Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía. o Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo. o Ciencia y tecnología. o El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional.

Fuente: INE 2021, Convenios de Coalición y Acuerdos de Participación. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116336/CGex202101-15-rp-15-a2.pdf>

La coalición Juntos Haremos Historia (MORENA, PT y PVEM) enfrentó en 2021 a otra coalición, Va por México (PAN, PRI y PRD), al respecto es necesario recordar que los partidos opositores a MORENA que la integraron, no tenían oportunidades reales de obtener triunfos en solitario, tanto en el ámbito federal como en el subnacional, ello debido a sus divisiones internas, la falta de liderazgos políticos, la ausencia de una oferta programática alternativa a la Cuarta Transformación y por su decreciente desempeño electoral entre 2018 y 2021. Esta realidad los colocó en una situación que los condujo pragmáticamente a la conformación de una alianza electoral muy difícil de imaginar con anterioridad al 2018.

A. FRENTE Y COALICIONES

De acuerdo con el título noveno de la Ley General de Partidos Políticos, estos podrán constituir frentes que les permitan alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, por medio de acciones y estrategias específicas y comunes. Para fines electorales los partidos políticos pueden formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, cumpliendo con los requisitos establecidos en la LGPP.

Tal como lo establece la ley, los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones presidenciales, así como de senadores y de diputados de mayoría relativa. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados locales de mayoría relativa y ayuntamientos, y para el caso de la Ciudad de México: jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar un convenio de coalición.

Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles. La coalición total es definida aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. La coalición parcial se define como aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. Por su parte, la coalición flexible se define como aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. Así, en 2021 lo que tuvimos fueron dos coaliciones parciales.

B. CONVENIOS DE COALICIÓN

Juntos Hacemos Historia: El Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), celebraron un convenio de coalición parcial con el objeto de postular fórmulas de candidatas y candidatos a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa que en un principio era de 151 de los 300 distritos electorales uninominales,¹⁰ para integrar la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, posteriormente, el 23 de marzo del 2021 aumentó el número de distritos a 183.¹¹ El máximo órgano de Dirección de ésta es la “Comisión integrada por dos representantes de MORENA y uno por cada uno de los partidos restantes que fungieron como representantes legales a nivel nacional de MORENA, PT y PVEM. La postulación de candidatos quedó distribuida de la siguiente manera: MORENA (88), PVEM (50), PT (45).

Va por México: El Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática celebraron un convenio de coalición parcial para postular las candidaturas en la elección a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, que integrarán la LXV Legislatura, que en un principio acordaba coalición en 176 distritos, posteriormente se sumaron 43 distritos más para coaligarse en un total de 219 distritos de los 300 distritos electorales.¹²

RESULTADOS ELECTORALES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Las elecciones intermedias suelen ser menos competidas que las concurrentes con la Presidencia y el Senado, y pueden ser vistas como la posibilidad de una evaluación sobre el desempeño de los primeros tres años del gobierno en turno. Sin embargo, los resultados nacionales y los subnacionales del 2021 tuvieron un comportamiento que hay que leer con cuidado, por un lado, MORENA perdió la mayoría calificada y por otro, obtuvo más gubernaturas y congresos locales que el resto de la oposición. Está por verse si la coalición Va por México podrá mantenerse cohesionada durante los tres años que comprende la LVX, pues los casos del PRI y del PAN han mostrado divisiones internas y confrontaciones por la renovación de la dirección de estos partidos a nivel nacional, y hoy ante las disyuntivas de las votaciones en el proceso legislativo en temas como la reforma en energía eléctrica

10 INE: Convenios de Coalición y Acuerdos de Participación para las elecciones de 2021. Disponible en <https://www.ine.mx/actores-politicos/convenios-de-coalicion/>

11 Véase. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/21/politica/juntos-haremos-historia-va-por-mas-distritos-en-elecciones-de-junio/>

12 Véase. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/va-por-mexico-amplia-convenio-de-coalicion-a-219-distritos/1432858>

A. REGLAS PARA EVITAR LA SOBRRERREPRESENTACIÓN ESTABLECIDAS POR EL INE

El 19 de marzo del 2021 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitió una serie de reglas para evitar la sobrerrepresentación partidista en la Cámara de Diputados, determinado el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de Representación Proporcional (RP), con la finalidad de hacer cumplir los dos límites de la sobrerrepresentación señaladas en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional: i) *"Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios";* y ii) *"En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida".*¹³

Como planteamos al inicio del trabajo, en el enfoque de la GE el papel y el desempeño de los órganos electorales juega un papel central, por ello la observancia de la norma que hizo el INE a este tema, fue una determinación relevante no fue correctamente aplicada en las elecciones del 2018.

¿QUÉ ES LA SOBRRERREPRESENTACIÓN?

La Sobrerrepresentación legislativa es definida como "la desproporción o distorsión que se puede presentar en el régimen de representación política en el Poder Legislativo entre el número de espacios existentes y el número de habitantes representados en cierto tipo de extensión territorial, con efectos negativos en el criterio de igualdad individual de los votos".¹⁴

Entre las normas destacadas se encuentran, la verificación de la afiliación efectiva: se verificará la afiliación efectiva de cada una de las candidatas y los candidatos electos por el principio de mayoría relativa. El INE acordó que los diputados electos deben contar para el partido al que realmente han permanecido y no al que dicen permanecer al momento de registrarse para la candidatura.

En caso de que la candidatura triunfadora no tenga una afiliación efectiva a alguno de los partidos que la postularon, el triunfo será contabilizado en los términos de lo expresado por el convenio de coalición aprobado, buscando el mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y escaños obtenidos.

En caso de que la candidata o el candidato triunfador haya contenido por la reelección, en el supuesto que éste no cuente con una "afiliación efectiva" a alguno de los partidos que le postularon, el triunfo será contabilizado, para efectos de la asignación, al partido a cuyo grupo parlamentario haya pertenecido al momento del registro de la candidatura. Salvo en el caso de las personas legisladoras que pertenezcan a un grupo parlamentario de un Partido Político Nacional sin registro vigente, en cuyo caso, el Distrito ganador se contabilizará conforme a lo señalado, en su caso, en el convenio de coalición.

.....
13 Véase acuerdo INE/CG193/2021

14 Diccionario de términos parlamentarios, en línea. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=279>

B. COMPARATIVA ENTRE LOS RESULTADOS ENTRE LAS LEGISLATURAS LXIV Y LXV

En las elecciones federales del proceso electoral de 2018 el candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador por la coalición “Juntos hacemos historia” la cual estuvo conformada por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) obtuvo el triunfo frente a sus adversarios políticos con el 52.96% de los votos, dando inicio al proyecto de gobierno lo que el presidente electo denominaría la Cuarta Transformación.

Las alianzas partidarias se volvieron una necesidad para poder alcanzar determinados fines electorales, tanto así que la arena política dio paso a la formación de alianzas impensables en procesos electorales anteriores. Tal es el ejemplo de la coalición “Por México al Frente” conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano, la cual su candidato Ricardo Anaya Cortés, sólo obtuvo el 22.27% de los votos.

En los comicios del 2018 MORENA por sí solo había logrado conseguir 191 legisladores en la Cámara de Diputados. Sin embargo, y en vías de alcanzar una mayoría absoluta, legisladores del PT y del PES se cambiaron a la bancada de MORENA para llegar a 247. Esto sin contar, en una alianza inesperada, en la que el PVEM formaba parte de la coalición “Todos por México”, que postuló como candidato presidencial José Antonio Meade, junto con el PRI “cedió” cinco legisladores a MORENA para lograr 251 diputados, consiguiendo así una mayoría absoluta.

El resultado de los cómputos del proceso electoral federal 2021 vislumbra una nueva composición de la Cámara de Diputados, en la que aún MORENA sigue siendo la primera fuerza política al haber obtenido 198 curules. Comparado con la legislatura anterior, la LXIV Legislatura, donde había obtenido 247 diputados, MORENA presenta la diferencia de 49 curules menos, lo equivale a un 20%. Por su parte el PAN sigue estableciéndose como segunda fuerza política en la cámara obteniendo 114 diputados, 34 diputados más que la legislatura anterior. El PRI recupera diputaciones pasando de 47 a 71 estableciéndose como la tercera fuerza política.

El PVEM pasó de tener 16 diputaciones a 43; es decir, un aumento de 27 curules respecto a la Legislatura anterior, convirtiéndose en la cuarta fuerza política. El PT pasó de tener 29 curules a 37, ocho diputaciones más comparado con la legislatura anterior. El PRD perdió cuatro curules pasando de 20 curules a 14. El partido MC también vio disminuida su presencia en la Cámara pasando de tener 28 diputaciones a 23. El PES en estos comicios no ganó diputaciones perdiendo así su registro, esto comparado con los resultados de 2018 donde obtuvo 31 diputaciones.

Tabla 2 Conformación inicial de la LXIV Legislatura (2018-2021)

Partido	MR	RP	Total
MORENA	162	85	247
PAN	41	39	80
PRI	9	38	47
PES	31	0	31
PT	26	3	29
MC	17	11	28
PRD	9	11	20
PVEM	5	11	16
Sin partido	2	0	2
Total	300	200	500

Fuente: Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Agosto/29/10457-Queda-Morena-integrado-por-247-diputados-seguido-por-PAN-80-PRI-47-PES-31-PT-29-MC-28-PRD-20-PVEM-16-y-dos-sin-partido-Farah-Gebara>

Tabla 3 Conformación inicial de la LXV Legislatura (2021-2024)

Partido	MR	RP	Total
MORENA	122	76	198
PAN	73	41	114
PRI	31	40	71
PVEM	31	13	43
PT	30	7	37
MC	7	16	23
PRD	6	8	14
Total	300	200	500

Fuente: Cámara de Diputados LXV Legislatura. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2021/Agosto/29/0001-Infoma-Secretaria-General-la-composicion-inicial-de-la-LXV-Legislatura-de-la-Camara-de-Diputados>

Como se puede observar en los cuadros anteriores los resultados de la pasada elección intermedia configuraron un bloque legislativo menos numeroso para la coalición “Juntos Hacemos Historia” En 2021, la consecuencia inmediata del resultado es que sólo tendrá mayoría absoluta, lejos quedó de los 334 legisladores necesarios para reformar la Constitución. A pesar de esto la coalición formada por

el MORENA, PT, PVEM cuenta con una mayoría equivalentes al 55.6% del total de la Cámara. Esta mayoría le permitirá realizar reformas a leyes secundarias y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por si solo MORENA como partido tiene capacidad de veto en reformas constitucionales, ya que es necesario contar con un mínimo de 167 votos. Por su parte, la oposición tendrá 222 legisladores equivalentes al 44.4% de la Cámara. Es importante recalcar que esta Legislatura contará por primera vez, con 142 diputadas y diputados reelectos de manera consecutiva equivalentes al 28.4 %. También además esta Legislatura se integrará por el mismo número de mujeres y hombres, es decir, 250 diputadas y 250 diputados.

Cabe mencionar que durante este proceso electoral no se renovó el Senado, dado que éste renueva sus 128 legisladores cada seis años de manera concurrente con la elección de presidente. Actualmente, MORENA tiene 61 escaños (47.6%); el PAN cuenta con 23 (17.9%); el PRI tiene 13, (10.1%); Movimiento Ciudadano con 8 (6.2); el PVEM tiene 6 (4.6%); el PT tiene 4 (3.1%); el PES cuenta con 4 (3.1%); el PRD tiene 3 (2.3%); y finalmente hay 6 senadores sin grupo parlamentario (4.6%).

C. IMPUGNACIONES

En el proceso electoral federal ordinario del 2021 fueron registrados un total de 507 medios de impugnación en 279 distritos electorales de los 300 distritos uninominales. La fecha límite para la resolución de estas impugnaciones fue el 19 de agosto del 2021. De las resoluciones a diputaciones que notificó el Tribunal Electoral en tres distritos electorales se otorgó la constancia de mayoría y validez a fórmulas distintas a las que expidieron los Consejos Distritales del INE.¹⁵

El primer caso fue el distrito 1 de Baja California Sur, donde la candidatura había sido ganada por la coalición “Juntos Haremos Historia” y una vez resultas las impugnaciones, el triunfo se le adjudicó a la coalición “Va por México”. El segundo caso fue en el distrito 3 de Nuevo León donde la candidatura había sido ganada por la coalición Juntos Hacemos Historia, pero una vez resueltas las impugnaciones correspondientes el triunfo de la candidatura se le otorgó al PAN. El tercer caso ocurrió en el distrito 3 en Ciudad de México, donde MORENA había obtenido la victoria de la candidatura, pero tras la resolución de las impugnaciones este triunfo fue adjudicado al PAN.

En el distrito 3 en Zitácuaro, Michoacán se revocó la sentencia de la Sala Regional y se regresó el triunfo a la candidata Mary Carmen Bernal de la coalición “Juntos Hacemos Historia”. En un

.....
15 Datos de acuerdo al boletín informativo No. 0001 de la Cámara de Diputados. Disponible en <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/informa-secretaria-general-la-composicion-inicial-de-la-lxv-legislatura-de-la-camara-de-diputados-#gsc.tab=0>

principio la Sala Regional Toluca resolvió que la coalición “Juntos Hacemos Historia” incurrió en la violación determinante en la contienda electoral durante el periodo de veda electoral y en la jornada electoral, esto por la difusión de propaganda electoral por parte del PVEM en redes sociales, a través de *influencers*. Esa resolución fue impugnada por MORENA y la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó revocarla y regresar la diputación a Mary Carmen Bernal.

Una vez resueltos dichos medios de impugnación, se formularon 161 recursos de reconsideración, mismos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en su totalidad para el mes de agosto de 2021. Con esas resoluciones terminó el ciclo de la GE del proceso de 2021, para reiniciarse inmediatamente en el ámbito organizacional de los procesos locales de 2022 y muy probablemente en las tareas del legislativo con las propuestas de reforma político-electoral. Hemos afirmado que la gobernanza es un circuito que se activa constantemente y que puede reiniciarse. Lo podemos ver una vez transcurridas las etapas o fases del proceso electoral 2020-2021.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto en la perspectiva de la GE el proceso electoral es una compleja serie de acontecimientos que se desarrolla en varias fases y actividades relacionadas entre sí: creación/legislativa, implementación/administrativa y resolución/judicial, es un circuito que se activa constantemente y que puede reiniciarse, siempre y cuando el ciclo se haya cerrado correctamente. Así, regresando a las interrogantes planteadas al inicio del trabajo, podemos decir que el escenario para el partido MORENA es menos complejo que para el poder Ejecutivo. En todo caso el resultado de la composición de la Cámara de las y los diputados dificulta la operación legislativa para las reformas constitucionales, pero la dinámica de juegos y contrapesos a su interior es menos rígida que la que se da entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. La coalición opositora que se conformó para competir en las elecciones de 2021 estuvo integrada por organizaciones partidistas que tradicionalmente habían sido antagonicas, tanto ideológica como programáticamente, pero han logrado trasladar ese viejo antagonismo a un bloque legislativo que por el momento parece funcionar con objetivos comunes; sin embargo, el Ejecutivo enfrenta una distancia natural en su carácter unipersonal frente al colegiado y las dinámicas del Congreso, sin embargo cuenta con su partido que notoriamente funciona como correa de transmisión con su agenda y plan de gobierno.

Los partidos opositores al gobierno en este proceso dejaron de lado sus diferencias. El principal de los objetivos de la integración de la alianza fue impedir el avance electoral de MORENA y sus aliados, y lo consiguieron parcialmente. Lo que no pudieron fue presentar a la ciudadanía un programa y una agenda alterna a la del gobierno en turno, por ello el resultado a favor de la oposición tuvo su origen en un voto de descalificación/reprobatorio, en este sentido fue un voto defensivo

ante acciones y decisiones del gobierno, y mucho menos un sufragio por un nuevo programa de gobierno. La coalición opositora después del proceso electoral tiene un tamaño que no podemos ver como reducido, pero el “pegamento” que la une se irá secando si en el futuro cercano la coalición de partidos se encuentra dividida de cara a los comicios del 2022 y por las posturas de los grupos parlamentarios en los trabajos legislativos del año en curso y los próximos.

El escenario para el Ejecutivo es otro, con los resultados del 2021 sí se puede ver frenadas las últimas estrategias de transformación de la llamada Cuarta Transformación en lo que resta de su gobierno. Coincidimos con Escamilla en su análisis de la oposición, cuando señala que

Generalmente, cuando los partidos políticos de oposición deciden formalizar una coalición para competir en elecciones contra el bloque gobernante, en muchas ocasiones, una vez concluidos los comicios, estas alianzas se mantienen vigentes y se trasladan hacia las legislaturas para realizar la función de contrapeso al interior de estos órganos. En el caso de los sistemas presidencialistas, las funciones de la oposición en los congresos son diversas, una de ellas consiste en la supervisión, contención y limitación hacia las acciones que toman los mandatarios. Para ello, los legisladores cuentan con un conjunto de instrumentos que les permite realizar esta inspección: los controles políticos... es un hecho que la oposición parlamentaria en los sistemas presidenciales puede alterar los equilibrios de la gobernanza en un sistema cuyos órganos de poder por definición están separados (Escamilla, 2020).

Sin embargo, en el caso que nos ocupó, el conjunto de partidos políticos opositores no supera en tamaño al bloque gobernante en los recintos legislativos, ni en ámbito nacional ni en el subnacional, de tal modo que es un escenario de contrapeso limitado. El ciclo de la GE se cerró en agosto del 2021 y se abrió de nueva cuenta con la instalación de la nueva legislatura y los trabajos que ya realizan en 2022 con la mayoría absoluta de MORENA.

REFERENCIAS

- Becerra Chávez, P. (2020). El sistema de partidos en México, 2000-2018. Entre elecciones federales y locales, en A. Escamilla Cadena y L. del Alizal Arriaga (Coords.) *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político*. Universidad Autónoma Metropolitana y Ediciones del Lirio.
- Becerra R. et al, (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena.
- Cristancho Altuzarra, J.G. (2014). La categoría “oposición política”: reflexiones para su conceptualización. *Análisis político*, XXVIII (81), 98-113.
- Escamilla A. y Romano R. (2020). La elección federal de 2018 en México: el regreso de un gobierno con mayoría, en A. Escamilla Cadena y L. del Alizal Arriaga (Coords.) *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político*. Universidad Autónoma Metropolitana y Ediciones del Lirio.

- Larrosa M. y Quijano O. (2020). Orígenes y desempeño electoral de MORENA en 2015, en *Elecciones y partidos políticos en México 2015*, UAM-Iztapalapa.
- Larrosa M. (2020b). MORENA: viejas y nuevas preguntas. Dimensiones sociales, culturales y político-electorales del partido, en *El Sistema de partidos políticos en México hacia el 2021 y 2024*. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato e Instituto Electoral de Michoacán.
- Larrosa, M. y Sánchez D. (2013), “Derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en el Distrito Federal” en *Alegatos*, núm. 84, mayo agosto, 573 a 606.
- López Acosta, S. (2020). Estudio Introductorio. En *El Sistema de partidos políticos en México hacia el 2021 y 2024*. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato e Instituto Electoral de Michoacán.
- Medina Torres L. E. (2016). Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral; 52.
- Medina Torres, L. E. & Ramírez Díaz, E. C. (2015). Electoral Governance: More than Just Electoral Administration, en *Mexican law review*, 8(1), 33-46. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-05782015000200002&lng=es&tlng=en
- Norris, P. (2019). “The new research agenda on electoral management”, en *International Political Science Review*, vol. 40, núm. 3, IPSA.
- Woldenberg, J. (2001) *Las Elecciones Federales del 2000*, Biblioteca jurídica de la UNAM. (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3178/5.pdf>)

NOTAS PERIODÍSTICAS

- Gómez, K. (2021, 16 de mayo) Elecciones 2021: ¿qué es la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados; y cómo el INE busca evitarla? *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Elecciones-2021-que-es-la-sobrerrepresentacion-en-la-Camara-de-Diputados-y-como-el-INE-busca-evitarla-20210516-0030.htmls>
- Juntos Hacemos Historia va por más distritos en elecciones de junio (2021). <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/21/politica/juntos-haremos-historia-va-por-mas-distritos-en-elecciones-de-junio/>
- Va por México amplia convenio de coalición a 2019 distritos (2021). <https://www.excelsior.com.mx/nacional/va-por-mexico-amplia-convenio-de-coalicion-a-219-distritos/1432858>
- Morán Breña, C. (2020, 8 de diciembre). La alianza del PRI, PAN y PRD: una fórmula vacía para vencer al enemigo común. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2020-12-09/la-alianza-del-pri-pan-y-prd-una-formula-vacia-para-vencer-al-enemigo-comun.html>

OTROS DOCUMENTOS

- Acuerdo INE/CG193/2021
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021)

- Ley General de Instituciones y Procesos electorales (2021)
- Ley General de Partidos Políticos (2021)
- Boletín informativo No. 0001 de la Cámara de Diputados. <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/informa-secretaria-general-la-composicion-inicial-de-la-lxv-legislatura-de-la-camara-de-diputados-#gsc.tab=0>
- Calendario electoral (2021). (<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/VyE-mapa-electoral-V070521.pdf>)
- Composición inicial de la Cámara de Diputados LXV Legislatura (2021). <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2021/Agosto/29/0001-Informa-Secretaria-General-la-composicion-inicial-de-la-LXV-Legislatura-de-la-Camara-de-Diputados>
- INE (2021) Convenios de Coalición y Acuerdos de Participación para las elecciones de 2021. <https://www.ine.mx/actores-politicos/convenios-de-coalicion/>
- INE (2021) El INE emite reglas para evitar la sobrerrepresentación partidista en la Cámara de Diputadas y Diputados. Central Electoral INE. <https://centralectoral.ine.mx/2021/03/19/el-ine-emite-reglas-para-evitar-la-sobrerrepresentacion-partidista-en-la-camara-de-diputadas-y-diputados/>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Cómputos Distritales 2021. Elecciones federales*. INE. <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- Integración de la LXIV Legislatura (2018). <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Agosto/29/10457-Queda-Morena-integrado-por-247-diputados-seguido-por-PAN-80-PRI-47-PES-31-PT-29-MC-28-PRD-20-PVEM-16-y-dos-sin-partido-Farah-Gebara>
- Portal de internet Partido del Trabajo “historia”. (<https://partidodeltrabajo.org.mx/2017/historia/>)
- Portal de internet Partido Verde Ecologista de México “principios” (<https://www.partidoverde.org.mx/principios>)
- Secretaría de Gobernación (2021) ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las Curules por el Principio de Representación Proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiunos. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615546&fecha=09/04/2021
- Sistema de Información Legislativa, Diccionario de términos parlamentarios, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=279>



EL DESEMPEÑO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2021

Alberto Escamilla Cadena

René López De La Torre

INTRODUCCIÓN

En el proceso electoral que se llevó a cabo el 6 de junio de 2021 en México se renovaron los 500 asientos en la Cámara de Diputados, 15 gubernaturas, 30 congresos locales, 1,926 presidencias municipales en 29 entidades federativas, además de las 16 alcaldías de la Ciudad de México. En total se eligieron 19,915 cargos de elección popular (Instituto Nacional Electoral, 2021a). Para la elección federal compitieron 10 partidos políticos con registro nacional. Por un lado, se conformó la coalición del bloque gobernante denominada “Juntos Hacemos Historia” compuesta por Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Por otro lado, se formalizó una segunda alianza compuesta por algunos partidos políticos de oposición denominada “Va por México”, conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A su vez, Movimiento Ciudadano (MC) y las organizaciones de reciente creación, el Partido Encuentro Solidario (PES), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Fuerza por México (FPM) compitieron sin formar parte de alguna coalición.

Las elecciones intermedias suelen constituirse en una evaluación sobre el desempeño de los primeros tres años del gobierno en turno. Después de la elección federal de 2018, en donde el presidente y su partido obtuvieron un amplio triunfo tanto en la Presidencia de la República como en las dos Cámaras del Poder Legislativo, se presentó una vuelta hacia el gobierno con mayoría, por lo que durante el primer trienio el Ejecutivo tuvo las condiciones necesarias para una adecuada gobernanza, pues pudo despejar su agenda e implementar las políticas públicas de su preferencia. Es por ello por lo que los principales partidos políticos de oposición optaron por la estrategia de unificarse con la intención de formar un bloque de contención hacia las acciones del presidente.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el desempeño de los partidos políticos de oposición que conformaron la coalición “Va por México”, además del partido Movimiento Ciudadano

durante la elección intermedia de 2021. Después de la elección, estos partidos obtuvieron un mayor número de asientos en la Cámara de Diputados para la LXV Legislatura. Esto podría afectar la gobernanza en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda mitad del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador. Si bien el bloque gobernante perdió la mayoría calificada en este recinto, mantuvo, en cambio, una mayoría absoluta. Este cambio puede propiciar límites al margen de maniobra que dispuso el titular Ejecutivo y su coalición de partidos en los primeros tres años de gobierno, una vez que puede alterarse la correlación de fuerzas al interior del Congreso. Esta situación puede posibilitar la emergencia de contrapesos y la aplicación de controles políticos por parte de la oposición partidista hacia el gobierno.

La coalición opositora que se conformó para competir en las elecciones de 2021 estuvo integrada por organizaciones partidistas que tradicionalmente habían sido antagónicas, tanto ideológica como programáticamente. No obstante, para este proceso dejaron de lado sus diferencias. Uno de los objetivos de la integración de esta alianza era impedir el avance electoral de MORENA y sus aliados. Si bien el bloque opositor intentó ser el eje que canalizara las demandas de los sectores descontentos o agraviados por las políticas del presidente Andrés Manuel López Obrador, tampoco fue capaz de presentar a la ciudadanía un programa o agenda alterna a la del gobierno en turno.

La pregunta que guía este capítulo consiste en saber ¿en qué medida los partidos políticos de oposición (PAN, PRI, PRD y MC) lograron cumplir con su objetivo de obtener mayores espacios de representación política tanto en la Cámara de Diputados como en los gobiernos locales? El capítulo está estructurado de la siguiente forma. En la primera parte se exponen algunos elementos teóricos relacionados con la oposición partidista. En la segunda, se aborda el contexto político previo al proceso electoral de 2021. En el tercer apartado aborda la formación de la coalición “Va por México”, así como la decisión de Movimiento Ciudadano de competir sin formar parte de alguna alianza. Por último, se presentan los resultados de la elección, así como el análisis relativo los avances y retrocesos de la oposición partidista tanto en el órgano legislativo como en las gubernaturas.

LA OPOSICIÓN PARTIDISTA EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

En los regímenes democráticos la presencia de una oposición partidista garantiza no sólo el derecho al activismo político de algunos grupos disidentes al gobierno, sino que también permite la rotación de partidos en los poderes ejecutivos tanto a nivel nacional como subnacional, así como la presencia de un pluralismo de partidos en los congresos. José Gabriel Crisanchó la define como grupos que “pueden expresarse a través de partidos políticos, organizaciones, asociaciones o movimientos que no pertenecen a la coalición de gobierno y se mantienen en contra de él ejerciendo una vigilancia, control, resistencia o protesta contra alguna parte o la totalidad de sus orientaciones, directrices o

actividades” (Cristancho, 2014, p. 102). Oreste Massari, sostiene que una de las funciones que debe tener una oposición es “contraponerse a quienes detentan el poder legítimamente obtenido” (Massari, 1990, p. 71). Cecilia Mora-Donatto distingue tres espacios desde donde la oposición partidista puede ejercer una influencia tanto en el orden político como social, a través de la relación con otros actores del sistema. El primero se refiere a la defensa de los intereses de los sectores sociales que no se encuentran representados dentro del gobierno. El segundo alude a su participación en los órganos legislativos, a partir del ejercicio de los controles hacia el Poder Ejecutivo, ya sea impidiendo o revertiendo algunas de sus decisiones. El tercero se refiere al caso de los partidos políticos, en donde pueden presentarse como una alternativa que posibilite la alternancia (Mora-Donatto, 2010, pag. 129). El primer espacio se refiere a la relación de la oposición partidista con las organizaciones sociales, dado que puede asumirse como portavoz de aquellos grupos que se sienten excluidos. El segundo espacio se refiere a la relación entre Ejecutivo y Legislativo en donde puede haber cooperación en la toma de decisiones, o bien, constituirse en un contrapeso para bloquear determinadas acciones de la administración en turno. Por último, el tercer campo de acción son las elecciones, en donde las organizaciones partidistas pueden formar coaliciones para competir en los diferentes niveles de gobierno.

En el trabajo clásico sobre la oposición de Gianfranco Pasquino se aportan algunos elementos clave para el estudio del tema. En lo que se refiere a la actitud de estos grupos frente al gobierno distingue entre una oposición crítica y destructiva, así como aquella que es propositiva y responsable (Pasquino, 1995, pag. 32). Con relación a su comportamiento propuso una tipología de donde se desprenden las siguientes variables: 1) responsable/no responsable, 2) cohesionada/dividida, 3) leal/desleal/semi leal, 4) fundamental/antisistema y 5) cooperativa/obstructiva (Pasquino, 1997, pags. 104-118).

Este autor sostiene que uno de los objetivos prioritarios de la oposición institucionalizada consiste en “contender con el gobierno en materia de reglas y en materia de política” (Pasquino, 1995, pag. 33). En el caso de los partidos políticos y los procesos electorales, agrega que puede abrir un espacio para “representar y proteger, individual y colectivamente, a los electores que le han dado su voto, en defender las reglas del juego político-institucional, pero también en reformarlas con el objetivo de mantener abierta la competición política y promover los intereses de los grupos a los que se dirige para transformarse en mayoría, es decir, para ganar las elecciones” (Pasquino, 1995, pag. 35).

Otro campo de acción desde donde la oposición partidista también puede actuar con cierta influencia es en el ámbito de los gobiernos subnacionales, específicamente con los ejecutivos locales. Un mayor número de gobernadores pertenecientes al bloque opositor puede reducir la influencia de los presidentes en la definición de políticas nacionales y subnacionales, mientras que una situación contraria tiende a fortalecer al gobierno central. Las relaciones entre estos actores pueden alterar, en cierta medida, la correlación de fuerzas para la toma de decisiones y la implementación de políticas, ya sea para armonizar o deteriorar la gobernanza desde el terreno del federalismo. En este sentido, el

papel que juegan los gobernadores pertenecientes a la oposición también resulta fundamental en la construcción o debilitamiento de contrapesos.

Generalmente, cuando los partidos políticos de oposición deciden formalizar una coalición para competir en elecciones contra el bloque gobernante, en muchas ocasiones, una vez concluidos los comicios, estas alianzas se mantienen vigentes y se trasladan hacia las legislaturas para realizar la función de contrapeso al interior de estos órganos. En el caso de los sistemas presidencialistas, las funciones de la oposición en los congresos son diversas, una de ellas consiste en la supervisión, contención y limitación hacia las acciones que toman los mandatarios. Para ello, los legisladores cuentan con un conjunto de instrumentos que les permite realizar esta inspección: los controles políticos. Si la influencia de la oposición partidista es suficiente para ponerlos en práctica podrán cuestionar, impedir o echar abajo algunas de las decisiones del gobierno, así como vigilar sus acciones.

La oposición parlamentaria en los sistemas presidenciales puede alterar los equilibrios de la gobernanza en un sistema cuyos órganos de poder por definición están separados. Si el conjunto de partidos políticos opositores supera en tamaño y mantiene una cohesión frente al bloque gobernante en los recintos legislativos, da lugar a un gobierno sin mayoría, lo que le permite tener la última palabra en la toma de decisiones. En contraparte, si la coalición opositora tiene un tamaño reducido y se encuentra dividida, los gobiernos pueden tener una mayor influencia en la definición de las políticas públicas. Aníbal Pérez Liñán y Scott Morgenstern han propuesto seis indicadores que permiten identificar el nivel de influencia de las oposiciones partidistas en los poderes legislativos: 1) el tamaño del partido del presidente, 2) el tamaño de la coalición de gobierno, 3) el tamaño de la oposición, 4) la cohesión partidaria, 5) el número efectivo de partidos y 6) la duración de las coaliciones (Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2009, pags. 18-19). Cada uno de estos elementos resultan relevantes para determinar la dinámica que se establece entre Ejecutivo y Legislativo, dado que pueden derivar en relaciones relativamente equilibradas u orientadas en favor de alguno de los órganos de poder, por lo que tiene consecuencias en el desahogo o bloqueo de las agendas de los gobiernos y, por consecuencia, en la gobernanza.

A partir de estos indicadores se pueden presentar combinaciones tales como: 1) un bloque gobernante grande en tamaño y altamente disciplinado frente a una coalición opositora reducida en tamaño y poco cohesionada, 2) un bloque gobernante reducido en tamaño y con baja disciplina frente a una oposición grande en tamaño y fuertemente cohesionada. Si bien se pueden desprender más combinaciones a partir de este esquema, las dos ya referidas sirven a los propósitos de este trabajo. Cabe subrayar que una de las reglas básicas de la democracia consiste en que quienes forman una mayoría numérica (sea el bloque gobernante o la coalición opositora) están en condiciones de tomar o bloquear decisiones.

Fernando Barrientos sostiene que para el estudio de la oposición desde un nivel institucional y partidista es necesario considerar las siguientes variables. 1) El poder, 2) el ámbito de acción, 3) el

grado de cohesión, 4) la temporalidad, 5) la responsabilidad y 6) su ubicación ideológica dentro del sistema de partidos (Barrientos, 2015, pag. 149). En cuanto al poder de la oposición, se refiere a su nivel de influencia en los procesos de negociación y su efecto como jugador con veto en la definición de políticas. En referencia al ámbito de acción, alude al espacio en el que se desenvuelven y actúan (dentro de las instituciones o fuera de ellas). Sobre la cohesión se refiere al nivel de disciplina que tienen estos bloques. En lo que respecta a la temporalidad, la permanencia de un bloque opositor puede ser de larga, mediana o corta duración. En cuanto a la responsabilidad, se refiere al grado de lealtad a las reglas y a las instituciones del régimen democrático. Finalmente, la ubicación ideológica permite identificar sus posiciones y ejes programáticos sobre diversos temas, así como su flexibilidad o rechazo para llevar a cabo negociaciones.

A partir de estos elementos teóricos esbozados, puede considerarse que hay oposiciones partidistas fuertes y débiles. Las primeras se caracterizan por conformar un bloque grande en tamaño (tanto para competir en elecciones como para hacer contrapeso en las legislaturas), por un comportamiento cohesionado de sus miembros, por presentarse frente al electorado como una alternativa responsable y propositiva y, también, por la articulación de un programa de políticas públicas que retome las inquietudes y demandas de los sectores de la población no representados. Estos elementos sugieren la presencia de una oposición que cuenta con la suficiente influencia para movilizar a una parte de la ciudadanía, para vetar o negociar en los órganos legislativos iniciativas propuestas por los gobiernos, así como para ganar elecciones. Por el contrario, cuando las oposiciones carecen de algunas de estas características su influencia decrece en lo social y en lo político. Si la oposición partidista es fuerte y con la suficiente influencia puede convertirse en un factor que afecte la gobernanza tanto de los procesos electorales como de las decisiones legislativas, dado que puede tender puentes para cooperar y alcanzar consensos, o bien, puede contraponerse a las decisiones gubernamentales movilizando algunos sectores sociales propiciando inestabilidad y parálisis institucional.

Las coaliciones entre partidos políticos además de constituirse en un derecho, se han convertido en una práctica cotidiana en muchos regímenes democráticos. Jan-Erik Lane y Svante Ersson las definen como “un pacto a corto o largo plazo en el que participen dos o más partidos o grupos parlamentarios” (Lane y Ersson, 1998, p. 203). La literatura especializada sobre el tema ha distinguido tres diferentes tipos. Primero está la coalición electoral, que se basa en una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común. En segundo lugar, está la coalición parlamentaria, la cual se refiere a las alianzas que llevan a cabo los partidos políticos al interior del Poder Legislativo con la finalidad de alcanzar la mayoría requerida de votos para sancionar leyes y procesar reformas. En tercer lugar, está el gobierno de coalición, en donde el titular del Ejecutivo reparte carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete multipartido (Pérez Farca, 2011, pags. 50-58). En el caso de las coaliciones electorales, pueden servir para que un bloque

de partidos pueda ampliar su volumen de electores y así tener mayores posibilidades de ganar espacios de poder. De igual forma, otra razón que justifica la formación de alianzas es para que algunas organizaciones políticas puedan sobrevivir dentro del sistema de partidos.

Después de que un conjunto de partidos políticos compite de forma coaligada en elecciones, en algunos casos estas alianzas se mantienen y pasan a actuar como contrapeso en los órganos legislativos, dando lugar a las coaliciones parlamentarias (Chasquetti, 2008, pag. 17). Dado que para sancionar leyes y reformas a la constitución algunos países exigen su aprobación a partir de una mayoría calificada, los presidentes y sus partidos requieren necesariamente de coaliciones para poder despejar su agenda. Otro factor que también incide en la gobernanza en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo es la durabilidad de las coaliciones. En el caso de aquellas conformadas por la oposición, algunas veces se formalizan únicamente para competir en elecciones y posteriormente desaparecen, es decir, ya no se trasladan hacia la legislatura. Otras en cambio, perduran más en el tiempo al competir en varios procesos electorales, además de que permanecen unidas y en bloque a través de varios procesos legislativos.

Después de lo expuesto, se puede afirmar que algunas de las condiciones mínimas para que la oposición partidista tenga reconocimiento, presencia e influencia, tanto en la clase política como en la sociedad, requiere encabezar y movilizar a un sector del electorado para conformar una base de apoyo; también deben formalizar coaliciones con otras organizaciones políticas para tener mayor capacidad para competir; de igual forma, es necesario presentar sus ejes programáticos sobre los diversos temas de interés nacional, así como tener la posibilidad de vetar o negociar las iniciativas de los ejecutivos al interior de los órganos legislativos. Cuando están presentes estos elementos estamos frente a una oposición fuerte capaz de competir e influir en la toma de decisiones.

LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN DESPUÉS DE LA ELECCIÓN DE 2018

Durante el proceso electoral del 1 de julio de 2018 en México se eligió al titular del Poder Ejecutivo federal, 500 diputados federales y 128 senadores; aunado a ello, a nivel local, se eligieron 8 gubernaturas, además de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, 972 diputados locales, 1,596 ayuntamientos, 24 juntas municipales, las 16 alcaldías y 160 concejales en la Ciudad de México (Instituto Nacional Electoral, 2018). Para estas elecciones, se formalizaron 3 coaliciones, la primera se denominó “Todos por México”, compuesta por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza y su candidato fue el priista José Antonio Meade. La segunda fue la “Coalición por México al Frente” y la conformaron el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, esta alianza fue encabezada por el panista Ricardo Anaya. La tercera se denominó “Juntos Haremos Historia”, integrada

por MORENA, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social (PES), este bloque contó con la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. “El resultado de esta elección produjo una reconfiguración en los espacios de poder político que se vio reflejado en la titularidad del Poder Ejecutivo, en los órganos de representación política y en el sistema de partidos. La voluntad ciudadana expresada en aquellos comicios manifestó el rechazo a los partidos políticos tradicionales y, en cambio, optó por la alternativa de MORENA” (Escamilla y Romano, 2020, pag. 9).

En el caso de la elección presidencial arrojó un resultado con una amplia diferencia entre el primero y segundo lugar. Andrés Manuel López Obrador, obtuvo la titularidad del ejecutivo con el 53.1% de las preferencias del electorado, el segundo lugar fue para Ricardo Anaya con el 22.2% de los sufragios, mientras que el tercer sitio lo obtuvo José Antonio Meade con el 16.4% de los votos. En cuanto a los resultados en las dos Cámaras del Poder Legislativo, 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 obtuvo únicamente 15, además de un senador sin partido (Senado de la República, 2021). Con relación a la Cámara de Diputados, para la LXIV Legislatura, MORENA consiguió 247 legisladores, el PT 29, el PVEM 16 y el PES 31; el PAN obtuvo 80, el PRD 20 y MC 28; mientras que el PRI tuvo 47; además de 2 diputados sin partido (Cámara de Diputados, 2021). Estos resultados produjeron una tendencia inversa a la que se había establecido en los últimos veinte años: la conformación de gobiernos unificados, en donde MORENA obtuvo la mayoría en ambas Cámaras. La distribución del poder político derivada de estas elecciones resultó inédita, al menos desde que se instauró un pluralismo de partidos en México. La vuelta a un gobierno unificado no parecía previsible dadas las tendencias de las votaciones en los últimos comicios, en donde el electorado fragmentaba la representación política con su voto.

A nivel local, la coalición gobernante obtuvo cuatro gubernaturas (Chiapas, Morelos, Tabasco y Veracruz) y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Mientras tanto, la coalición compuesta por PAN, PRD y MC alcanzó el triunfo en Guanajuato, Puebla y Yucatán, mientras que, en el estado de Jalisco, Movimiento Ciudadano se hizo de la gubernatura. De igual forma, la coalición gobernante obtuvo la mayoría en 19 congresos locales (Redacción El Universal, 4 de julio de 2018). Los resultados de las elecciones de 2018 marcaron un cambio significativo en la distribución de los espacios de representación política, en donde emergió un partido dominante, esta tendencia se confirmó en los subsecuentes procesos electorales. A nivel federal, como lo muestra la tabla 1, se rompió la tendencia de los gobiernos divididos, donde el partido del presidente no contaba con mayorías suficientes para aprobar las reformas constitucionales o a las leyes secundarias.

Tabla 1 Asientos de la coalición gobernante en el Poder Legislativo en México (1988-2018)

Legislatura	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Asientos	%	Asientos	%
LIV (1988-1991)	260	52	60	93
LV (1991-1994)	320	64	61	95
LVI (1994-1997)	300	60	95	72
LVII (1997-2000)	239	48	77	60
LVIII (2000-2003)	206	41	46	36
LIX (2003-2006)	153	31	46	36
LX (2006-2009)	206	41	52	41
LXI (2009-2012)	143	29	52	41
LXII (2012-2015)	213	42	52	41
LXIII (2015-2018)	204	41	55	43
LXIV (2018-2021)	308	64	69	54

Fuente: Elaboración propia con base en Casar, 2014, pp. 283-284 y Becerra Chávez, 2020, pp. 341-343.

Como puede observarse, desde el año 1997 y hasta 2018 el partido o, en su caso, la coalición de partidos del presidente no contó con la mayoría suficiente para impulsar su agenda en la Cámara de Diputados y, desde el año 2000, en el Senado de la República. Para los partidos de oposición el proceso electoral de 2018 significó una pérdida considerable de espacios de representación política a nivel federal y local, misma que se prolongó en las subsecuentes elecciones. En cuanto al Partido Revolucionario Institucional, perdió la Presidencia de la República y pasó de ser la primera fuerza política en ambas cámaras del Congreso de la Unión a la tercera, aunado al quiebre de la alianza político-legislativa con el PVEM. En el caso del PAN, a pesar de ser el partido opositor con mayor representación nacional (79 diputados y 21 senadores), sufrió una escisión interna con la salida del eje calderonista derivada de la imposición de la candidatura presidencial de Ricardo Anaya Cortés (López Acosta, 2020, pag. 56). Para el PRD, significó perder su bastión histórico, la Ciudad de México, misma que controlaba desde 1997, así como su posición de principal partido de la izquierda mexicana, después de la salida de Andrés Manuel López Obrador y un buen número de militantes en 2014. Finalmente, para MC fueron relevantes los triunfos en las gubernaturas del estado de Jalisco y Yucatán (éste último coaligado con el PAN) y la obtención de 24 diputados federales y 8 senadores. A pesar de su escasa aportación electoral en los comicios presidenciales de 2018, mantuvo su registro nacional, fortaleció su presencia regional y alcanzó su propósito de obtención de espacios legislativos (Ramírez Díaz, 2020, pag. 177). Subsecuentemente, los resultados electorales de los procesos 2019 y

2020 le permitieron a la coalición gobernante ampliar el volumen de su representación en las entidades federativas al obtener la gubernatura de Puebla (en elección extraordinaria) y la de Baja California en 2019, a pesar de los reveses en los Congresos locales en Hidalgo y Coahuila en favor del PRI en 2020.

A partir de este contexto, y frente a la decreciente influencia política de los gobernadores de los partidos políticos de oposición decidieron formalizar un bloque hacia marzo de 2020 con la llamada “Alianza Federalista”. Esta organización tuvo como justificación atender la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, este grupo contó con la presencia de siete gobernadores y sus demandas giraron en torno a la revisión del pacto fiscal que les permitiera obtener mayores recursos para atender la pandemia, además de la creación de un programa de acción que buscaba preservar el régimen de división de poderes, el fortalecimiento del federalismo y la atracción de inversiones económicas para el desarrollo. De igual forma, buscaron constituirse en un canal de comunicación entre instituciones gubernamentales y organizaciones sociales en defensa de los derechos políticos y civiles.

Durante el primer trienio del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador la oposición política enfrentó un escenario complejo. Desde su perspectiva, los resultados relacionados con los principales problemas nacionales no habían sido satisfactorios, sin embargo, las diferentes encuestas que evaluaban la aceptación y la popularidad del mandatario eran muy altas (alrededor de 60% de aprobación). Esto propició una revaloración y un replanteamiento de la oposición sobre las estrategias electorales a seguir rumbo al proceso electoral de 2021, la respuesta fue la conformación de la coalición “Va por México” compuesta por el PAN, el PRI y el PRD, por un lado, y la apuesta de MC de continuar compitiendo por su cuenta sin pertenecer a ninguna de las dos grandes coaliciones.

LA FORMACIÓN DE LA COALICIÓN PARTIDISTA OPOSITORA EN LAS ELECCIONES 2021

Para el proceso electoral de 2021 se renovaron los 500 diputados federales, 15 gubernaturas, 30 congresos locales, 1,923 presidencias municipales, 2,057 sindicaturas, 14,222 regidurías y 635 juntas municipales. Además, se llevaron a cabo elecciones extraordinarias de dos presidencias municipales en Hidalgo y un cargo senatorial en Nayarit (Instituto Nacional Electoral, 2021a). Se trató de las elecciones intermedias más grandes de la historia en México. Con este proceso el electorado decidiría entre la reafirmación y el predominio de la coalición gobernante o la posibilidad de que los partidos de oposición tuvieran una mayor presencia en los espacios de representación política para ejercer contrapesos. De ahí que los resultados podían tener un efecto en la gobernanza en las relaciones que sostendría el ejecutivo con el Congreso y con los gobernadores de cara al segundo trienio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Una vez que dio inicio el proceso a nivel federal en el mes de septiembre de 2020, los partidos de oposición se dieron a la tarea de definir la posibilidad de formalizar una coalición, de establecer

sus plataformas electorales y de realizar los procesos internos de selección de candidatos. Si se toma en consideración que las encuestas en aquel momento mostraban que el presidente Andrés Manuel López Obrador gozaba de la confianza del 62% de la población y el 39% del electorado pensaba votar por el partido MORENA (Moreno, 5 de octubre de 2020), los partidos opositores, sin la conformación de una alianza, no contaban con oportunidades reales de obtener triunfos tanto a nivel federal como subnacional, debido a sus divisiones internas, la falta de liderazgos políticos, la ausencia de una oferta programática alternativa y su decreciente desempeño electoral.

A partir de ello, los partidos opositores reconocieron que era necesario formalizar una alianza para hacer frente a la coalición que encabezaban MORENA, el PT y el PVEM. Esta decisión de corte pragmático tenía cierta racionalidad, pues estaba en juego su sobrevivencia en el sistema de partidos, parecía que la estrategia era un medio congruente para evitar seguir perdiendo espacios de poder político, tal y como había ocurrido en los últimos tres años. De aquí que estas organizaciones dejaron de lado sus diferencias ideológicas y programáticas para coaligarse. La oposición partidista consideró que mediante esta vía podrían detener, en alguna medida, el avance electoral del partido en el gobierno. De igual forma, si el PRI, el PAN y el PRD decidían competir por su cuenta, el voto de la oposición se fragmentaría, lo que beneficiaba electoralmente a MORENA. La formación de una coalición opositora si bien no garantizaba ganar más gobernaturas que el partido en el gobierno, ni tampoco arrebatarle la mayoría calificada en el Congreso, si podía, en cambio, producir una mayor competencia en algunas regiones. Bajo esta premisa, la idea era evitar que MORENA y sus aliados se llevara la mayoría de las gobernaturas, así como restarle asientos en el órgano legislativo.

La formación de la coalición entre el PAN, el PRI y el PRD tuvo lugar durante octubre y noviembre de 2020, hacia el 22 de diciembre de aquel año este conjunto de partidos anunció la formalización de la alianza electoral denominada “Va por México”, su registro ante el Instituto Nacional Electoral tuvo lugar el 15 de enero de 2021. En el caso del partido Movimiento Ciudadano, tomó la decisión de no formar parte de esta unión. Esta acción resultaría relevante debido a que la totalidad de partidos políticos que no pertenecían a la coalición gobernante no compitieron en un bloque único, lo que no permitió que aumentara aún más el tamaño de la alianza opositora. La dirigencia de este partido consideró que tenían la suficiente capacidad para competir por sí solos sin coaligarse con ninguno de los dos grandes bloques, únicamente estableció alianzas con asociaciones civiles. Un eje discursivo de esta organización política consistió en criticar y rechazar una posible coalición con los partidos de mayor arraigo histórico, pues consideraron que representaban un pasado ominoso, además de que en los comicios de 2018 sufrieron la pérdida de confianza de un amplio sector del electorado (Redacción La Jornada, 09 de diciembre de 2020). Si bien la apuesta de competir de manera aislada parecía riesgosa para este partido, la decisión estaba correctamente calculada, dado que confiaban en que podían seguir sumando espacios de poder tanto a nivel nacional como subnacional. En este

sentido, los dirigentes del PAN, del PRI y del PRD acusaron a MC de fragmentar el voto opositor y de tomar "...el papel de comparsa y cómplice de MORENA[...] Movimiento Ciudadano les ha quedado mal al ofrecer mucho y cumplir poco. Adicionalmente, no quiso sumar esfuerzos para ponerle un alto a MORENA y a la destrucción del país..." (Reporte Índigo Staff, 13 de mayo de 2021).

Ante esto, el fundador y líder de Movimiento Ciudadano, Dante Delgado, respondió con una carta enviada al presidente Andrés Manuel López Obrador en donde fijó su postura sobre la formación de la coalición "Va por México". Al respecto sostuvo que "empresarios indignados y dirigentes nacionales desubicados, decidieron reeditar el Pacto por México, se les ocurrió que la mejor forma de hacerte frente era unir a los partidos que representan la corrupción, el abuso de poder y la impunidad" (Redacción Sin Embargo, 28 de febrero de 2021). A pesar de este desencuentro, las visiones entre ambos bloques del sector opositor reflejaron fines programáticos comunes, aunque con estrategias diferenciadas. Para un sector de la opinión pública la coalición "Va por México" representaba un esfuerzo pragmático, aunque sin un programa o proyecto político de fondo, el único objetivo era restarle espacios de representación política a la coalición gobernante (Morán Breña, 8 de diciembre de 2020).

En el momento en que la coalición "Va por México" se presentó frente a los medios de comunicación, se mostró frente al público el respaldo de diez organizaciones civiles, entre ellas, "Sí por México" del empresario Claudio X. González, "Alternativa por México" del líder de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Gustavo de Hoyos, así como "Futuro 21" de la periodista Beatriz Pagés (Hernández, 2020). Al tratarse de una coalición electoral de tipo parcial, donde se postula al menos el 50% de sus candidaturas bajo el principio de mayoría relativa, se estableció un convenio electoral bajo la dirección de la Coordinadora Nacional Ejecutiva, conformada por los presidentes de los Comités Ejecutivos Nacionales del PAN, del PRI y del PRD, quienes tendrían facultades para establecer las estrategias y directrices. En cuanto a la base ideológica de la coalición, se apuntaron siete líneas generales de acción y cuarenta propuestas bajo el común denominador del reconocimiento de la diversidad política y la generación de acuerdos. Una de las principales intenciones de la alianza era construir y difundir una narrativa que presentara a la coalición como un grupo político que abanderaría a aquel sector del electorado inconforme con las políticas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Al respecto señalaron, de acuerdo con su diagnóstico, que el país pasaba por

Un proceso sistemático de concentración de poder que amenaza gravemente a nuestra democracia y a las libertades que hemos construido en las últimas décadas. El gobierno ha dado pasos acelerados hacia la construcción de un régimen con tendencias autoritarias, mediante el debilitamiento de los controles y contrapesos indispensables en cualquier democracia, el desmantelamiento de programas y bienes públicos de probada eficacia, la utilización clientelar de los recursos públicos, la construcción de enemigos, la constante

polarización social, el desprecio a las instituciones y la estigmatización, cuando no la abierta persecución, hacia la oposición y los críticos (INE, 2021b, pag. 1).

De aquí que la principal crítica de los partidos opositores se dirigió hacia los siguientes temas: 1) la concentración del poder político en manos de la presidencia, 2) el respeto por derechos y libertades ciudadanas, 3) la necesidad de construir contrapesos y ejercer controles hacia el poder ejecutivo, 4) los efectos negativos de la polarización política y 5) el respeto a la autonomía de algunas instituciones. Aunado a ello, las dirigencias partidistas pusieron énfasis en la necesidad de establecer acciones para afrontar la crisis económica y sanitaria detonada por la emergencia del COVID-19. Para ello consideraron necesario implementar medidas que atendieran la generación de empleos y un mayor crecimiento económico, así como reducir los índices de criminalidad. Ante lo cual consideraron necesario recuperar presencia e influencia política tanto en las gubernaturas como en el Congreso.

En el caso de Movimiento Ciudadano, el 13 de enero de 2021 presentó su plataforma ante el órgano electoral federal, misma que fue aprobada el día 27 del mismo mes. En este documento se establecieron diez ejes estratégicos, así como ochenta y ocho propuestas. Su base ideológica se centró en dos ejes: la crítica a la coalición formada por el PAN, el PRI y el PRD y las acciones gubernamentales del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. En lo que se refiere a los partidos políticos de reciente creación, tanto el Partido Encuentro Solidario (PES), Redes Sociales Progresistas (RSP), como Fuerza por México (FXM), si bien obtuvieron su registro para participar en el proceso electoral federal de 2021, al tratarse de nuevas fuerzas políticas tuvieron el impedimento legal de formar coaliciones en su primera participación electoral. Después de los comicios de 2021, estas tres agrupaciones políticas perdieron su registro, una vez que no alcanzaron el umbral requerido.

En cuanto a las bases programáticas que presentaron los partidos políticos de oposición, la tabla 2 muestra el contenido tanto de la coalición formada por el PAN, el PRI y el PRD, así como la de Movimiento Ciudadano.

Tabla 2 Bases programáticas e ideológicas de las plataformas electorales de la Coalición “Va por México” y Movimiento Ciudadano

Temática	Coalición “Va por México” (PAN, PRI, PRD)	Movimiento Ciudadano
Federalismo	Nuevo pacto fiscal entre entidades federativas y gobierno federal, delimitación de competencias y fortalecimiento municipal.	Nuevo pacto fiscal con esquemas eficientes y transparentes de distribución de recursos, así como una reforma municipal fiscal para recaudar recursos suficientes.
Democracia	Revisar la figura de Representación Proporcional, igualdad sustantiva y ampliación de facultades a la autoridad electoral.	Fortalecimiento de los derechos políticos de las mujeres y jóvenes, mayores derechos a los pueblos indígenas, salvaguarda de los órganos autónomos y ejercicios de parlamento abierto.
Justicia y Estado de Derecho	Garantizar el acceso a la justicia a las mujeres, castigar la violencia contra las mujeres y niñas, mayores herramientas para la prevención del delito.	Creación del Sistema Nacional de Cuidados a sectores en condiciones de vulnerabilidad, mayores derechos laborales para mujeres y acceso a la justicia con perspectiva de género.
Economía	Restringir eliminación de fideicomisos, impulsar Ley de Recuperación Económica, eliminar impuestos de “tasa rosa” y la puesta en marcha del Consejo de Competencia Económica.	Reforma fiscal que no afecte a clases medias y bajas, revisar programas de austeridad, seguros de desempleo, apoyo a las PyMES, exención de tasas impositivas y suprimir impuestos “rosas”.
Seguridad pública	Profesionalización y equipamiento de policías estatales y municipales, mayor capacitación con orientación a los derechos humanos y programas de reinserción social.	Desmilitarizar la seguridad pública y la administración pública, crear comisiones de la verdad, revisar la política de seguridad fortaleciéndola mediante mayores recursos humanos, presupuestales y tecnológicos.
Salud	Mayor presupuesto para aplicación de la vacuna universal contra el COVID-19, mayor atención a niños con cáncer y a estancias infantiles.	Mayor inversión para medicamentos y hospitales de calidad, crear un sistema unificado de salud, consultas y chequeos gratuitos, revalorización del personal de salud.
Combate a la Corrupción	Crear un sistema profesional de carrera en el gobierno, garantizar licitaciones públicas, mayor autonomía para las contralorías en su tarea de fiscalización.	Fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción, sanciones a servidores públicos que se opongan a otorgar datos, promover las licitaciones como una regla en las adquisiciones y creación de obras públicas.
Medio Ambiente	Uso de energías limpias y renovables.	Protección a las áreas naturales, ríos y océanos; vigilancia ecológica a “megaproyectos”, promover la transición energética, derecho al agua y al aire limpio.

Fuente: Elaborado con base en INE, 2021b e INE, 2021c.

Como es posible observar, la coalición “Va por México” y MC coincidieron en las propuestas relativas al fortalecimiento del federalismo mediante un nuevo pacto fiscal para generar mejores condiciones de recaudación y distribución de recursos de la federación hacia el nivel subnacional. Este tema tuvo su origen en las demandas de la coalición de gobernadores de la llamada “Alianza Federalista” compuesta por los ejecutivos locales que pertenecían a la oposición. De igual forma, en los aspectos económicos hubo cierta coincidencia al proponer un conjunto de medidas para alentar la recuperación económica en la etapa posterior a la emergencia sanitaria del COVID-19. Otra coincidencia en los ejes programáticos fue en los temas relativos a la seguridad pública una vez que sugirieron el regreso de esta función a cargo de mandos civiles, contrario a la decisión del presidente López Obrador, de ordenar a las fuerzas armadas para participar, a través de la Guardia Nacional, en las funciones de resguardo a la seguridad hasta el año 2024 (Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020). En cuanto a los temas relacionados con la democracia, hubo diferencias, mientras la coalición sugirió modificar el sistema de representación política y fortalecer al INE, Movimiento Ciudadano se centró en otorgar mayores derechos a las minorías. Respecto del Estado de derecho, las propuestas se orientaron hacia la protección de los sectores más vulnerables. En cuanto al sistema de salud, los partidos consideraron la necesidad de proporcionar mayor presupuesto a este sector. Sobre el combate a la corrupción, la idea central fue el fortalecimiento institucional de las instancias encargadas de atacar el problema. Por último, respecto al medio ambiente, las fuerzas políticas apoyaron de forma unánime la transición energética.

Mientras que el contenido programático de la coalición “Va por México” tuvo una orientación liberal con ciertas tendencias progresistas, Movimiento Ciudadano mantuvo una ideología basada en la social democracia, sus objetivos y discurso se centraron más en el ámbito local privilegiando un esquema de comunicación política basado en las redes sociales (Morán Breña, 2 de enero de 2022). De esta forma, la elección intermedia de 2021 sirvió como parámetro para que, después de tres años de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, la oposición pusiera a prueba su capacidad para reconfigurarse; al mismo tiempo, para la coalición gobernante los comicios representaban la posibilidad de consolidar el proyecto de la llamada cuarta transformación.

LOS RESULTADOS DE LA OPOSICIÓN PARTIDISTA EN ELECCIÓN INTERMEDIA DE 2021

Las elecciones que tienen lugar hacia la mitad de sexenio, al ser intermedias, el electorado se encuentra en condiciones de evaluar, después de tres años, las acciones de su gobierno, esto implica que puede premiarlo o castigarlo con su voto según la valoración que realiza. Debido a que a nivel federal únicamente se renueva la totalidad de la Cámara de Diputados, se puede contener el efecto de arrastre que suele generarse cuando se elige de manera simultánea al titular del Ejecutivo y se renuevan las dos Cámaras del Poder Legislativo. Para la jornada electoral del 6 de junio de 2021

se instalaron un total de 162,129 casillas, la Lista Nominal de Electores se compuso de 93,328,771 ciudadanos. De acuerdo con el reporte del Instituto Nacional Electoral, únicamente 30 casillas no fueron instaladas, además de que hubo 115 suspensiones definitivas de votación por hechos de violencia en algunas secciones electorales en los estados de Chiapas, el Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz; no obstante, ello no significó un impacto sustancial, ya que en el 99.73% de las casillas no hubo incidentes (Monroy, 6 de junio de 2021). Una vez concluida la jornada electoral y los cómputos distritales, los resultados de la elección que renovó a la Cámara de Diputados fueron los siguientes:

Tabla 3 Resultados de la Cámara de Diputados en 2021 por partido político y coalición

Partido / coalición	Votos obtenidos	% votación	Distritos obtenidos	Representación Obtenida*		
				MR	RP	Total
PAN	3,828,228	7.83%	33	73	40	113
PRI	2,715,123	5.56%	11	31	40	71
PRD	248,505	0.51%	0	7	8	15
PVEM	992,320	2.03%	1	30	12	42
PT	538,832	1.10%	0	26	7	33
MC*	3,430,507	7.02%	7	8	16	24
MORENA	6,571,127	13.45%	64	125	77	202
PES	1,345,858	2.75%	0	0	0	0
RSP	865,215	1.77%	0	0	0	0
FXM	1,211,824	2.48%	0	0	0	0
Coalición "Va por México"***	12,575,879	25.73%	63	111	88	199
Coalición "Juntos Hacemos Historia"***	12,802,391	26.19%	121	181	96	277
Independientes	44,311	0.09%	0	0	0	0
Candidatos no registrados	41,597	0.09%	0	0	0	0
Nulos	1,662,323	3.40%	0	0	0	0
Total	48,874,040	100.00%	300	300	200	500

*MC pasó a obtener un escaño más de MR con el traspaso del PRD a éste de la diputada Rocío Banquells.**

Se considera el total que obtuvo cada partido de las coaliciones señaladas por ambos principios.

Fuente: Elaborado con base en Instituto Nacional Electoral, 2021d.

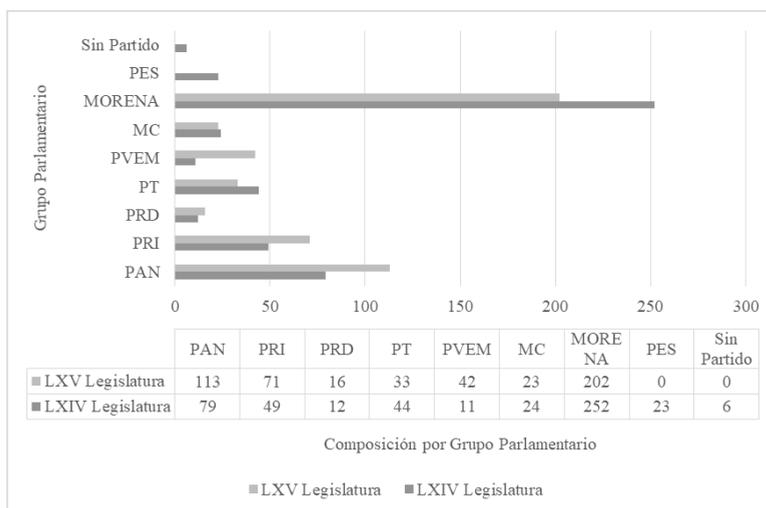
De acuerdo con la anterior tabla, la coalición "Va por México" obtuvo el triunfo en 63 de los 219 distritos en los que compitió, es decir, en el 28.77%. Si se agregan los distritos que ganaron el PAN y PRI en solitario, los partidos que conforman a dicha alianza pasaron a controlar 107 distritos que

representan el 35.67% del territorio nacional. Mientras tanto, Movimiento Ciudadano únicamente obtuvo 7 distritos electorales uninominales, concentrándose todos en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco.

En contraparte, la coalición “Juntos Hacemos Historia” (PT, MORENA y PVEM) obtuvo 121 distritos ganados, sumando los triunfos que cada partido político tuvo en solitario, pasan a controlar 186 distritos que representan el 62% del territorio nacional. Ello significó que perdió un total de 32 distritos en comparación con la elección de 2018, en donde obtuvo un total de 218.

En el gráfico 1 se muestra la comparación de las composiciones entre la LXIV Legislatura (2018-2021) y la LXV Legislatura (2021-2024) de la Cámara de Diputados. En ella se observa, en primer lugar, que durante los primeros tres años del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador contó con 319 diputados sumando las fracciones parlamentarias del PT, MORENA y el hoy extinto Partido Encuentro Social (PES). Posteriormente, con la incorporación del PVEM en 2019, obtuvo un total de 330. Esta situación cambió con la instalación de la LXV Legislatura donde la oposición partidaria en su conjunto sumó un total de 223 diputados que en su mayoría representaban a los partidos de la coalición “Va por México” con 200 representantes. Este resultado produjo un avance del orden de 16.6% (de 140 a 223 legisladores) del conjunto opositor. Con ello, impidieron que la coalición “Juntos Hacemos Historia” alcanzara la mayoría calificada, aunque no pudo evitar que lograra la mayoría absoluta para aprobar modificaciones a las leyes secundarias o la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Gráfico1. Número de escaños por partido político en la LXIV y LXV Legislatura de la Cámara de Diputados



Fuente: Elaborado con base en INFOPAL-Cámara de Diputados, 2021 y Cámara de Diputados, 2021.

En suma, La coalición “Va por México” tiene 200 legisladores, Movimiento Ciudadano 23, mientras que la coalición “Juntos Hacemos Historia” conformada por MORENA, PT y PVEM, 277.

Este resultado permitió que creciera el tamaño del bloque conformado por la oposición partidista en la Cámara de Diputados. Cabe señalar que MORENA y sus aliados no obtuvieron una mayoría calificada en el Senado en la elección de 2018, por lo que este órgano legislativo habrá de mantenerse como un contrapeso durante todo el sexenio. Para el periodo 2021-2024, la cámara baja también habrá visto reducido el número de legisladores de la coalición gobernante. Si bien la coalición “Va por México” de inicio fue estrictamente electoral, los dirigentes del PRI, del PAN y del PRD anunciaron después de los comicios que esta unión partidista se trasladaría al Poder Legislativo con la finalidad de mantener un bloque opositor en este recinto. Está por verse si esta coalición podrá mantenerse cohesionada durante los tres años que comprende la legislatura. Los casos del PRI y del PAN han mostrado divisiones internas, especialmente en la relación de las dirigencias nacionales con las locales, pues se presentaron conflictos al momento de definir las candidaturas para las 15 gubernaturas que estuvieron en juego en 2021, además de diversas confrontaciones por la renovación de la dirección de estos partidos a nivel nacional.

Para que la oposición partidista pudiera alcanzar una mayor influencia en la definición de políticas, en la aprobación o rechazo de las iniciativas de leyes y reformas presidenciales era necesario que aumentara el tamaño de la coalición, situación que finalmente sucedió en la Cámara de Diputados con la elección intermedia de 2021. Si bien el crecimiento de la oposición alcanzó para impedir que la alianza encabezada por el gobierno se hiciera de una mayoría calificada, no impidió que obtuviera la mayoría absoluta. En este sentido, la oposición sí podrá detener o impedir la aprobación de las propuestas provenientes del Ejecutivo que requieran cambios en el texto constitucional. La otra condición para alcanzar una mayor influencia en el Poder Legislativo tiene que ver con la cohesión que deberá mantener esta alianza partidista durante los siguientes tres años. Si alguno de los tres partidos actúa dividido y con bajos niveles de disciplina, la influencia que podría tener este bloque tenderá a diluirse. Hasta el momento las tres dirigencias han reafirmado el mantenimiento de la coalición. No obstante, no puede descartarse que en cualquier momento tenga lugar una posible división o ruptura interna debido a su debilidad organizativa y falta de liderazgos.

Una vez que la oposición partidista decidió trasladar la coalición electoral hacia el Poder Legislativo como un bloque unido y ampliado, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que enviará tres iniciativas de reforma constitucional que se constituyen en ejes prioritarios de su gobierno. Una es de corte político-electoral, la segunda está relacionada con el sector eléctrico y la tercera está dirigida a la Guardia Nacional. Está por verse si estas propuestas podrán aprobarse una vez que el bloque gobernante ya no tiene mayoría calificada en las dos Cámaras del Congreso. Si bien el presidente ha señalado que buscará el apoyo del PRI para obtener los votos que requiere para

alcanzar la mayoría calificada, habrá que ver si este partido se muestra desleal con el bloque opositor o pasa a apoyar al gobierno. Se trata de una decisión crítica para el Revolucionario Institucional, pues podría dar la espalda a aquel sector del electorado que le otorgó su voto con la intención de reforzar la presencia de la oposición en el congreso con la finalidad de contener y limitar las acciones del gobierno. Una posible alianza con MORENA podría tener costos muy altos para el PRI en un momento en donde su fuerza ha quedado muy disminuida.

La conformación de las dos Cámaras del Poder Legislativo después de la elección de 2021 impide al presidente y su coalición tomar decisiones discrecionalmente. Para la LXV Legislatura va a enfrentar límites, tendrá más dificultades para ejecutar las políticas públicas de su preferencia y despejar una parte de su agenda. Con ello, se pueden alterar las condiciones políticas que tuvo en el primer trienio mientras tuvo una mayoría, ahora serán más factibles los bloqueos hacia sus iniciativas y se podría propiciar una parálisis en la toma de decisiones. Una opción que tendrá el gobierno para aprobar sus propuestas de ley o reforma será ampliar su coalición, hasta el momento la única opción viable para conseguir este objetivo es incluir al PRI.

Una mayor presencia opositora en el Congreso no sólo podría afectar las relaciones entre ejecutivo y legislativo en términos de aprobación de leyes y desahogo de la agenda del gobierno. En adelante, la oposición podrá rechazar o aprobar aquellos nombramientos en el gabinete, en la administración pública federal y en órganos autónomos siempre y cuando requieran mayoría calificada. También podrá crear un mayor número de comisiones de investigación, citar con mayor frecuencia a comparecencias a distintos funcionarios para que rindan cuentas por sus actos, así como solicitar requerimientos de información. En la medida en que la oposición se mantenga unida y no disminuya su tamaño con la salida de legisladores podrá ejercer instrumentos de vigilancia e inspección hacia el ejecutivo y su gabinete. Este tipo de controles se debilitaron durante los primeros tres años debido a que la oposición no tuvo la suficiente influencia para aplicarlos.

En el caso de MC, en comparación con la LXIV Legislatura, perdió un asiento en la Cámara de Diputados y mantuvo su posición como la quinta fuerza política en este recinto. Si bien a nivel federal los resultados no fueron buenos para este partido, a nivel subnacional reafirmaron su presencia regional al obtener el triunfo en la gubernatura de Nuevo León, así como a nivel municipal en ciudades capitales como Monterrey, Campeche y la Zona Metropolitana de Guadalajara. En cuanto a su desempeño en la Cámara de Diputados, Movimiento Ciudadano pasó de tener 2,473,056 votos en 2018 a 3,430,507 sufragios en 2021, lo que representó un aumento de 4.24% a 7.02%. La decisión de no formar parte de ninguna de las dos coaliciones, si bien parecía riesgosa en un inicio, al final no resultó ser tan costosa, al ganar Nuevo León, MC pasa a gobernar, junto con Jalisco, dos de las entidades más importantes del país. Su dirigencia ha anunciado que para los comicios de 2022 y 2023 continuará con esta estrategia y para la elección presidencial de 2024 seleccionarán a su propio

candidato. De ser así, el voto en favor de la oposición se mantendría fragmentado, tal y como sucedió en 2021.

En cuanto a las elecciones a nivel subnacional, los resultados de la jornada electoral del 6 de junio de 2021 modificaron el panorama político en favor del bloque gobernante al obtener once de las quince gubernaturas que estuvieron en disputa. En la siguiente tabla se muestran los resultados.

Tabla 4 Resultados de las gubernaturas en 2021

Entidad	1er. lugar	2do. lugar	3er. lugar
Baja California	PT-PVEM-MORENA (48.49%)	PES (31.00%)	PAN-PRI-PRD (11.61%)
Baja California Sur	PT-MORENA (45.29%)	PAN - PRI - PRD - PH - PRS (39.31%)	PVEM (3.02%)
Campeche	PT-MORENA (33.13%)	MC (31.71%)	PAN-PRI-PRD (30.79%)
Chihuahua	PAN-PRD (42.46%)	PT-MORENA-NACH (32.76%)	MC (11.49%)
Colima	MORENA-PANAL (33.45%)	PAN-PRI-PRD (27.42%)	PVEM (13.09%)
Guerrero	MORENA (43.46%)	PRI-PRD (39.21%)	PT-PVEM (6.1%)
Michoacán	PT-MORENA (41.75%)	PAN-PRI-PRD (38.93%)	PVEM (5.71%)
Nayarit	PT-PVEM-MORENA-PANAL (49.3%)	MC (20.52%)	PAN-PRI-PRD (17.69%)
Nuevo León	MC (36.72%)	PRI-PRD (27.91%)	PAN (18.33%)
Querétaro	PAN-Partido Querétaro Independiente (54.09%)	MORENA (24.02%)	PRI (11.70%)
San Luis Potosí	PT-PVEM (37.53%)	PAN-PRI-PRD-PCP (33.04)	MORENA (11.48%)
Sinaloa	MORENA-PAS(57.03%)	PAN-PRI-PRD (32.51%)	MC (2.78%)
Sonora	PT-PVEM-MORENA-PNAL (51.81%)	PAN-PRI-PRD (35.38%)	MC (4.75%)
Tlaxcala	PT-PVEM-MORENA-PANAL-PES Tlaxcala (48.66%)	PAN-PRI-PRD-PAC-PS (36.87%)	RSP (6.17%)
Zacatecas	PT-PVEM-MORENA-PANAL (49.33%)	PAN-PRI-PRD (38.43%)	MC (2.81%)

Fuente: Elaborado con base en los datos de los institutos locales electorales.

Como puede verse en la tabla 4, el partido MORENA y sus aliados obtuvieron el triunfo en doce de las quince gubernaturas, mientras que la oposición únicamente pudo ganar tres. Compitiendo sin coalición MORENA ganó el estado de Guerrero y bajo la figura de coalición ganaron diez entidades, además de que la coalición entre el PT y el PVEM alcanzaron el triunfo en San Luis Potosí. Al pasar a tener el control de doce gubernaturas en 2021, MORENA y sus aliados gobernarán ahora un total de dieciocho entidades federativas (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Tabasco y Zacatecas). En lo que respecta a la coalición opositora el PAN ganó

Chihuahua y Querétaro en alianza con el PRD. En diez gubernaturas quedaron en segundo lugar y en cinco apenas alcanzaron el tercer lugar. MC obtuvo el triunfo en Nuevo León y alcanzó el segundo lugar en Campeche y Nayarit.

De las quince gubernaturas en disputa, en doce hubo alternancia. La coalición “Va por México” perdió once estados. Por un lado, el PRI perdió Campeche, Colima, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas; por otro lado, el PAN fue derrotado en Baja California y Nayarit; mientras que el PRD perdió en Michoacán. Por número de estados gobernados, el Partido Acción Nacional se mantiene como segunda fuerza política con ocho gubernaturas, dos menos de las diez que tenía. El panismo gobernará a 23 millones 242,145 mexicanos que habitan en los estados de Yucatán, Quintana Roo, Querétaro, Chihuahua, Aguascalientes, Durango, Guanajuato y Tamaulipas. Con menos estados, pero con más población gobernada, el PRI se mantendrá como tercera fuerza política, este partido gobernará a 27 millones 354,178 mexicanos en el Estado de México, Coahuila, Oaxaca e Hidalgo. En los casos del PRI y del PRD se confirmó su decreciente desempeño electoral, por sí solos perdieron presencia en aquellas regiones en donde históricamente contaron con el respaldo popular. El PRI únicamente ganó en distritos de Coahuila y Nuevo León, pero perdió en comunidades rurales de Veracruz en donde tradicionalmente ganaba; mientras que el PRD vio disminuida su votación en entidades como Guerrero y Michoacán.

Un resultado relevante para la coalición opositora a nivel subnacional fue el que obtuvieron en la Ciudad de México, en donde ganaron nueve de las dieciséis alcaldías y 29 diputaciones locales. Para la izquierda partidistas el resultado fue inesperado, debido a que perdieron demarcaciones como como Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Magdalena Contreras y Tlalpan, así como la mayoría absoluta en el Congreso de la Ciudad de México, esto implica que la Jefa de Gobierno deberá enfrentar en la segunda mitad de su mandato un bloque opositor compuesto por nueve alcaldes, lo que modifica en esta entidad las condiciones de la gobernanza sobre todo si se considera que Claudia Sheinbaum ha sido la candidata con mayor apoyo desde el ejecutivo federal para obtener la candidatura presidencial de MORENA para las elecciones de 2024. Con relación a la elección de los treinta congresos locales que se renovaron en 2021, en dieciocho de ellos MORENA y sus aliados alcanzaron la mayoría. De esta forma, tendrán un total de diecinueve recintos legislativos bajo su control. En este sentido, el presidente Andrés Manuel López Obrador contará durante su segundo trienio con el apoyo de la mayoría de los gobernadores y de los congresos locales. En este aspecto la oposición partidista está en condición de minoría, por lo que su influencia en el terreno del federalismo se verá disminuida.

El desempeño electoral de los partidos políticos de oposición en las elecciones de 2021 fue ambivalente. Si bien obtuvieron un avance a nivel federal aumentando el volumen de su representación en el congreso evitando que el bloque gobernante no alcanzara la mayoría calificada, no impidieron, en cambio, que obtuviera una mayoría absoluta. Esto, de cualquier forma, puede representar la po-

sibilidad de que ejerzan una contención a las acciones del presidente, al impedir la aprobación de leyes y reformas prioritarias para el gobierno, así como rechazar o negar la ratificación de algunos de los nombramientos que proponga el ejecutivo en la administración pública federal y los órganos autónomos. De igual forma, podrían intensificarse las citas a comparecencias, los requerimientos de información y la creación de comisiones de investigación. Queda por verse si la oposición actuará como un verdadero contrapeso y si ejercerá los controles políticos que tiene a su alcance para limitar la concentración de poderes que ha caracterizado al actual ejercicio del presidencialismo. En referencia a las elecciones locales, el resultado para la oposición fue adverso al ceder once estados. Las implicaciones serán una menor contención de los gobiernos locales hacia las políticas dictadas desde el gobierno central, el apoyo para concluir las obras de infraestructura más emblemáticas de la actual administración (el Tren Maya, la Refinería Dos Bocas, el Tren Transístmico y el Nuevo Aeropuerto), así como para darle continuidad a sus programas sociales.

CONCLUSIONES

Para competir y tener reales posibilidades de ganar mayores espacios de poder en los comicios de 2021, los partidos políticos opositores requerían necesariamente de la conformación de una coalición; de lo contrario, sus oportunidades de obtener triunfos, tanto a nivel federal como subnacional, serían mínimas. La escasa influencia de estas agrupaciones políticas durante la primera parte del sexenio se debió a que perdieron un buen número de espacios de representación política, a sus divisiones internas, a la falta de liderazgos y a la ausencia de una oferta programática alternativa a la del gobierno. La decisión del PAN, el PRI y el PRD de competir en alianza tuvo una motivación pragmática, pues estaba en juego su sobrevivencia en el sistema de partidos, esta estrategia tuvo como objetivo detener el avance electoral de MORENA y sus aliados. De aquí que estas organizaciones dejaron de lado sus diferencias ideológicas y programáticas para coaligarse y competir de forma mejor articulada y evitar así la fragmentación del voto opositor. A su vez, Movimiento Ciudadano tomó la decisión de competir por separado sin formar parte de ninguna de las dos alianzas.

El resultado de la elección intermedia de 2021 permitió que creciera el tamaño del bloque opositor en la Cámara de Diputados para el periodo 2021-2024. La coalición “Va por México” tendrá 200 legisladores, Movimiento Ciudadano tendrá 23, mientras que la alianza “Juntos Hacemos Historia” conformada por MORENA, PT y PVEM, pasarán a tener un total de 277. Una mayor presencia de los partidos políticos de oposición en el Congreso no sólo podría afectar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en términos de aprobación de leyes y desahogo de la agenda del gobierno, también aumenta la posibilidad de que puedan reactivar el ejercicio de los controles políticos, pues podrá rechazar aquellos nombramientos que proponga el titular del Ejecutivo tanto en el gabinete,

en la administración pública federal y en los órganos autónomos, siempre y cuando requieran mayoría calificada. De igual forma, el bloque opositor podrá crear un mayor número de comisiones de investigación, citar a comparecencias a distintos funcionarios, así como solicitar requerimientos de información a las distintas dependencias del gobierno.

En lo que se refiere a las elecciones a nivel subnacional, MORENA y sus aliados obtuvieron el triunfo en doce de las quince gubernaturas, mientras que la oposición únicamente pudo ganar tres. Después de que el PT y el PVEM ganaron la gubernatura de San Luis Potosí, el bloque gobernante pasará a controlar un total de dieciocho entidades federativas. En lo que respecta a la coalición opositora, el PAN ganó Chihuahua y Querétaro en alianza con el PRD, en el caso del PRI perdió las ocho gubernaturas que tenía bajo su control. Por último, MC obtuvo el triunfo en Nuevo León, además de ganar varios municipios en capitales como Monterrey, Campeche y la Zona Metropolitana de Guadalajara. De las quince gubernaturas en disputa, en doce hubo alternancia. La coalición “Va por México”, en su conjunto, perdió 11 estados. El PRI perdió Campeche, Colima, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, el PAN fue derrotado en Baja California y Nayarit y el PRD perdió en Michoacán. Por número de estados gobernados, el Partido Acción Nacional se mantiene como segunda fuerza política con ocho gubernaturas bajo su control, dos menos de las que tenía.

Después de la elección de 2021 la oposición partidista enfrentará otro reto, si bien la coalición “Va por México” de inicio fue electoral, los dirigentes del PRI, del PAN y del PRD anunciaron que esta unión partidista se trasladaría al Poder Legislativo con la finalidad de mantener el bloque opositor en este recinto. No obstante, está latente la posibilidad de que el PRI y el PAN sufran divisiones internas debido a las confrontaciones por la renovación de sus dirigencias y selección de candidatos en futuras elecciones.

Después de los comicios de 2021, puede afirmarse que el desempeño electoral de los partidos de oposición fue ambivalente. Por un lado, ganaron espacios de poder aumentando el volumen de su representación en la Cámara de Diputados al evitar que el bloque gobernante alcanzara la mayoría calificada y, por otro lado, no impidieron que mantuviera una mayoría absoluta. De cualquier forma, el nuevo formato de representación política puede afectar la gobernanza en las relaciones entre ejecutivo y legislativo, dado que la oposición ahora podrá ejercer los controles políticos al haber aumentado el número de sus legisladores, además de que podrán continuar presentando acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todo ello con la finalidad de poder ejercer contrapesos y una mayor contención a la concentración de poderes por parte del presidente. En cuanto a las elecciones locales, el resultado para la oposición fue adverso, una vez que cedieron doce de un total de quince gubernaturas que estuvieron en disputa, además de que MORENA y sus aliados pasarán a controlar un total de diecinueve congresos locales. Esto propiciará un mayor apoyo de los gobiernos locales hacia las políticas

que provengan desde el gobierno central, especialmente en la conclusión de obras de infraestructura emblemáticas de la actual administración, así como la continuidad de los programas sociales.

REFERENCIAS

- Bárcena, S.A. (2021, 20 de septiembre). #BuróParlamentario. Congresos locales: una nueva correlación de fuerzas. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/voces/2021/09/20/congresos-locales-con-una-nueva-correlacion-de-fuerzas>
- Barrientos, F. (2015). La oposición política: notas para una discusión teórica. *Revista Debates*, 9(3), 143-164.
- Becerra Chávez, P. X. (2020). El sistema de partidos en México, 2000-2018. Entre elecciones federales y locales. En A. Escamilla Cadena y L. del Alizal Arriaga (Coords.) *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político* (pp. 319-352). Universidad Autónoma Metropolitana y Ediciones del Lirio.
- Cámara de Diputados. (2021). *Diputadas(os) por Curul y Grupos Parlamentarios de la LXV Legislatura*. Cámara de Diputados-LXV Legislatura. <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>
- Casar, M. A. (2014). *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico política de la Nación Mexicana*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación"*. CAUCE.
- Cristancho Altuzarra, J.G. (2014). La categoría "oposición política": reflexiones para su conceptualización. *Análisis político*, XXVIII(81), 98-113.
- Diario Oficial de la Federación. (2020, 11 de mayo). *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Secretaría de Gobernación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020
- Escamilla, A. y Romano. R. (2020). Introducción. En A. Escamilla Cadena y L. del Alizal Arriaga (Coords.) *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político* (pp. 9-13). Universidad Autónoma Metropolitana y Ediciones del Lirio.
- Hernández, L. (2020). EL PRI, PAN, PRD y organizaciones civiles firmaron la tarde de este martes la alianza que van a registrar este 23 de diciembre ante el INE para las elecciones de 2021. *AM de Querétaro*. <https://amqueretaro.com/mexico/2020/12/22/surge-la-coalicion-va-por-mexico/>
- Instituto Nacional Electoral. (2021d). *Cómputos Distritales 2021. Elecciones federales*. INE. <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- _____ (2021c). *Plataforma Electoral 2021. Movimiento Ciudadano*. INE. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116686/CGor202101-27-ap-20-6-A1.pdf>
- _____ (2021b). *Democracia, República y Federalismo. Plataforma común del PAN, PRI y PRD*. INE. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116337/CGex202101-15-rp-14-a2.pdf>

- _____ (2021a). *Calendario Electoral 2021*. INE. <https://ine.mx/wp-content/uploads/2021/10/001-CalendarioElectoral-2021-EXT.pdf>
- _____ (2018). *Calendario Electoral 2018*. INE. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/mapa-electoral-2018.pdf>
- Lane, J. y Ersson, S. O. (1998). *Política europea: una introducción*. Istmo.
- López Acosta, S. (2020). Estudio Introductorio. En *El Sistema de partidos políticos en México hacia el 2021 y 2024* (pp. 18-104). Instituto Electoral del Estado de Guanajuato e Instituto Electoral de Michoacán.
- Massari, O. (1990). Natura e ruollo delle opposizioni político-parlamentari. En G. Pasquino *Opposizione, governo ombrata, alternativa* (pp. 69-130). Laterza.
- Monroy, J. (2021, 6 de junio). INE registró 6,040 incidentes durante la jornada electoral y en 115 casillas se suspendió la votación. *El Economista*. en: <https://www.economista.com.mx/politica/INE-registro-115-incidentes-durante-la-jornada-electoral-39-por-violencia-en-la-casilla-20210606-0162.html>
- Mora-Donatto, C. (2010). Oposición y control parlamentario en México. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(23), 121-151.
- Morán Breña, C. (2022, 2 de enero). Movimiento Ciudadano, nombres por encima de ideologías para construir el asalto a 2024. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2022-01-03/movimiento-ciudadano-nombres-por-encima-de-ideologia-para-construir-el-asalto-a-2024.html>
- _____ (2020, 8 de diciembre). La alianza del PRI, PAN y PRD: una fórmula vacía para vencer al enemigo común. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2020-12-09/la-alianza-del-pri-pan-y-prd-una-formula-vacia-para-vencer-al-enemigo-comun.html>
- Moreno, A. (2020, 5 de octubre). Sube popularidad de AMLO en septiembre: el 62% aprueba su mandato. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sube-popularidad-de-amlo-en-septiembre-el-62-aprueba-su-mandato/>
- Morgenstern, S.; Negri, J.J. y Pérez Liñán, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano. En L. Béjar (Coord.) *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* (pp. 13-50). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pasquino, G. (1995). *La oposición*. Editorial Alianza.
- _____, (1997). *La oposición en las democracias contemporáneas*. EUDEBA.
- Pérez Farca, T. (2011). *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez Díaz, E.C. (2020). La coalición “Por México al frente” en los comicios de 2018. En A. Escamilla Cadena y L. del Alizal Arriaga (Coords.) *La elección federal de 2018 en México: una nueva reconfiguración del poder político* (pp. 173-193). Universidad Autónoma Metropolitana y Ediciones del Lirio.
- Redacción El Universal. (2018, 4 de julio). Morena, mayoría en 19 Congresos. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/mayoria-de-morena-en-19-de-26-congresos-locales>
- Redacción La Jornada. (2020, 09 de diciembre). Iniciativa Ahora y MC pactan alianzas para comicios de 2021. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/09/politica/ahora-y-mc-pactan-alianzas-para-comicios-de-2021/>

- Redacción Sin Embargo. (2021, 28 de febrero). Dante Delgado pronostica que Va por México perderá, y que AMLO será “amo y señor del Congreso”. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/28-02-2021/3944766>
- Reporte Índigo Staff. (2021, 13 de mayo). Dividir para vencer, Movimiento Ciudadano va solo. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reporte/dividir-para-vencer-movimiento-ciudadano-va-solo-elecciones/>
- Senado de la República. (2021). *Integración por Grupo Parlamentario – LXIV Legislatura*. Senado de la República. <https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>
- Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de Cámara de Diputados. (2021). *Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario – LXIV Legislatura*. Cámara de Diputados. http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_tipo_elecc.php



LA DESAPARICIÓN DE LOS PARTIDOS MINORITARIOS EN 2021, UN ANÁLISIS DESDE LAS REGLAS DEL JUEGO

Enrique Cuna Pérez

INTRODUCCIÓN

La elección de 2021 permitió elegir 500 diputaciones federales (300 correspondieron al principio de mayoría relativa y 200 al de representación proporcional); en un contexto extraordinario -enmarcado dentro de la pandemia de salud por COVID 19- se instaló el 99.73% de casillas, en ellas participaron 49,151,320 ciudadanos (52.66% de los 93,676,029 inscritos en el padrón electoral). El resultado del proceso electoral determinó que los tres partidos considerados minoritarios, al obtener resultados inferiores al tres por ciento de la votación, perdieran su registro como partidos políticos nacionales.

Este capítulo más que reflexionar sobre el desempeño y resultados electorales de los partidos Fuerza por México (FM), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Encuentro Solidario (ES), explica desde el marco legal institucional el registro y la desaparición de las tres fuerzas políticas dentro de un marco extraordinario en el que se situó la elección de 2021, utilizando como insumo principal las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en torno a la cancelación del registro de las tres opciones políticas, se revisan una serie de argumentos presentados en torno a la dificultad de por sí natural que impone la ley para el ingreso y la permanencia dentro del sistema de partidos en México, así como los argumentos en torno a los principios de equidad e igualdad en la formulación de las reglas de la competencia electoral, etapa básica de la gobernanza electoral.

La idea que guía este trabajo es que la complejidad de las reglas que dan acceso y regulan la permanencia de los partidos dentro del sistema limitan la capacidad de competencia política a los mismos institutos minoritarios o emergentes, a lo que se suman disposiciones que, atendiendo a la emergencia sanitaria, el Instituto Nacional Electoral (INE) tomó, dificultando aún más la permanencia de los tres partidos de reciente creación en el sistema de partidos. Esta compleja articulación

normativa para el ingreso y salida del sistema de partidos hay que revisarla a la luz de las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID 19, pero también por la dinámica particular de la lucha política entre el partido en el gobierno (MORENA) y la alianza electoral protagonizada por los partidos de oposición y que en mucho polarizaron la competitividad electoral disminuyendo la presencia y votación por los partidos minoritarios.

Si bien la participación electoral señala que la situación pandémica no afectó el derecho a votar, pues la participación del 52.66% fue mayor que en anteriores procesos electorales intermedios (en 2009 participó el 44.06%; en 2015, 47.90%), sí modificó los plazos de registro de los partidos y con ello la organización, institucionalización y planificación de las actividades para la consecución del voto, en la medida en que ello depende de aspectos y recursos escasos (tiempo y financiamiento) a los que acceden en condiciones de desigualdad como nuevos partidos ante los partidos políticos con registro previo que no se vieron afectados en tales aspectos.

El marco constitucional de las reglas electorales señala que el porcentaje de votos obtenidos en una elección es el factor para la conservación del registro como partido político, único dato que refiere la representatividad electoral de un partido. El artículo 41, párrafo segundo, base I, párrafo cuarto, de la Constitución señala que “el partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total 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, le será cancelado el registro”. Esta regla inaugurada en 1977 y modificada en varios ocasiones (elevando el umbral desde el 1.5% al 3% actual) parte desde el otorgamiento de un esquema de prerrogativas hacia la evaluación de la fuerza electoral de cada partido en lo individual. Sin embargo, las circunstancias particulares de la elección 2021 nos obliga a revisar con detalle la regla y las posibilidades reales de la competencia política por cumplirla.

Es evidente que la pandemia sanitaria incidió en múltiples aspectos de la vida social, económica y cultural de nuestro país y el mundo, también modificó las condiciones de la competencia político- electoral, sobre todo en aquellas disposiciones acordadas por el INE que sí incidieron en el proceso de registro de los nacientes partidos políticos. Analicemos los argumentos esgrimidos por los partidos políticos minoritarios en torno al registro tardío de que fueron objeto y la distribución de prerrogativas a los mismos como los elementos que pueden valorarse para una posible y próxima reforma electoral que posibilite la permanencia de los partidos minoritarios en situaciones de desigualdad e inequidad.

El capítulo está compuesto de tres apartados, el primero reúne aspectos teóricos en torno al papel de los partidos minoritarios, anteriormente llamados emergentes; en un segundo momento se describe las reglas de acceso y permanencia del sistema de partidos en México, ubicando dentro de este marco a las tres fuerzas políticas recientes ante la elección 2021; por último, se presentan los

argumentos de los partidos minoritarios ante su desaparición del sistema de partidos y se acompaña el análisis con la contraargumentación del TEPJF que validó la pérdida del registro.

PARTIDOS MINORITARIOS EN MÉXICO, REFLEXIÓN TEÓRICA PARA ENTENDER SU LUGAR EN EL SISTEMA DE PARTIDOS, ELECTORAL Y POLÍTICO

Los partidos políticos son representantes de la sociedad: pretenden que la mayor parte de ella se convenza de sus principios ideológicos y conozca y asuma como propias sus propuestas particulares. El partido asume un papel de mediador entre gobernantes y gobernados, papel que cumple dentro de un sistema de partidos que a su vez desarrolla las siguientes funciones: confrontación de opciones políticas; lucha democrática por el poder; obtención legítima de puestos de representación y de gobierno; y finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

Los principales rasgos de los partidos políticos son la búsqueda del 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 global y pretendidamente alternativa para un futuro promisorio para la sociedad. Sin embargo, al parecer el financiamiento hizo más moderados y centralizados a los partidos, alejándolos de la sociedad (Reveles, 2008); la lógica electoral impregnó las actividades de los partidos en su conjunto y así el activismo y 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 fuertes. Pese a todas sus deficiencias, los partidos mantienen el control de dos funciones políticas de crucial importancia: la postulación de candidatos a cargos de elección popular y la formación y el sostenimiento de los gobiernos (Reveles, 2008).

En cuanto sujetos o elites políticas cuya acción es privilegiada, juegan un papel de innovación y de creación social e institucional con base en la visión o intereses que les dan identidad. Los partidos no sólo compiten electoralmente por las posiciones de la representación política, sino que también formulan esquemas de debate público, privilegiando o dando visibilidad a determinados problemas o demandas sociales o, en su caso, evitando la emergencia pública de otros problemas y demandas sociales, esto es, se convierten en mecanismos de procesamiento y creación de reclamos políticos y agendas de gobierno.

Esto es, en la medida en que un partido político moderno no es sólo una maquinaria electoral, sino también un agente de socialización y una arena de discusión de ideas y demandas de variado tipo, la fuerza de sus compromisos establecidos le lleva de manera natural a dejar fuera de su órbita de acción tanto nuevos problemas o demandas de grupos específicos como nuevas lecturas políticas de los problemas con que habían lidiado con eficacia en el pasado. Así pues, según Jesús Rodríguez, el agotamiento en la capacidad de los partidos mayoritarios para hacerse cargo de las demandas

sociales es una de las explicaciones de la llamada crisis de los partidos y de la reivindicación de la acción de grupos independientes y a la aparición pública de nuevos sujetos políticos, algunos de los cuales son los partidos minoritarios (asumen la posibilidad de explotar temas del debate público sin las ataduras de los compromisos que todo partido mayoritario posee) (Rodríguez, 2004).

Así, lo peculiar de la emergencia de nuevos partidos debería ser su capacidad para capitalizar la debilidad de los partidos dominantes o para abanderar temas o protestas ajenas a los sujetos de la representación política tradicional.

El estudio teórico de los partidos políticos ha puesto escasa atención al fenómeno de los partidos pequeños, y menos se ha estudiado el papel estabilizador en la democracia representativa, sobre todo en los sistemas multipartidistas (Rodríguez, 2004). En los hechos son las legislaciones electorales las que se convierten en el principal obstáculo o el principal estímulo para la aparición pública y permanencia de partidos políticos pequeños. La legislación electoral supone un umbral relativamente bajo de rendimiento electoral de un partido político para gozar no sólo del registro legal, sino también de las prerrogativas económicas que están adheridas a éste.

La aparición de estos partidos de menor arraigo, pequeños o menores, se explica por la misma dinámica que han llevado las relaciones entre las fuerzas políticas y las transformaciones en los sistemas de partidos, que han originado la caracterización de *partidos profesionales electorales*.

Angelo Panebianco, recordando los apuntes sobre los partidos *escoba* de Kirchheimer, enlista los cambios más notables que desde la década de los setenta vienen padeciendo los partidos políticos: una marcada desideologización en temas generales compartidos por amplios sectores de la ciudadanía; mayor apertura de los partidos a la influencia de los grupos de interés con lazos más débiles y relaciones con el partido más esporádicas; pérdida del peso político de los afiliados y un declive pronunciado del papel de los militantes de base; fortalecimiento del poder organizativo de los líderes apoyados más en el financiamiento de la organización y en los grupos de interés que en los afiliados; y relaciones más débiles entre el partido y el electorado, que dejan de depender de la existencia de una fuerte implantación social de aquél o de subculturas políticas sólidas y compactas (Panebianco, 1990).

Sin embargo, los partidos políticos están ahora funcionando en sistemas políticos muy distintos de los del pasado siglo, y muchos de ellos han logrado adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia política. Algunos suponen que debido a los ciudadanos con mayor educación y a la ausencia de privaciones económicas, han tendido a adoptar valores posmaterialistas que han entrado en conflicto con las ideologías tradicionales de muchos partidos y han provocado el incremento de expectativas de participación que ocasionalmente resultan mejor canalizadas por los nuevos movimientos sociales, los grupos de interés centrados en una única cuestión y las protestas políticas (Montero, 2007). Para otros, desde los años sesenta, se han producido cambios importantes con respecto a la posición

privilegiada del partido en los cargos públicos. Condiciones que se han asociado a la emergencia del *partido cartel*, partido electoral- profesional, o partido *cadre* moderno. Entre los factores que han posibilitado estos avances se encuentran el financiamiento público de los partidos y las campañas electorales, así como el creciente recurso a los miembros de los partidos por quienes ostentan cargos públicos, la personalización y centralización de las campañas electorales y la creciente importancia de los profesionales expertos en coordinación de campañas y medios de comunicación de masas.

Con la progresiva desaparición de las orientaciones, programas y contextos enlazados a largo plazo, los intereses, los usos políticos y los apoyos electorales están ahora más fragmentados, la representación es más personalizada y más difícil resulta el establecimiento de lealtades estructurales, las identificaciones y las alianzas. En su lugar, se encuentra una movilización *ad hoc*, lealtades *ad hoc*, identificaciones, alianzas e incluso programas y políticas *ad hoc*. Así, el partido cartel compite por los votos, se destinan a sí mismos subvenciones cada vez mayores y se hacen dependientes de los subsidios estatales para garantizar su supervivencia. Apelan a un electorado más amplio y difuso, se involucran en campañas costosas, subrayan las habilidades para la gestión y la eficacia, sus lazos organizativos son más débiles y se alejan de sus afiliados, que en poco o nada se distinguen de los no afiliados. Y sobre todo, más que competir para ganar o conservar apoyos a toda costa, los partidos cartel se conforman con garantizarse el acceso al Estado compartiendo el poder con otros partidos (Montero, 2007), bien para sobrevivir, para actuar como un estabilizador o proveedor de equilibrio dentro del sistema o, lo que es más probable, para lograr el acceso a las subvenciones.

Los partidos minoritarios de este tipo mantienen su deseo de ser incluidos en las coaliciones por el prestigio que pudiera resultar de ello, sus actores principales ocuparán cargos o buscarán ocuparlos. Este tipo de manifestaciones en un sistema multipartidista, podría significar que los votantes pierdan el control sobre la elección de un gobierno, que será determinada por negociaciones entre los partidos. El interés de los partidos políticos en la democracia es atraer votos necesarios para gobernar o participar en una coalición de gobierno, y éste es el objetivo de un partido.

La supervivencia de las opciones políticas emergentes se explica en buena medida por las coaliciones pragmáticas, con el objetivo específico de seguir en el juego de las posiciones públicas y dentro del financiamiento público; pero un análisis más profundo de sus propuestas también explica su presencia, esto es, la caracterización ideológica y la conformación de propuestas y temáticas novedosas, ingeniosas y hasta escandalosas, los convierte en interlocutores de las demandas ciudadanas no representadas por los partidos grandes.

LAS REGLAS DEL JUEGO: REGISTRO, FINANCIAMIENTO Y PÉRDIDA DE REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La reforma político electoral de 2014 electoral que creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos, normas para administrar el ingreso, competencia, fiscalización y permanencia de los partidos políticos a nivel nacional (Escamilla, 2015), establecen los mecanismos -derivados del artículo 41 constitucional- para normar la vida de los partidos a partir de una serie de reglas y procedimientos que buscaban limitar la fragmentación del electorado y terminar con los partidos sin arraigo o fuerza electoral.

Registro. Así, dentro de las reglas que una institución tiene que cumplir para registrarse como partido político destaca la de presentar una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que norman sus actividades; la obligación de contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien, tener trescientos militantes en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales (el número total de militantes debe ser mayor a 0.26% del padrón electoral federal de la elección inmediata anterior). Además de estos requisitos de formación, en 2004 se incrementó el umbral para conservar el registro a 3% del voto válido y se ajustaron las dinámicas para calcular y repartir el financiamiento público (LGPP 2014, Artículo 85, fracción 4).

La Ley General de Partidos Políticos en su título segundo (De los partidos políticos), Capítulo I (De la Constitución y Registro de los Partidos Políticos) señala con precisión la reglamentación para obtener el registro como partido político:

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.
2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:
 - a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;
 - b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y

- c) Tratándose de partidos políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

En el artículo 26 de misma Ley describe con las prerrogativas de los partidos políticos:

- a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia, y
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones (LGPP 2014).

Con esta Ley en vigor, el TEPJF aprobó el registro de tres asociaciones políticas como partidos políticos ante las elecciones de 2021, con lo que subió a diez los partidos políticos que compitieron en esta elección. En los últimos 30 años el sistema de partidos ha oscilado entre diez y siete organizaciones con registro en cada proceso electoral (veintidós partidos políticos han perdido el registro por no alcanzar el umbral de votación exigido) (cuadro 1).

Cuadro 1. Histórico de partidos políticos que han perdido el registro 1991-2021

Partido político	Obtención Registro	Pérdida Registro	Votación obtenida/ Motivo
Fuerza por México	Octubre 2020	Septiembre 2021	2.56%
Redes Sociales Progresistas	Octubre 2020	Septiembre 2021	1.83%
Encuentro Solidario	Septiembre 2020	Septiembre 2021	2.85%
Encuentro Social	Julio 2014	Septiembre 2018	2.78%
Nueva Alianza	Julio 2005	Septiembre 2018	2.41%
Humanista	Julio 2014	Noviembre 2015	2.25%
Socialdemócrata	Julio 2005	Agosto 2009	1.03%
Fuerza Ciudadana	Septiembre 2002	Agosto 2003	0.46%
Liberal Mexicano	Julio 2002	Agosto 2003	0.41%
México Posible	Julio 2002	Agosto 2003	0.91%
Alianza Social	Junio 1999	Agosto 2003	0.74%
Sociedad Nacionalista	Junio 1999	Agosto 2003	0.27%
Democracia Social	Junio 1999	Agosto 2000	1.57%
Auténtico de la Revolución Mexicana	Junio 1999	Agosto 2000	0.42%
Centro Democrático	Junio 1999	Agosto 2000	0.55%
Demócrata Mexicano	Junio 1996	Septiembre 1997	0.64%
Popular Socialista	Junio 1996	Septiembre 1997	0.32%
Cardenista de Reconstrucción Nacional	S/D	Septiembre 1997	1.12%
Demócrata Mexicano	Enero 1993	Diciembre 1994	0.28%
Auténtico de la Revolución Mexicana	S/D	Diciembre 1994	0.55%
Popular Socialista	S/D	Diciembre 1994	0.47%
Ecologista de México	Febrero 1991	Noviembre 1991	1.37%
Del Trabajo	Enero 1991	Noviembre 1991	1.07%
Revolucionario de los Trabajadores	Enero 1991	Noviembre 1991	0.56%
Demócrata Mexicano	Mayo 1990	Noviembre 1991	1.03%

Fuente: INE, 2021.

La complejidad del registro de partidos no sólo cubre el número de afiliados y la entrega de los documentos que avalan la existencia jurídica del instituto, sino también abarcan la estructura interna y el funcionamiento democrático de los mismos obligándolos a cumplir con exigencias de organización interna (contar con una asamblea u órgano equivalente, como máxima autoridad del partido; un comité nacional y órganos ejecutivos locales; así como diversos órganos responsables de la administración y las finanzas, de organización de los procesos de integración de los órganos internos y para la selección de candidaturas, de la justicia intrapartidaria; del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información, de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes); así como adecuarse a un calendario específico de integración (las organizaciones que pretendan su registro como partidos políticos deberán solicitar su registro, cada seis años, solamente después de la elección presidencial); y no podrán formar alianzas o coaliciones electorales en su primera elección (que corresponde a la elección intermedia de diputaciones federales); llevar un padrón de afiliación, evitar doble afiliación de ciudadanos; así como una cuidadosa verificación y una oportuna información sobre sus ingresos y gastos para cumplir con las obligaciones de fiscalización (LGPP 2014).

Una vez cubiertas estas obligaciones, el partido registrado accederá a financiamiento público que, de acuerdo al artículo 51, numerales 2 y 3 de la Ley General de Partidos Políticos, les corresponde el dos por ciento del monto por financiamiento total de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda, debiéndoseles entregar en la parte proporcional, a partir de la fecha en que surta efectos el registro (LGPP 2014). Como se ve, el esquema sí establece una marcada diferencia a favor de los partidos que ya cuentan con registro previo.

Ilustremos esta complejidad de origen con los datos para la elección 2021. En 2019, 106 organizaciones manifestaron su intención de convertirse en partidos políticos nacionales, para lo cual deberían realizar una asamblea nacional constitutiva y asambleas en al menos veinte entidades federativas o doscientos distritos electorales, y recabar la afiliación de al menos el 0.26% del Padrón Electoral correspondiente a la última elección ordinaria (233 mil 945 afiliaciones). De ellas, 89 resultaron procedentes y sólo siete solicitaron su registro. Sin embargo, la verificación del INE sólo aprobó el registro de una asociación política (ES) en un primer momento (posteriormente el TEPJF concedió dos registros más ante el estudio y sentencia judicial por diversos actos impugnados (FM y (RSP)) (cuadro 2).

Cuadro 2. Registro Partidos Políticos 2021, discutidos en el TEPJF

Organización	Irregularidad detectada	Resolución TEPJF
Encuentro Solidario	Intervención de ministros de culto	Se otorgó el registro, pues no es una infracción constitucional atribuible a la organización.
Redes Sociales Progresistas	Intervención sindical	Se otorgó el registro, pues es coincidencia que los aportantes sean agremiados a un sindicato y afiliados a una organización, además el hecho no es ilegal al ser un ejercicio de sus derechos humanos.
Fuerza Social por México	Intervención sindical	Se otorgó el registro, pues la sola participación de dirigentes sindicales en las asambleas es insuficiente para actualizar la prohibición constitucional.
Grupo Social Promotor	Intervención sindical	No se otorgó registro. Se comprobó la participación de 10, 563 agremiados del SNTE (56.67 de las aportaciones del total).
Libertad y responsabilidad democrática	Recursos provenientes de personas no identificadas	No se otorgó registro. No se acreditó el origen de 8.18% de los recursos de la organización.
Fundación Alternativa	No cumplió Asambleas válidas	No se otorgó registro. No se cumplió con 200 asambleas requeridas (sólo 195).
Nosotros	No cumplió mínimo de afiliaciones	No se otorgó registro. Alcanzó 213, 292 afiliaciones, el mínimo requerido era 233, 945.

Fuente: Elaborado con base en Laboratorio Electoral 2021, en https://laboratorioelectoral.mx/leer/LAS_15_SENTENCIAS_MAS_DESTACADAS_DE_LAS_ELECCIONES_2021

Lo complejo del registro expone de manera bastante clara que los posibles nuevos partidos se basan en estructuras lideradas por conocidos políticos; cumplir con los requisitos que la ley impone para crear nuevos partidos requiere de un capital político y de suficientes recursos que sólo estructuras ya creadas o derivadas de partidos previos pueden cumplir, creando un círculo vicioso que poco ayuda a refrescar la oferta de opciones políticas reales e independientes del sistema al que se le crítica o se le enjuicia. Por ejemplo, RSP es un partido ligado a Elba Esther Gordillo, líder del magisterio afiliado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), coordinado por su yerno y utiliza la estructura del que fue Partido Nueva Alianza (PANAL); por su parte el PES, liderado por Hugo Eric Flores, retoma al Partido Encuentro Social (PES) que perdió el registro en 2018, coordinado por Alejandrina Moreno, tienen la misma estructura vinculada con ministros religiosos de la iglesia evangélica; finalmente, FM dirigido por el senador suplente por MORENA, Pedro Haces Barba, coordinado por Gerardo Islas, se relaciona directamente con la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM).¹

.....
¹ Ejemplo del argumento es también Libertad y Responsabilidad Democrática (México Libre), encabezado por Felipe Calderón y Margarita Zavala, si bien no logró el número de asambleas solicitadas, sí reunió en menos de tres meses a 169,777 afiliados.

Financiamiento. Una vez obtenido el registro, y ya con el carácter legal de partido político, se accede al financiamiento público. Según la norma 2014, éste se distribuye de la siguiente manera: el 70% de acuerdo con el porcentaje de votos que los partidos políticos ya constituidos hayan obtenido en la elección de diputaciones federales inmediata anterior y, el 30% restante entre los partidos políticos en forma igualitaria (a este porcentaje es al que acceden los partidos de reciente incorporación). Asimismo, el tiempo en radio y televisión establecido como derecho de los partidos políticos se distribuye conforme a la regla de 70/30 ya descrita (incluyendo a las candidaturas independientes en su conjunto) (LGPP, 2014).

Aquí conviene describir otro obstáculo que posiblemente afectó el mantenimiento del registro de los partidos: la modificación de fechas de registro y acceso a prerrogativas derivada de las acciones del INE ante la pandemia sanitaria, pues el veintiocho de mayo de 2020, mediante el Acuerdo INE/CG98/202016, determinó que los que tenían registro vigente seguirían recibiendo su recurso mensual, hasta en tanto hubiera certeza del registro de nuevos partidos políticos nacionales (si bien en el párrafo 2 del artículo 19 de la LGPP se establece que el registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo a la elección, debido a los efectos de la emergencia sanitaria, el INE no estuvo en condiciones de cumplir los plazos del registro) (cuadro 3).

Cuadro 3. Acuerdo INE sobre tiempos de registro y acceso a prerrogativas a partir de pandemia COVID 2020

Acuerdo INE/CG97/2020	Se ordenó reanudar las actividades suspendidas respecto del procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos y se modificó el plazo para dictar las resoluciones que debían recaer a las solicitudes de registro, para fijarlo hasta el treinta y uno de agosto de dos mil veinte. El acuerdo fue impugnado ante la Sala Superior mediante los juicios SUP- JDC-742/2020, SUP-JDC-749/2020 y SUP-JDC-751/2020, acumulados y modificado únicamente respecto de los plazos aplicables al procedimiento especial sancionador, quedando firmes el plazo para dar respuesta a las solicitudes de registro.
Acuerdo INE/CG237/2020	Modificó el plazo fijado en el Acuerdo INE/CG97/2020 y lo fijó para el cuatro de septiembre de dos mil veinte. El Acuerdo no fue impugnado.

Fuente: Elaborado con base en TEPJF.

El Acuerdo descrito fue impugnado por la organización Encuentro Solidario, alegando la violación al principio constitucional de equidad en su perjuicio, porque estimaban que la crisis sanitaria no debía impedir que las prerrogativas que deben recibir las asociaciones que logren su registro como partido político se otorguen como estaban presupuestadas mediante el Acuerdo INE/CG348/2019; sin embargo, la resolución del TEPJF desechó la impugnación al concluir que las organizaciones

solicitantes no tenían interés jurídico para impugnar, al carecer del derecho sustancial de obtener el financiamiento retroactivo desde el mes de julio, porque esto dependía de la obtención del registro como partido político nacional, y como no tenía en ese momento esa condición no podía ejercer tal reclamación.²

Así pues, el financiamiento público que correspondió a cada partido político -incluyendo a los de reciente incorporación- fue el siguiente:

Cuadro 4. Financiamiento Partido Político 2021

Partido Político Nacional	Rubro de financiamiento público federal					Monto a destinar para el liderazgo político de las mujeres
	Actividades ordinarias	Gastos de campaña	Actividades específicas	Franquicia postal	Franquicia telegráfica	
PAN	\$899,141,526	\$269,742,458	\$26,670,639	\$17,503,174	\$69,350	\$26,974,246
PRI	\$846,973,664	\$254,092,099	\$25,005,707	\$17,503,174	\$69,350	\$25,409,210
PRD	\$414,382,572	\$124,314,771	\$11,199,609	\$17,503,174	\$69,350	\$12,431,477
PT	\$362,392,828	\$108,717,848	\$9,540,361	\$17,503,174	\$69,350	\$10,871,785
PVEM	\$395,596,079	\$118,678,824	\$10,600,040	\$17,503,174	\$69,350	\$11,867,883
MC	\$381,024,506	\$114,307,352	\$10,134,989	\$17,503,174	\$69,350	\$11,430,735
MORENA	\$1,636,383,823	\$490,915,147	\$50,199,648	\$17,503,174	\$69,350	\$49,091,515
PES	\$105,019,043	\$31,505,713	\$4,725,857	\$17,503,174	\$69,350	\$3,150,571
RSP	\$105,019,043	\$31,505,713	\$4,725,857	\$17,503,174	\$69,350	\$3,150,571
FSM	\$105,019,043	\$31,505,713	\$4,725,857	\$17,503,174	\$69,350	\$3,150,571
	\$5,250,952,127	\$1,575,285,638	\$157,528,564	\$175,031,740	\$693,500	\$157,528,564

Fuente: INE, 2021.

2 Mediante la resolución INE/CG509/2020, aprobada el diecinueve de octubre de dos mil veinte, el INE otorgó al recurrente el registro como partido político nacional con efectos constitutivos a partir del veinte de octubre de ese año, con lo cual a partir del día siguiente gozó de las prerrogativas previstas en el artículo 26, de la LGPP. El TEPJF confirmó esa resolución mediante la sentencia SUP-RAP-106/2020, al resolver la impugnación del propio partido, quien se inconformó porque el INE no le imprimió efectos retroactivos al cinco de septiembre de dos mil veinte al registro otorgado.

Pérdida del Registro. Los resultados electorales (cuadro 5) muestran una correspondencia con el financiamiento otorgado a cada uno de los partidos ya con registro previo, sin embargo en cuanto a los partidos minoritarios no impactó pues ninguno de ellos conservó el registro como partido político nacional. RSP obtuvo el 1.83% de la votación válida; FM obtuvo 2.86% y ES el 2.85%. Ninguno de ellos obtuvo el porcentaje de respaldo electoral constitucionalmente exigido para mantener su registro como partido político nacional.

Cuadro 5. Votación ambos principios Diputados Federales 2021

Partido	Mayoría Relativa		Representación Proporcional	
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje
PAN	8,896,470	18.88%	8,967,785	18.90%
PRI	8,663,257	18.38%	8,715,191	18.37%
PRD	1,785,351	3.78%	1,792,346	3.77%
PT	1,588,152	3.37%	1,594,635	3.36%
PVEM	2,659,178	5.64%	2,670,677	5.63%
MC	3,425,006	7.27%	3,449,804	7.27%
MORENA	16,629,905	35.29%	16,756,189	35.32%
Encuentro Solidario	1,344,835	2.85%	1,352,388	2.85%
Redes Sociales Progresistas	864,391	1.83%	868,444	1.83%
Fuerza por México	1,210,384	2.56%	1,216,780	2.56%
Candidaturas Independientes	44,292	0.09%	44,311	0.09%
Votación Válida	47,111,221	100%	47,428,552	100%

Fuente: INE, 2021.

El artículo 41, fracción I, último párrafo de la Constitución, establece que los partidos políticos nacionales que no obtengan al menos 3% de la votación válida emitida en la elección anterior perderán su registro. Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos (título décimo), establece:

De la pérdida del registro de los Partidos Políticos

Artículo 94.

Capítulo I.

De la pérdida del registro

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) No participar en un proceso electoral ordinario;

- b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;
- c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;
- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral;
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y
- g) Haberse fusionado con otro partido político.

Atendiendo a que ninguno de los referidos partidos políticos alcanzó el porcentaje mínimo de votación exigido para conservar su registro, el INE determinó la cancelación de sus registros como partidos políticos nacionales. Los tres partidos políticos presentaron medios de impugnación en contra de la resolución, solicitando, principalmente, que se flexibilizara el requisito para conservar el registro por la incidencia que tuvo la pandemia por COVID-19. No obstante, el TEPJF confirmó el acuerdo impugnado al considerar en términos generales que la Constitución es clara y precisa en cuanto al porcentaje mínimo de la votación para conservar un registro, que como partidos políticos ejercen recursos públicos y para ello deben contar con el suficiente respaldo de la voluntad popular; y que la pandemia por COVID-19 no afectó la participación electoral, y si hubiera una afectación electoral esta fue para todos los organismos políticos y no sólo hacia alguno; en cuanto al registro y financiamiento tardío, consideró adecuado que se asignara el financiamiento público y las prerrogativas a partir de la fecha en que les fue otorgado el registro como partidos políticos nacionales, pues sólo después de otorgado el registro, la organización de ciudadanos adquiere el carácter de partido político para todos los efectos legales (SUP-RAP-420/2021), (SUP-RAP-421/2021) y (SUP-RAP-422/2021).

El principal motivo, ya descrito líneas arriba, de desaparición de partidos políticos en nuestro país ha sido el no alcanzar el umbral mínimo requerido, identificada como baja fuerza electoral demuestra que el umbral es determinante en la supervivencia de los partidos. Aquí bien cabe la pregunta ¿qué

factores pesan más en la formación de partidos políticos, los requisitos legales o la competencia electoral? (Van, 2021). Con respecto a esta interrogante conviene destacar las virtudes de un umbral tan alto y las razones de los legisladores que en 2014 propusieron su elevación: elemento para medir la representatividad de un partido como opción política y estimular la aparición de organizaciones políticas que representaran los intereses de un sector amplio de la población evitando la existencia de partidos sin fuerza electoral lo que conduciría a fortalecer el régimen de partidos en un contexto de pluralismo político (Escamilla, 2015). Las reglas, por el momento, restan posibilidades de mantenimiento a los partidos minoritarios, veámos a continuación algunos de los argumentos con los cuales los partidos intentaron impugnar su salida del sistema.

GOBERNANZA ELECTORAL EN TIEMPOS DE COVID, ANALIZANDO LOS ARGUMENTOS ANTE UN ESCENARIO EXTRAORDINARIO

Si partimos de la idea que la pérdida de registro no es una sanción, sino una consecuencia prevista en la ley, relacionada con el grado de representatividad que deben demostrar los partidos políticos, por tanto entonces el estudio de las condiciones jurídicas, materiales y temporales con las que cuentan los partidos de nueva o reciente creación serán los indicadores más importantes para alcanzar el umbral para la conservación de su registro y dependerá no sólo de sus estrategias sino también de las condiciones de competencia existentes en el proceso electoral para obtener la votación necesaria. Y de entrada, hay un esquema inequitativo de distribución de los recursos para alcanzar grados de competencia acorde a dichos objetivos.

Así pues, nos atrevemos a señalar que los requisitos y obligaciones previstos para los partidos políticos en la ley electoral no corresponden al principio de equidad. Ahora más, en este proceso en particular, las condiciones de franca distinción entre dos opciones políticas (MORENA y la alianza opositora) y el contexto de pandemia que retrasó -legalmente- el registro y acceso a las prerrogativas financieras y de acceso a medios de comunicación, lastimaron la posibilidad de impulsar la estrategia, coordinación, institucionalización y búsqueda del voto de los partidos minoritarios, quienes se vieron en medio de una disputa claramente definida y sin posibilidades reales de acceder al voto requerido. Los resultados electorales nos muestran con claridad que el votante optó sólo por dos vías: respaldar o castigar al gobierno, no por preferir un proyecto político acorde con sus intereses y racionalidad a largo plazo (con baja volatilidad electoral de las preferencias respecto a partidos nuevos) (Sánchez, 2018).

No obstante la evidencia de lo anterior, los partidos minoritarios de reciente creación y que perdieron su registro descansaron sus argumentos -tratando de detener su inminente desaparición- en el contexto extraordinario de la elección derivado de la pandemia de salud y no en las reglas estipuladas para el juego electoral. Cinco son los elementos esgrimidos por las tres fuerzas políticas

explicando la inequidad recibida: a) la aprobación tardía del registro de partidos de nueva creación; b) la falta de financiamiento oportuno; c) la violencia excesiva y generalizada durante las elecciones; d) la intervención del Estado llamando al voto MORENA; y e) la participación de influencers el día de la jornada electoral a favor del PVEM. Veámos a detalle cada uno de ellos.

Registro tardío. Los tres partidos alegaron que el retraso en la certificación como partido político afectó notoriamente su presencia electoral. A partir de ello, argumentan, las fuerzas emergentes compitieron en desventaja debido a situaciones extraordinarias, pues el INE disminuyó el periodo para que los partidos prepararan la elección.

RSP presentó su solicitud de registro para constituirse como partido político nacional el 24 de febrero de 2020, el 4 de septiembre de ese año, el INE dictó la resolución INE/CG273/2020, en la cual le negó el registro como partido político. RSP promovió un juicio ciudadano que se tramitó en el expediente SUP-JDC-2507/2020, en contra de la resolución sobre la negativa de registro y el 14 de octubre el TEPJF ordenó al INE que le otorgara el registro como partido político nacional a RSP al considerar que las premisas en las que se basó el INE para determinar que se acreditó la intervención gremial del SNTE en el proceso de obtención del registro de RSP como partido político nacional no estaban debidamente probadas ni justificadas (el solo hecho de que las personas afiliadas y agremiadas al SNTE hubieran ejercido su derecho humano de carácter político-electoral a la afiliación no era razón suficiente para considerar la intervención gremial). Fue hasta el 19 de octubre que se le otorgó el registro como partido político nacional (a partir del veinte de octubre RSP gozó de las prerrogativas). El argumento es que con el registro desfazado se perdió la posibilidad de que durante tres meses desarrollara actividades propias de la etapa preparatoria de una elección, además de que, al no otorgarle el registro de inmediato, tampoco se le entregaron las prerrogativas oportunamente para posicionarse frente a la ciudadanía (el partido tuvo una desventaja de 46 días).

Por su parte, FM presentó su solicitud el 28 de febrero, el 4 de septiembre el INE determinó que no era procedente el registro como partido político nacional debido a la clara intervención gremial de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México en las actividades de formación del partido. El 14 de octubre, el TEPJF resolvió el expediente SUP-RAP- 81/2020 y determinó revocar la resolución del INE al considerar que la sola participación de dirigentes sindicales en las asambleas constitutivas del partido era insuficiente para negar el registro y ordenó al INE volviera a valorar la procedencia del registro. Hasta el 19 de octubre se le otorgó el registro como partido político nacional. El 15 de diciembre, luego de que el partido realizara las modificaciones indicadas a sus documentos básicos, el INE le otorgó el registro. El argumento es similar: el registro tardío limitó su capacidad de organización para efecto de su mayor penetración, conocimiento o influencia en el electorado poniéndolo en una situación de desventaja respecto a los demás partidos políticos.

Finalmente, el PES solicitó su inscripción como partido el 31 de enero de 2020, el 4 de septiembre obtuvo su registro. No obstante el argumento, el INE debía resolver las solicitudes de registro

presentadas en un plazo de sesenta días contados a partir de que tuviera conocimiento de la presentación de la solicitud.

Con respecto a este primer punto, hay que recordar que derivado de la contingencia por COVID 19, el 27 de marzo el INE determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, entre ellas las relativas a la constitución de nuevos partidos (Acuerdo INE/CG82/202026). Posteriormente, el 28 de mayo, el INE determinó reanudar las actividades y modificó el plazo para dictar la resolución respecto a las solicitudes de registro presentadas, a más tardar el treinta y uno de agosto de dos mil veinte (INE/CG97/2020,27). Ambos acuerdos fueron reiterados por el TEPJF en la sentencia SUP-JDC-742/2020 concluyendo que la emergencia sanitaria constituía una situación extraordinaria que justificaba el aplazamiento. Una vez más, el 26 de agosto el INE modificó el plazo previsto para pronunciarse sobre el otorgamiento o no del registro de nuevos partidos políticos nacionales, al cuatro de septiembre de dos mil veinte.

La demora en la aprobación del registro y entrega de las prerrogativas no resulta de una situación irregular o indebida, sino más bien de una situación extraordinaria que afectó las oportunidades de los partidos de nueva creación, pues de inicio arrancaron la campaña electoral posterior a los partidos ya constituidos -incluso con distancias entre ellos de más de 60 días- afectando las condiciones de participación equitativa en cuanto a tiempo de duración.

Si bien es cierto que la decisión del INE afectó el tiempo de presencia como fuerza política a los partidos de reciente creación, también es clara la tarea pendiente: imaginar escenarios extraordinarios donde las reglas no puedan ser aplicables en contextos de normalidad, pues el posicionamiento de un partido político de nueva creación, como una alternativa política, implica tiempo para alcanzar competitividad.

Financiamiento y prerrogativas tardías. Derivado del registro desfazado, la entrega de recursos también se vió afectada. Sin embargo el alegato del TEPJF es claro y convincente, apegado a la letra y a la figura de la personalidad jurídica de partido político que sólo se obtiene con el registro. Los partidos alegaron no poder disponer de financiamiento en el lapso suspendido, ni constituir a tiempo sus estructuras partidistas, ni realizar en forma oportuna las contrataciones de personal, de bienes y servicios necesarios; y carecieron de las prerrogativas de radio y televisión del periodo ordinario que le correspondían. Sin embargo aquí es muy clara la norma, tales prerrogativas aún no les correspondían porque aún no eran partido político.

El artículo 52 de la Ley de Partidos establece que el derecho a que se les otorgue el financiamiento público a los partidos políticos se reconoce a partir de que los partidos obtienen su registro. Asimismo, la regla no indica que en casos de desfase de los tiempos por situaciones extraordinarias debiera ser compensando el recurso no asignado (más tiempo de radio y televisión, aumento en el presupuesto o cualquier otro mecanismo para disminuir las asimetrías con partidos que contaban con registro previo, por ejemplo), pues es a partir de que se les declara partido político el momento que surte

efecto jurídico, ahí es cuando los partidos tienen derecho de recibir financiamiento público, por lo que no puede ser retroactivo. El TEPJF ratificó esta idea al resolver el SUP-RAP-106/2020, promovido por RSP y concluyó que es a partir de que se otorgó el registro como partido político nacional que surgió su derecho a obtener el financiamiento público y las prerrogativas de ley correspondientes, por lo que no podía retrotraerse el efecto de dicho registro a una fecha anterior.

Con respecto a la distribución, queda claro que el INE se limitó a aplicar la regla de distribución relativa al 30% en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados inmediata anterior conforme lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base II, inciso a) de la Constitución. Si bien implica una bolsa mucho menor, corresponde al legislativo debatir sobre la equidad de dicha norma.

Contexto de violencia. Tanto RSP como el PES alegaron que debido al clima de violencia en el país no lograron alcanzar el umbral requerido. Ante dicho argumento, tanto el INE como el TEPJF reconocieron la existencia de hechos de violencia en el país; no obstante, como los partidos no tienen manera de señalar ni demostrar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en donde se generó un impacto negativo directamente en las campañas realizadas por sus candidaturas, sus manifestaciones son insuficientes y carentes de sustento.

Asimismo, en la discusión del TEPJF se señaló que a pesar de la violencia que se generó en diversos actos políticos, los partidos tuvieron la posibilidad de promover su plataforma política entre la ciudadanía, toda vez que llevaron a cabo eventos públicos y privados durante las campañas electorales, si bien hubo un clima de violencia éste afectó a todos los partidos y a ninguno en particular.

Intervención del Ejecutivo a favor de MORENA. El PES argumentó la violación al principio de equidad en la contienda por la intervención del Ejecutivo Federal que, al promover sus logros de gobierno, orientó la votación a favor de MORENA. Respecto de este tema, el INE y el TEPJF consideraron que no le asistía razón respecto a la violación al principio de equidad, pues si bien sí se determinó la existencia de la intervención con la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, no era posible atribuir responsabilidad alguna a MORENA, aunado a que no advirtió frases o alusión alguna cuya finalidad fuera posicionar a dicho partido frente a la ciudadanía, ni destacar alguna cualidad o incluso llamar a votar a su favor, ni se utilizaron elementos propagandísticos alusivos al partido (dicha injerencia se constató en cuatro de los cincuenta días que duró la campaña electoral y se desestimó que por los hechos descritos el partido MORENA hubiera sido beneficiado de manera directa).

Intervención de influencers a favor del PVEM. El PES alegó que orientadores de opinión pública conocidos como *influencers* se pronunciaron a favor del PVEM y eso disminuyó su posibilidad de atracción del voto. La resolución del TEPJF reconoce la falta reiterada por parte del PVEM al cual suspende un año de sus prerrogativas de acceso a medios, sin embargo como el PES no expone ni prueba cómo la conducta realizada por el PVEM afectó su porcentaje de votación y en qué medida se desestima para tenerlo en consideración ante su demanda de revisión del resultado obtenido.

El cuadro 6 resume los cinco argumentos expresados por los tres partidos que perdieron su registro en el proceso electoral 2021 e ilustra de manera breve la respuesta que el TEPJF otorgó a dichos alegatos. La revisión de los mismos son temas pendientes de la agenda político electoral, en buena medida derivados de la pandemia sanitaria vivida, que habrá que analizar en otros artículos.

Cuadro 6. Argumentos en contra de la resolución de pérdida de registro 2021

Argumento	Partido	Resolución
El registro a destiempo por parte de la pandemia y el INE.	RSP FM PES	La suspensión fue apegada a derecho, derivado de la situación extraordinaria provocada por la crisis de salud. Dicha situación afectó a todos los partidos, no sólo a los de reciente creación. La modificación de los plazos que hizo el INE estuvo justificada y la realizó en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.
La tardanza en la entrega de prerrogativas derivada del registro a destiempo perjudicó la campaña.	RSP FM PES	Los recursos se alcanzan hasta que el instituto es considerado partido político, por tanto la asignación fue apegada a la figura jurídica y a la norma de financiamiento. Era imposible otorgar prerrogativas, ya que el partido no era titular de tal derecho.
Clima de Violencia perjudicó el acceso a poblaciones específicas.	RSP PES	El clima violento no impidió la celebración de las elecciones ni el desempeño de las campañas electorales. No se acreditó la afectación en modo, tiempo y lugar. Sí hubo un clima violento, pero afectó por igual a todos los partidos en competencia.
Intervención del Presidente llamando a votar por MORENA.	PES	Si bien se constató la intervención del Ejecutivo en 4 de los 50 días analizados, no hay afectación directa al partido PES y no hay alusión directa por el voto hacia MORENA.
Intervención de <i>Influencers</i> llamando a votar por el PVEM.	PES	Si bien hay una falta reiterada por parte del PVEM, no hay demostración de afectación al partido que impugnó dicha falta.

Fuente: TEPJF. SUP-RAP-422/2021, SUP-RAP-421/2021 SUP-RAP-420/2021

CONCLUSIÓN

La exigencia a los partidos políticos de obtener, como mínimo, el tres por ciento de la votación válida como condicionante para mantener el registro se ha convertido en la principal limitante que estas opciones políticas enfrentan durante los procesos electorales desde hace más de 20 años. Contenida en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo de la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos, dentro del Título Décimo: “De la pérdida del registro de los partidos políticos”, concretamente indica como causa de pérdida de registro de un partido político el que no obtenga en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos tres por ciento de la votación válida emitida. A la luz de los resultados del proceso electoral 2021 y la situación extraordinaria provocada por la emergencia de salud, discutir sobre su pertinencia se vuelve un imperativo para la apertura del sistema de partidos a nuevas opciones. La imposibilidad de cumplir, en las últimas dos décadas, con el umbral de acceso al sistema de partidos obliga a revisar tanto las posibilidades materiales (situación de normalidad o extraordinarias de competencia política) así como de los contextos políticos que no garantizan la equidad en la lucha política (financiamiento diferenciado, tiempos diferenciados, etc.).

Pensarla como una norma constitucional que no admite excepciones y de una interpretación gramatical, sistemática, histórica y teleológica resulta claro que sólo establece un criterio cuantitativo (tres por ciento) y cualitativo (votación válida emitida) que debe cumplirse para conservar el registro. En los hechos se ha convertido en una llave efectiva que utilizan los partidos políticos ya existentes para limitar la competencia y la pluralidad de opciones con posibilidad de acceder en el tiempo al sistema de distribución de espacios de representación.

Los resultados electorales de los tres partidos de reciente ingreso al sistema de partidos nos señalan la necesidad de reflexionar no sólo sobre la llave sino también acerca de las motivaciones de los cerrajeros.

REFERENCIAS

- Baños, M. (2020). “Probables nuevos partidos políticos”, *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024*, Santiago López Acosta (coord.), EEEG-IEM.
- Escamilla, A. González, M. (2015). *El nuevo sistema político mexicano en 2015*, UAM.
- INE (2020). *Partidos en formación*, en <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-formacion/>
- INE (2021). *Numeralia de procesos electorales 2020-2021* <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia-final05082021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- INE (2021a). *Computos*, en <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- INE (2021b). *Partidos perdieron registro*, en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>.

- Laboratorio Electoral 2021, en https://laboratorioelectoral.mx/leer/LAS_15_SENTENCIAS_MAS_DESTACADAS_DE_LAS_ELECCIONES_2021
- Martínez, A. (2018). “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica”, *Revisa de El Colegio de San Luis*, Nueva época, año VIII, número 15.
- Montero, J. Gunther, R. Linz, J.(coord.) (2007). *Partidos políticos, viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta.
- Ostrogorski, M (2008). *La democracia y los partidos políticos*, Trotta.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de partidos*, Alianza.
- Reveles, F. (2008). *Partidos políticos, , apuntes teóricos* Gernika- UNAM.
- Rodríguez, J. (2004). “El complemento de la representación: el dilema de los partidos emergentes”, en, Mirón, Rosa María y Ricardo Espinoza (coords.). *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones políticas de autoridad*, UAM-UNAM-AMEP.
- Sánchez de Dios, M- (2018). “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI” en *Apuntes electorales*, Año XVII núm. 58, [https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20\(3\)%20\(2\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20(3)%20(2).pdf);
- Van L. (2021) “Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, TEPJF- Integralia. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema2-Sub1.pdf>

LEYES, ACUERDOS Y SENTENCIAS

INE

INE/CG1443/2021.

INE/CG83/2020.

INE/CG82/2020.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf

Diario Oficial de la Federación (2014). Ley General de Partidos Políticos <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

TEPJF

SUP-RAP-420/2021

SUP-RAP-421/2021

SUP-RAP-422/2021

SUP-RAP-172/2021

SUP-REC-1159/2021

SUP-REP- 243/2021

SUP-JDC-10257/2020

SUP-REC-1410/2021

SUP-REC-1414/2021

SUP-JRC-166/2021

SUP-RAP-116/2020

REPRESENTACIÓN POLÍTICA E INTEGRACIÓN DE LXV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2021)

Ricardo Espinoza Toledo

INTRODUCCIÓN

En las elecciones mexicanas de medio mandato, de 2021, se disputaron dos proyectos políticos divergentes, el de MORENA y su coalición, “Juntos Hacemos Historia”, frente al representado por la alianza denominada “Va por México” (PAN, PRI y PRD). Esta confrontación, si bien no surgió en este proceso electoral, adquirió tonos muy elevados y fuertes, porque, al igual que en 2018, iba más allá de la selección del personal que integraría las instituciones representativas. Estaba en juego la decisión acerca de consentir o castigar el programa impulsado por el gobierno federal surgido en 2018.

No era, entonces, una elección intermedia como las anteriores, en las que un mismo y único proyecto, el neoliberal, luego concretado en el Pacto de 2012, buscaba distribuirse los cargos públicos, en una especie de rotación arreglada. Esta vez se trataba de la ocasión para debilitar al gobierno en turno, para estos; o afirmar el horizonte definido desde 2018, para los otros. Más aún, unos y otros tenían presente la importancia estratégica de esas elecciones con miras a las presidenciales de 2024.

Tampoco era un proceso como los otros porque se daba bajo los efectos nefastos de la pandemia del Covid-19, destructiva en muchos sentidos y para la cual ningún gobierno estaba preparado. Entre confinamientos, nuevos hábitos sanitarios, contagios, hospitalizaciones y muertos, la economía mundial, registró una caída espectacular que llevará tiempo superar. Oportunidad excepcional para los adversarios del lopezobradorismo que reproducían las críticas frontales de moda contra gobiernos de países desarrollados, pero en un México gravemente afectado en materia de derechos sociales y civiles desde mucho antes de la pandemia.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el registro de dos coaliciones parciales denominadas “Va por México” y “Juntos Hacemos Historia”; la primera integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD), mientras que la segunda por el Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México

(PVEM) y MORENA. “Va por México” determinó postular 176 fórmulas de candidaturas a diputados por el principio de Mayoría Relativa para contender en el Proceso Electoral Federal 2020-2021; en tanto, Juntos Hacemos Historia postuló 151 fórmulas de candidaturas a diputaciones por el mismo principio para participar el 6 de junio, de 2021 INE, 2021 a.

Las elecciones son la fuente del sistema de representación política; es cuando los ciudadanos deciden no sólo quién los va a gobernar y representar, sino el programa que respaldan. La representación es, esencialmente y al mismo tiempo, principio de legitimación política, estructura institucional (duradera y elemento de garantía fundamental) y modalidad de comportamiento. Se funda en “una relación estable entre ciudadanos y gobernantes gracias a la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos y frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.” (Cota, 1996). De ahí la pregunta que guía este texto: ¿Confirman las elecciones de 2021 los nuevos objetivos del sistema de representación política definido en 2018?

Nuestro propósito es estudiar las consecuencias e implicaciones políticas de la elección y analizar los desafíos de los actores después del proceso electoral, esto es, una vez asumidos como representantes, lo cual se inscribe en la perspectiva de la gobernanza electoral. Partimos del supuesto según el que, en lo individual, los partidos grandes, MORENA y PAN, obtuvieron porcentajes de escaños en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, respectivamente, similares a los que tenían en la LXIV. Vistos por coalición, “Juntos Hacemos Historia” perdió los lugares de Encuentro Social, que no alcanzó el umbral mínimo de votos para mantener su registro, pero logró la mayoría absoluta. Por ello, se puede asegurar que esas elecciones ratificaron el mandato político que MORENA recibió en 2018.

Las organizaciones contendientes presentaban un proceso en el que sólo podía haber un ganador, pero no era así, aunque tuviera visos de consulta o referéndum sobre la continuidad o no del programa de transformación del gobierno federal. En esta elección estuvieron en disputa 21,368 cargos de elección popular a nivel federal y local: 15 gubernaturas; 1,063 diputaciones locales; 1,926 presidencias municipales y alcaldías; 2,122 sindicaturas; 15,107 regidurías, y 635 juntas municipales, concejales y presidencias de comunidad, además de la renovación de la Cámara de Diputados Federal.

Bien visto el asunto, no había posibilidades de excluir a ninguna fuerza, ni que el triunfo en un sentido u otro supusiera que una de ellas pudiera imponerse. Por lo demás, la alianza “Va Por México” no podía ignorar que casi 60 por ciento de la población exige cambios parecidos a los que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador promueve ni el gobernante y sus partidarios podían desconocer el dominio de la sociedad de mercado y el requerimiento de inversiones privadas.

Con el fin de explicarlo, este texto se organiza en tres partes, en las que se aborda: 1/ La reconstrucción de la representación política; 2/ 2021, elecciones de medio mandato; 3/ Los desafíos de la LXV Legislatura.

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Muchas personas descontentas con la reacción de su país frente a la pandemia culpaban no sólo a su Gobierno, sino a la democracia misma, de acuerdo con una encuesta llevada a cabo en doce países de cuatro continentes. La pandemia ha tenido un elevado coste humano y económico. En Estados Unidos de América (EUA) han muerto más personas de Covid-19 que soldados estadounidenses en las dos guerras mundiales. Otras más han visto su medio de vida en peligro. En su primer discurso ante una sesión conjunta del Congreso, el presidente de EUA, Joe Biden, declaró que los líderes políticos debían demostrar que la democracia 'todavía funciona', cumpliendo con el deber de proteger a las personas durante la peor pandemia del último siglo (Becher, Longuet Marx y Pons, 2021).

En la actualidad, mucha gente ha perdido la confianza en sus líderes. Frente a los crecientes riesgos y al fracaso colectivo para solucionarlos, comenzamos a buscar culpables. Hay quienes señalan a los líderes políticos ineptos, otros culpan a los presidentes ejecutivos de empresas y una minoría desesperada y cada vez más numerosa percibe una conspiración de las élites detrás del pesimismo actual. El asunto es más complicado. En el corazón del fracaso para anticipar y gestionar los riesgos mundiales reside un problema irresuelto de gobernanza mundial. El cambio climático, la profundización de las divisiones sociales, la reaparición de enfermedades infecciosas, las crisis de la deuda y la inadecuada regulación de las tecnologías, muestra que nuestras instituciones y sus líderes ya no son adecuados para sus objetivos. La degradación de la gobernanza mundial fue en gran medida una cuestión de erosión gradual (Schwab, enero 17, 2022). Levitsky y Ziblatt (2018) apuntan que las democracias suelen ser desmanteladas lentamente por las élites, atropello tras atropello.

El cuestionamiento es a un sistema de representación política que estableció la doctrina neoliberal como programa de gobierno. El orden económico actual fue la consecuencia de decisiones políticas deliberadas tomadas por gobiernos democráticos (Polanyi, 2004; Iversen y Soskice, 2019). Las economías en crisis han afectado a las democracias establecidas. Por ello, en la era del conservadurismo, las fallas del proyecto neoliberal han sido también las del sistema de gobierno representativo (Espinoza Toledo, 2019).

Lo que se impuso por neoliberalismo durante los últimos 30 años es un liberalismo económico unidimensional, un fundamentalismo de mercado dogmático que tenía muy poca aceptación en la realidad humana (Garton Ash, 2021). Un efecto de la globalización ha sido fortalecer el poder del capital en relación con el trabajo organizado dentro de las economías desarrolladas. Se han establecido monopolios a una escala sin precedentes, en detrimento de un mercado verdaderamente competitivo. La ausencia de mercados debidamente regulados es otro límite a la libertad.

EUA y Europa occidental padecen los efectos negativos de años de privatización y comercialización, que han generado mayor dependencia de recursos y productos de empresas privadas: electricidad, gasolinas, gas, que han visto disparar sus precios, a capricho de las empresas, al grado de

convertirse en una muy pesada carga en el presupuesto de las familias. Eso sin contar el problema de escasez, causa, a la vez, del aumento progresivo e incontenible de precios.

En las últimas décadas, el liberalismo ha estado demasiado seducido por el dinero y ha sido muy indulgente con el poder privado a expensas del poder público. Ahora encontramos políticos que necesitan dinero para luchar contra las elecciones, funcionarios públicos que buscan trabajo después de la jubilación anticipada y ONG que se inclinan y adulan a los ricos de este mundo (Garton Ash, 2021)..

Escribe Garton Ash (2021).

Mientras prestamos mucha atención a la otra mitad del mundo en las últimas décadas, nosotros, los liberales cosmopolitas, prestamos muy poca atención a las otras mitades de nuestras propias sociedades. Hablamos mucho sobre “la comunidad internacional”, mucho menos sobre las comunidades nacionales. Al concentrarnos en el deseo legítimo de diversas minorías por el reconocimiento de sus complejas identidades, no pudimos ver cómo aquellos a quienes los primeros multiculturalistas habían asumido que pertenecían a mayorías seguras ahora se sentían cada vez más inseguros y amenazados en sus propias identidades. Esto dejó la puerta abierta a la “política de identidad blanca” de Trump y los de su calaña. El resentimiento de la mayoría por sentirse como una minoría fue aumentado por el desprecio epistocrático de las élites liberales por la mitad de la sociedad sin educación superior[...]

El modelo de gobernanza que surgió a fines de la década de 1960 afirmaba la supremacía de la riqueza material y coincidió con el ascenso del “capitalismo de los accionistas” propuesto por Milton Friedman y la financierización mundial progresiva. Esta nueva clase gerencial, responsable sólo ante los accionistas, era absoluta, y tenía un alcance mundial. Y aunque la crisis financiera mundial del 2008 hirió gravemente a esta forma de gobernanza, su visión estrecha siguió prevaleciendo hasta el brote de la pandemia de Covid-19, y se ha mantenido. Esa mentalidad tiene que cambiar. El mundo necesita un nuevo modelo de gobernanza que difiera de sus predecesores en varios aspectos fundamentales. En particular, si bien las finanzas, la economía y los negocios siguen siendo de vital importancia, deben estar al servicio de la sociedad y la naturaleza, y no al revés, argumenta Klaus Schwab (2022).

En México, en las elecciones de 2018 la mayoría de los ciudadanos decidió dar su consentimiento al programa promovido por Andrés Manuel López Obrador y su coalición, “Juntos Haremos Historia”. El descontento provenía no sólo de la gestión de los gobiernos anteriores, sino que el cuestionamiento mayor era a las reglas del juego del sistema político en su conjunto. La corrupción gubernamental, la impunidad, la delincuencia asociada a la autoridad, la falta de oportunidades y el deterioro de las condiciones de existencia de las mayorías, fue empujando a los ciudadanos a buscar otra opción política. Ese programa fue refrendado en las elecciones intermedias de 2021.

A la vida y al modo de vida amenazadas por la falta de acceso a la justicia, conmutativa y distributiva, y por las delincuencias, se sumó la pandemia de Covid-19 que, como otra vuelta de tuerca, fue una nueva amenaza a la salud y la vida de las personas. A la desventajosa situación anterior se

agregó el doble carácter sanitario y económico de la crisis derivada de la pandemia, escenario doblemente complicado en el que se desempeñó el sistema representativo mexicano surgido en 2018. El compromiso era otro: acabar con el fundamentalismo de mercado dogmático.

En el nuevo programa, el horizonte definido es la transformación nacional. El objetivo es lograr un cambio de régimen que permita hacer de la honestidad una forma de gobierno y que el Estado sea el protector de los intereses de la mayoría de los mexicanos. El modelo diseñado es una economía de mercado donde un gobierno democrático promueva en cada etapa el proyecto nacional y haga efectivos los derechos sociales y civiles de una Constitución creada para lograr una asignación socialmente justa de los recursos.

Durante la LXIV Legislatura (2018-2021) se instrumentaron cambios en materia salarial, laboral, fiscal y comercial; se rehízo la reforma educativa; se aprobaron reformas diversas para el combate a la corrupción; se creó la Guardia Nacional para proteger a las personas; se impulsaron programas sociales amplios; se saneó y recortó el gasto de la administración federal. Se aprobó, cada año, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) dando prioridad a apoyos sociales y a las grandes obras públicas, sin endeudamiento externo y sin nuevos ni mayores impuestos.

El sistema político ha experimentado los efectos del combate a la corrupción, la eliminación del fuero presidencial, la revocación del mandato y las consultas populares. El paquete de reformas a la Constitución y a diversas leyes federales aprobado a lo largo de la LXIV Legislatura es el fundamento de la modificación de un modelo económico que se basaba en administrar los recursos públicos en favor de una élite para, ahora, dar prioridad a sectores mayoritarios antes marginados.

El Congreso y el gobierno se dedicaron a cambiar muchas de las estructuras políticas y económicas que caracterizaron el periodo anterior. Uno de sus propósitos es impulsar la autosuficiencia alimentaria y la soberanía energética. Es justamente en materia energética que reside el mayor de los desafíos de la LXV Legislatura, la surgida de las elecciones intermedias de 2021.

Con ese propósito, una de sus primeras acciones fue la organización de foros para analizar y consultar sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia eléctrica presentada por el presidente de la República (presentada el 7 de abril de 2021). La Cámara de Diputados inició las consultas para la reforma eléctrica el lunes 17 de enero, y concluyó el 14 de febrero, de 2022, tras 27 foros y más de 100 participantes entre expertos, empleados del gobierno, representantes de empresas privadas, ecologistas, académicos e integrantes de la sociedad civil. Para la Junta de Coordinación Política (Jucopo) era importante que se expresaran las distintas posiciones de los sectores involucrados e interesados en el tema. Esas aportaciones servirían a los grupos parlamentarios para llegar a acuerdos sobre el proyecto sometido a su consideración. También tenía como finalidad que la sociedad conociera el alcance de la iniciativa enviada por el Ejecutivo federal acerca del sector eléctrico en relación con trámites, distribución y suministro de energía, esencial para la vida de las familias y las

empresas (La Jornada, enero 15, 2022). Corresponde a las Comisiones Unidas de Energía y Puntos Constitucionales elaborar el dictamen de la propuesta de reforma eléctrica para someterlo a discusión y votación del Pleno.

A ese procedimiento de consulta se le conoce como Parlamento Abierto, un nombre más publicitario que efectivo, porque parlamento abierto refiere una acción permanente, continua, una forma de ser del Congreso y es una excepción en su desempeño (Espinoza y Meyenberg, 2017). Sin ser esa la naturaleza del Congreso mexicano, no obstante, es un paso más en la construcción de acuerdos amplios y en la redefinición de los objetivos sociales del sistema representativo.

2021: ELECCIONES DE MEDIO MANDATO

Las elecciones federales que renuevan únicamente la Cámara de Diputados se conocen como intermedias, por ser de medio mandato. Por ello, se les tiende a considerar una suerte de consulta nacional acerca del ejercicio de gobierno. Es, entonces, que puede hacerse el análisis retrospectivo, pues se conocen las acciones que el equipo gobernante puso en marcha durante los tres años anteriores. Es la primera oportunidad para los ciudadanos de sancionar al partido gobernante, que significa respaldar o negar su consentimiento.

La presencia de las oposiciones completa el cuadro: dedicadas a cuestionar las políticas gubernamentales y las decisiones legislativas, ofrecen a la ciudadanía otra manera de entender las políticas públicas, así como información contrastante. Esas dos tendencias confluyen también en los procesos electorales de medio término, relevantes, además, por preparar el terreno rumbo a la renovación de la presidencia de la República, tres años después. En cierta medida, las elecciones intermedias prefiguran o anuncian un posible desenlace electoral posterior, esto es, el de la elección presidencial.

Eso contribuye a explicar por qué las elecciones intermedias son comparables con las otras intermedias y no con aquellos procesos en los que hay elecciones presidenciales. Cuando está en juego la presidencia de la República, el comportamiento electoral adquiere otras características, debido al atractivo, el empuje mayor y la puesta en circulación de recursos también mayores en este tipo de elección. En México, en las elecciones intermedias anteriores a las del año 2021, el partido del presidente, invariablemente, había sido castigado. No ocurrió así en las de 2021.

A esa excepción se agrega el que, esta vez, la participación ciudadana fue de alrededor del 52%, cuando el promedio, en elecciones intermedias, había sido del 48%. Contribuyó a este empuje el que se eligió, simultáneamente, a 15 gobernadores, se renovaron 30 Congresos locales, además de casi 2000 Ayuntamientos, aparte, desde luego, de la Cámara de Diputados federal. Debido a elecciones concurrentes, hubo procesos electorales en la mayor parte del país. De acuerdo con el INE, se instaló el 99.73% de casillas (sólo faltaron 30 de instalarse) y no se presentaron incidentes graves o lamentables.

Los procesos electorales son la fuente de la construcción de la representación política nacional. En ellas, no se pone en riesgo la democracia. Es la posibilidad de un futuro mejor, de una mejor manera de darle curso a las diferencias. Es, a la vez, la renovación del pacto social y la afirmación de las libertades y del pluralismo político. En elecciones legislativas, en particular, el perdedor, gana algo; el que gana, no se lleva todo. Al estar en juego 500 escaños, nadie pierde todo y nadie gana todo.

En México, las intermedias son elecciones en las que, desde 1997, invariablemente se ha castigado al partido gobernante. Así ocurrió en 2003 y en 2009, al PAN, y en 2015, al PRI, salvo que, en 2015, el PRI resultó la minoría más grande, otro desenlace fuertemente cuestionado por la utilización de recursos de procedencia ilegal. El castigo se materializó desde las elecciones del año 1997, cuando por vez primera en la historia política mexicana, el PRI quedó como la primera minoría del Congreso, pierde su carácter de partido hegemónico y las oposiciones se instalan, a partir de entonces, como mayoritarias.

En 2021, los partidos grandes (MORENA y PAN), en lo individual, mantuvieron casi el mismo lugar de 2018, si bien, como hemos explicado, elecciones presidenciales y las de medio mandato, no se pueden tomar como equivalentes. En 2018 hubo elecciones presidenciales, las que más movilizan y convocan; las elecciones intermedias carecen del empuje que caracteriza a las presidenciales. La alianza PRI-PAN-PRD (“Va por México”), por su parte, no atrajo nuevos votantes, a pesar de su unión en la contienda. En términos generales, sin exceptuar ajustes, la integración de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura es próxima a la LXIV, tanto porque no se dio el castigo tradicionalmente asestado al partido gobernante en elecciones intermedias como por el hecho de que la coalición presidencial preservó la mayoría absoluta.

La coalición “Juntos Hacemos Historia” se alzó con la mayoría: obtuvo 183 de 300 diputados de Mayoría Relativa (MR) y 95 de Representación Proporcional (RP); la coalición “Va por México”, alcanzó 110 de MR y 89 de RP; Movimiento Ciudadano: 7 de MR y 16 de RP (Véase cuadro 1).

Cuadro 1. Asignación diputaciones 2021

PARTIDO	Representación Proporcional	Mayoría Relativa	Total
PAN	41	73	114
PRI	40	30	70
PRD	8	7	15
PT	7	30	37
PVEM	12	31	43
MC	16	7	23
MORENA	76	122	198
Diputaciones Totales	200	300	500

Fuente: INE, 2021.

Esta vez, los más castigados fueron los nuevos partidos. Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México, perdieron el registro. Un beneficiado de estas elecciones fue el Partido Verde.

La derrota de MORENA en Alcaldías de la Ciudad de México es la excepción frente a sus triunfos en el resto del país: tenía 13 alcaldías en su poder, de 16 en total, y se quedó con 7, pero mantuvo la mayoría absoluta en el Congreso local. El gran derrotado en las elecciones estatales y locales fue el PRI. Su dirigente nacional perdió el estado que gobernó, Campeche, donde ese partido fue relegado al tercer lugar. El PAN se sostuvo, y el avance de MORENA, ganador en 11 estados, de 15 en disputa, más el obtenido por sus aliados, San Luis Potosí, dan un total de 18 gubernaturas, que aseguran la capacidad de acción del presidente López Obrador. MORENA también ganó la mayoría en 20 Congreso estatales y tuvo muy buen desempeño en las elecciones municipales.

En cuanto a los partidos de la coalición “Va por México”, aunque el PRI y el PAN mejoraron su presencia en la Cámara, el PAN pasó del 17.9 por ciento de votos al 18.3, pero en cuanto a escaños pasa de 81 diputaciones a 114, y logra una sobrerrepresentación de más del cuatro por ciento. El PRI tampoco creció porcentualmente de manera significativa respecto a 2018: tenía el 16.5 de la votación total y ahora obtuvo el 17.8, pero pasó de 45 a 71 escaños. Para el PRD, en cambio, la coalición resultó contraproducente, pues perdió en porcentaje de votos y de escaños, y reunió solamente el 3.7 por ciento de los votos.

Desde la LXIV Legislatura, MORENA y su coalición legislativa han logrado aprobar las iniciativas de reforma constitucional promovidas por el Poder Ejecutivo porque ha contado con la anuencia de uno u otro partido fuera de su coalición, con negociación política. De hecho, la oposición en el Congreso se ha comportado como un grupo negociador y ha llegado a muchos acuerdos con el bloque mayoritario, como lo muestran todas las reformas constitucionales aprobadas a partir de entonces.

En 2021, la coalición electoral “Juntos Hacemos Historia” mantuvo la mitad más uno de los escaños de la Cámara y los partidos que la integraron obtuvieron un porcentaje de votos equivalente al logrado en 2018. MORENA y sus aliados consiguieron una cómoda mayoría absoluta. En cuanto al porcentaje de votos, MORENA y aliados de 2018 sumaron el 44 de la votación total, casi el mismo de 2021.

DESAFÍOS DE LA LXV LEGISLATURA

Los gobiernos mexicanos abrazaron el liberalismo antidemocrático como opción de desarrollo económico. Se le entiende como una democracia débil, en la que los vínculos sociales y la seguridad económica se sacrifican en favor la libertad individual (Mounk, 2018). Inicialmente fue la combinación de presidencialismo unipartidista (no competitivo) con liberalismo económico. Y la alternancia presidencial, a partir del año 2000, afianzó el proyecto económico que se presentaba como cambio

político. Hubo alternancia de partidos, pero sin proyecto alternativo. La privatización se erigió como la solución de todos los males y la intervención del Estado como causa de los problemas. Pero el credo de la libertad individual fue en detrimento de los ingresos, de por sí bajos, y de los vínculos sociales, de por sí dañados.

En México, las conferencias matutinas del presidente habían inaugurado nuevas formas de comunicación. Antes, incluso, de conocerse y declararse la pandemia, en ese espacio, los rostros de los diversos funcionarios encargados de las Secretarías y demás, se habían convertido en habituales para los seguidores de las “mañaneras” y, desde luego, el presidente de la República. De lunes a viernes, de manera ininterrumpida, el gobierno federal presentó a la vista de los ciudadanos las decisiones políticas fundamentales. Todo ello hace posible una mayor reflexión por parte de la gente sobre el sistema político en su conjunto. Las personas se han vuelto más críticas con el funcionamiento del sistema institucional. La democracia en la pandemia también ha significado impulsar reformas a las prácticas en favor de mayor libertad e igualdad, dos pilares de los regímenes democráticos.

La pandemia aceleró el ritmo de los cambios, modificó y destruyó formas de vida, profundizó las desigualdades y produjo otras, pero también generó poder entre amplios sectores que tuvieron acceso a información y a comunicación, que les permite movilizarse en defensa de sus intereses. En todo el mundo, la cobertura de los medios de comunicación ha sido intensa, además de que el doble carácter sanitario y económico de la crisis pone la atención en un conjunto de asuntos y de representantes políticos más amplio que en tiempos normales.

Las elecciones de medio mandato, las legislativas de 2021, se desarrollaron bajo el signo de la pandemia. El advenimiento de la democracia electoral en un México dirigido por siglos de políticas autoritarias permitió el acceso al gobierno de un movimiento promotor del cambio político y social, en 2018. México estaba inmerso en un proceso de transformación sistemáticamente resistido por los beneficiados del pasado, pero impulsado por la democracia electoral. Casi un año después, apareció la Covid-19, pandemia para la que ningún país estaba preparado, con mayores desventajas aquellos que, como México, padecía los efectos destructivos del crimen organizado y las distorsiones provocadas por la corrupción gubernamental y la desigualdad social.

El cálculo de la coalición “Va por México”, opositora, era que el partido del gobierno sería castigado en las elecciones, como lo estaban siendo los gobiernos en gran parte del mundo. Este proceso electoral, entre elecciones federales y locales, abarcaba casi todo el país, oportunidad extraordinaria en la que preveían el derrumbe del partido gobernante. En esa especie de consulta que son las elecciones intermedias, se probaría la errática ruta adoptada por el gobierno federal, caracterizada, aseguraban, por la destrucción de instituciones y el autoritarismo (Sin Embargo, abril 25, 2021).

Con esa convicción, en su plataforma electoral, “Va Por México” planteó, esencialmente, construir una nueva mayoría legislativa en la Cámara de Diputados por el bien de México. Era algo equivalente a la demanda del panismo en las elecciones de 2003 y 2009, cuando “quitarle el freno al cambio”

significaba neutralizar a sus adversarios, así como la reedición de la “campana del miedo”, de 2006, contra el entonces candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador. En su plataforma electoral decían buscar asegurar la división de poderes, garantizar plenamente la libertad de expresión, incentivar la participación ciudadana, establecer un nuevo pacto fiscal, respeto al estado de derecho, luchar contra la corrupción y la impunidad y promover presupuestos de egresos al servicio de los mexicanos (INE, 2021b).

Con base en esas consideraciones, sus discursos se dirigían a los sectores medios, a los privilegiados y a los grupos más ricos del país con el fin de jalarlos a su causa y movilizarlos, sin eludir a los convencidos de la causa anti Cuarta Transformación. Intensa y bien dirigida, su campaña solo tuvo un éxito relativo en la Ciudad de México, por dos motivos, básicamente: la deficiente gestión en Alcaldías morenistas y la división dentro de MORENA.

Por su lado, la plataforma electoral de Juntos Hacemos Historia (JHH) refrendó el proyecto de la Cuarta Transformación, integrada por tres temáticas y treinta y tres propuestas. En materia política propuso darle continuidad a la austeridad del gobierno, el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la Guardia Nacional, entre otros. En materia social, proseguir con la instrumentación de la Estrategia Nacional de Paz y Seguridad, los programas sociales (Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Programa Nacional de Becas para el Bienestar, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando vida, Programa Nacional de Reconstrucción y Tandas para el Bienestar), la construcción de Universidades para el Bienestar y el reforzamiento del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar. En materia económica, darle continuidad al no endeudamiento del Estado, al respeto de la autonomía del Banco de México, al no incremento de los impuestos, a la estimulación de la inversión privada, al rescate de Pemex y CFE, al fortalecimiento del Banco del Bienestar, a la reactivación económica y a los proyectos regionales (Tren Maya, Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Zona Libre de la Frontera Norte y Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles”).

Los programas sociales sectoriales han tenido una incidencia concreta en la mejoría de las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra. Los proyectos regionales de desarrollo, a su vez, generan empleo y condiciones de vida digna en beneficio de los más pobres. En ello radica la diferencia central entre la Cuarta Transformación y sus adversarios. “Por el bien de todos, primero los pobres”, no significa atender únicamente a las mayorías, sino darles prioridad para reconstruir el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión social.

El Estado, por tanto, es concebido como impulsor del bienestar. No puede ser sustituido por el mercado ni ser reducido a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones o un instrumento coercitivo en contra de las mayorías. El papel de las instituciones públicas es conducir e impulsar el desarrollo, la justicia y el bienestar para corregir distorsiones, desequilibrios e injusticias.

El Estado, a la vez, debe ser garante de la soberanía, la estabilidad y el derecho, así como árbitro de los conflictos, generador de políticas públicas coherentes y articulador de los propósitos nacionales. En esa dirección, el rescate del sector energético es para que Pemex y CFE vuelvan a operar como palancas del desarrollo nacional (INE, 2021c).

Los gobernantes mexicanos se habían dedicado a administrar las políticas definidas por el Consenso de Washington, así como los recursos públicos, promoviendo cambios a la Constitución y a las leyes para adecuarlas al libre mercado. Pero la democratización en curso, que dio paso a la primera alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, también instauró la presencia de presidentes minoritarios en el Congreso. El presidente Vicente Fox (2000-2006), surgido del PAN, no acató que “el gobierno propone y el Congreso dispone”, promesa hecha en su toma de protesta. Lo que en realidad quería era la disposición del Congreso en favor de las “reformas estructurales”, sin éxito. El presidente Felipe Calderón (2006-2012), otro gobernante de estirpe panista descubrió, hasta después de la derrota del PAN en las elecciones intermedias de 2009, que era “tiempo de pasar de las reformas posibles a las reformas necesarias”. No pasaron las posibles y tampoco llegaron las necesarias. En su actividad proselitista, el candidato del PRI (2012), Enrique Peña Nieto, decía que debían votar por él porque, a diferencia de los panistas, “nosotros sí sabemos gobernar”. Minoritario en el Congreso, como sus predecesores, el “Pacto por México”, de 2012, le permitió encapsular a la muy dispuesta oposición panista y perredista, condición para controlar al Congreso de mayoría opositora y hacer aprobar, con otras, la reforma energética, de 2013, que privatizó el petróleo y la generación de energía eléctrica.

La reforma constitucional en materia de electricidad presentada por el Poder Ejecutivo, en 2021, que cerraría el compromiso de grandes transformaciones promovidas por el gobierno, se revela fundamental por sus implicaciones políticas y constitucionales: es la recuperación del control de la Nación sobre sus recursos naturales y la instauración de la rectoría del Estado para que los energéticos sean de utilidad pública, sin excluir a los privados, a quienes les queda el 46% del mercado eléctrico, en lugar del 51% que les otorgó la reforma constitucional de 2013.

El Estado debe tener el control del sistema eléctrico y ejercerlo a través de la CFE para garantizar que los mexicanos tengan energía barata y esté al servicio de la nación. Manuel Bartlett Díaz, director de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), explicó el valor del rescate de la CFE: “El mercado eléctrico mexicano vale 315 mil millones de dólares. La CFE vale 377 mil millones de dólares. Los intereses privados han invertido 44 mil millones de dólares, pero han recuperado 22 mil millones; [...] las empresas privadas extranjeras se apropian del sistema eléctrico nacional, y de la CFE, que vale 34 veces más ...” (La Jornada, marzo 7, 2022).

Las “sociedades de autoconsumo”, donde se encuentran 110 empresas, la mayoría de grandes consumidores, no pagan costos de transmisión ni impuestos ni hay competencia, lo que les permite

ser subsidiados por los clientes domésticos y por los recursos públicos, en un país con más de la mitad de su población en situación de pobreza y pobreza extrema (52.4 millones, en 2018).

Las acciones y decisiones de los pactantes de 2012, que aprobaron, entre otras reformas constitucionales, la de energía, que afecta a Pemex y a la CFE, es expresión de deficiencias en el contenido de la representación política. Lo más relevante no es el triunfo de los candidatos presidenciales panistas, Vicente Fox y Felipe Calderón (2000-2006 y 2006-2012, respectivamente), o del priísta Enrique Peña Nieto (2012-2018), sino la integración del Congreso. Ninguno de ellos tuvo el respaldo ciudadano que le diera mayoría propia en ninguna de las Cámaras del Congreso, en ninguna de las elecciones. Esos presidentes y obsecuentes creían que se trataba de un desvarío que debían corregir artificialmente, sometiendo a la mayoría adversa del Congreso. Su lectura era contraria a lo que los ciudadanos habían decidido. Esa mayoría de legisladores, por su lado, tampoco comprendió porqué habían llegado a ese órgano de representación como opositores al presidente de la República y su partido. Así, unos y otros desvirtuaron el mandato político. La inconsecuencia desembocó en un Pacto, en diciembre de 2012, que no sólo no corrigió el extravío individualista del liberalismo tecnocrático, sino que lo llevó al extremo con las reformas privatizadoras.

El sistema representativo no se reduce a mecanismos electorales ni a reglas internas de funcionamiento de los órganos de elección popular, sino que, con ese fundamento, se extiende al desempeño de sus funciones, las cuales deben tener, al menos, dos características: estar apegadas al sistema jurídico y mirar el bienestar colectivo. El conflicto de intereses financiero o de otro tipo y la falta de transparencia en su desempeño, quedan descartados. Representar conlleva la obligación del representante de explicar y justificar las políticas adoptadas (Linz, 2002), así como la responsabilidad de crear los consensos necesarios para expedir las leyes y actuar en atención del mejor interés del ciudadano (Przeworski, Stokes y Manin; 1999).

La construcción de sociedades más equitativas coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales como parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas. Si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. Pobreza y ausencia del ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano (Ocampo, 2000).

La desigualdad de ingresos puede determinar la desigualdad de oportunidades: las oportunidades que los hijos tendrán en su vida dependen en gran medida de la situación socioeconómica de sus padres. Este “acaparamiento de oportunidades” perpetúa las desigualdades. Tiene lugar cuando grupos concretos asumen el control de recursos y activos valiosos en su propio beneficio y tratan de garantizar los beneficios que generan los recursos capturados (C. Tilly, 1999; Oxfam, 2014). El aumento de la desigualdad en el seno de los países influye en el proceso político y desvirtúa las instituciones

en favor de los privilegiados, lo cual dificulta los intentos de fortalecer la participación política y de construir sistemas políticos inclusivos (Oxfam). Ese es el reto, y no sólo en el México actual.

REFLEXIONES FINALES

Elecciones constitucionales y sistema de representación política constituyen un binomio indisoluble en las democracias modernas. En países de democracia débil, como México, reconstruir la representación es condición para poner a las instituciones al servicio de las personas. Si en las democracias desarrolladas se debate la necesidad de impulsar una nueva gobernanza, las nuevas democracias no pueden estar exentas. El problema fundamental es de carácter político porque quienes deciden el rumbo de los países, el programa a instrumentar, son sus gobernantes y representantes. Y ahí, los procesos de elección definen el programa, a través del personal autorizado por la mayoría de los ciudadanos.

En México, las fallas de la representación política han estado determinadas por los intereses económicos protegidos por la concepción neoliberal. La reforma energética del 2013, la del “Pacto por México”, suponía que la privatización de recursos nacionales y de los bienes públicos sería el exitoso sustituto del Estado. La creencia en que los grupos privados y el mercado sin regulación solucionarían los problemas, no resultó en ningún país donde se instrumentó. Pero la voz única se había impuesto en México, haciéndose eco de la moda mundial, un proceso que expresaba la distorsión de la representación política nacional.

Las elecciones intermedias federales de 2021 vinieron a refrendar el respaldo social al gobierno y su programa, bajo la forma de confirmación de la decisión de 2018. El proceso de reconstrucción de la representación en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se basa en el propósito de impulsar un ajuste con respecto a los muchos excesos ocurridos en detrimento de los sectores más desprotegidos y de las regiones más abandonadas. La recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, las inversiones en grandes obras públicas, la derrama anual de 700 mil millones en ancianos, jóvenes y familias de escasos ingresos, entre otras muchas acciones, tienen como destinatarios a grupos muy empobrecidos que habían acumulado legítimos agravios con las políticas públicas de los últimos sexenios.

Finalmente, si, como sostienen Achen y Bartels (2016), lo determinante en el sentido del voto no es el cálculo racional basado en intereses o preferencias ideológicas estrictamente individuales, sino nuestra pertenencia grupal y nuestras pulsiones emocionales, el voto se decide mucho más por los resultados económicos recientes. Quizás eso explique el éxito de la coalición encabezada por MORENA en las elecciones de 2021.

REFERENCIAS

- Achen, Ch. y Larry B. (2016). *Democracy for Realists. Why Election Do Not Produce Responsible Government*.
- Becher, M. Nicolas L. Marx y V. Pons. (30 de diciembre de 2021). ¿Es la democracia el chivo expiatorio de la pandemia? *The Conversation*, reproducido en *El Economista*.
- Cotta, M. (1996). "Parlamentos y representación". En G. Pasquino *et.al. Manual de Ciencia Política*. Alianza.
- Espinoza Toledo, R. y Meyenberg Leycegui Y. (2017). Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos. En Martínez López, Cornelio, Rosa María Mirón y Pedro José Zepeda. (coords). *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República. Hacia un Parlamento Abierto*. Amep-IBD/Senado.
- Espinoza Toledo, R. (2019). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. INE
- Garton Asch, T. (2021). *The future of liberalism*. <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/the-future-of-liberalism-bre...>
- INE. (2021a). <https://centralectoral.ine.mx/2021/01/15/aprueba-ine-coaliciones-va-por-mexico-y-juntos-hacemos-historia/>
- INE. (2021b). <https://www.ine.mx/actores-politicos/plataformas-electorales/>
- INE. (2021c). <https://www.ine.mx/actores-politicos/convenios-de-coalicion/>
- Iversen, Torben y D. Soskice (2019). *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*, Princeton UP.
- Levitsky, Steven y D.Ziblatt. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Linz, J. (2002). Parties in contemporary democracies. En Richard Gunter, José Ramón Montero y Juan Linz. *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford.
- Mouk, Y. (2018). *The people vs democracy: why our freedom is in danger and how to save it*, Harvard University Press.
- Ocampo, J. A. (2000). *Equidad, Desarrollo y ciudadanía*. Cepal.
- Oxfam (enero 24, 2014). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. 178 Informe, en www.oxfam.com.
- Polanyi, K. (2004). *La gran transformación*. FCE.
- Przeworski, A. S. Stokes y Bernard Manin. (1999). *Accountability and representation*. Cambridge.
- Schwab, K. (17 de enero de 2022). Nuevo Modelo. Imaginemos la gobernanza 4.0. *Project Syndicate*, en *El Economista*.
- Sin Embargo* (abril 25, 2021). "Contra la deriva autoritaria y por la defensa de la democracia". La mayor alianza opositora de la historia tiene problemas: Morena la rebasa aún sin contar aliados.
- Tilly, C. (1999). *Durable Inequality*. University of California Press.

EL REPARTO DE LAS GUBERNATURAS Y LOS CONGRESOS LOCALES EN LAS ELECCIONES DE 2021

Javier Rosiles Salas

INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 2021 significaron una nueva reconfiguración en el mapa político del país derivado de la cantidad de cargos que estuvieron en disputa. Además de la elección a nivel federal, cabe destacar lo que estuvo en juego en lo local: 20,230 espacios de poder, entre los que destacaron 15 gubernaturas y 1,063 diputaciones locales.

MORENA fue el partido ganador en la elección de diputados federales al lograr 185 de los 300 distritos (61.67%). El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tuvieron que conformar una alianza que les permitiera ser competitivos y evitar un mayor crecimiento de la fuerza del partido fundado por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

Si bien es cierto que MORENA también fue el partido ganador en el ámbito local, no se muestra con la misma contundencia que en el federal. Lo que es irrefutable es que se trata de un partido emergente que, a siete años de su fundación y tras los resultados de los comicios de 2021, logró gobernar a más de 58 millones de mexicanos (46%) en 17 entidades. Los partidos no afines al oficialismo quedaron reducidos a gobernar cuatro entidades el PRI (21% de la población) y ocho el PAN (18%) (Arista y Flores, 2021).

Tabla 1. Cargos en disputa en el ámbito local en las elecciones de 2021

Entidad	Gobernador	Diputados		Ayuntamientos			Total
		MR	RP	Presidente	Sindicatura	Regiduría	
Aguascalientes		18	9	11	12	86	136
Baja California	1	17	8	5	5	63	99
Baja California Sur	1	16	5	5	5	48	80
Campeche*	1	21	14	13	28	102	179
Chiapas**		24	16	123	123	856	1142
Chihuahua	1	22	11	67	67	714	882
Ciudad de México***		33	33	16			82
Coahuila				38	76	400	514
Colima	1	16	9	10	10	94	140
Durango		15	10				25
Estado de México		45	30	125	198	1856	2254
Guanajuato		22	14	46	52	418	552
Guerrero	1	28	18	80	85	580	792
Hidalgo		18	12				30
Jalisco		20	18	125	125	1464	1752
Michoacán	1	24	16	112	112	874	1139
Morelos****		12	8	33	36	166	255
Nayarit	1	18	12	20	20	197	268
Nuevo León	1	26	16	51	77	449	620
Oaxaca		25	17	153	162	1070	1427
Puebla		26	15	217	217	1810	2285
Querétaro	1	15	10	18	36	148	228
Quintana Roo				11	11	117	139
San Luis Potosí	1	15	12	58	64	387	537
Sinaloa	1	24	16	18	18	153	230
Sonora	1	21	12	72	72	486	664
Tabasco		21	14	17	17	51	120
Tamaulipas		22	14	43	58	407	544
Tlaxcala*****	1	15	10	60	60	350	496
Veracruz		30	20	212	212	633	1107
Yucatán		15	10	106	106	581	818
Zacatecas	1	18	12	58	58	547	694
Total	15	642	421	1923	2122	15107	20230

*Se eligieron además 132 Juntas Municipales. **Se contempla la creación del municipio de Honduras de la Sierra en 2018. ***En CDMX se trata de alcaldías. Se eligen 204 Concejales. **** Los municipios Coatetelco, Xoxotla y Hueyapan eligieron sus autoridades a través de usos y costumbres. *****También se eligen 299 Juntas Municipales. Fuente: INE (2020).

Las condiciones en las que se desarrollaron estos comicios fueron de pluralidad y fragmentación política. Una disputa en donde por un lado se agrupan tres partidos tradicionales (PAN-PRI-PRD), de acuerdo con la definición de Wills-Otero (2015), dado que se trata de organizaciones que ya se encontraban formadas al momento de la transición a la democracia en México.

MORENA, por otro lado, es en estricto sentido un partido nuevo, cuyo registro se dio formalmente en 2014, aunque no se trata necesariamente de una organización moderna, en tanto que es encabezada por un liderazgo de amplia experiencia en la política nacional y se ha mostrado incapaz de generar nuevos liderazgos que compitan por los cargos; muchas de sus estructuras constituyen un trasvase justamente de los partidos tradicionales, especialmente del PRI y el PRD.

Las elecciones de 2021 muestran la necesidad de ser cuidadosos al caracterizar al partido actualmente en el gobierno federal. No es posible hablar de un partido hegemónico en el sentido sartoriano¹ debido a que sí existe competencia por el poder y se presentan posibilidades de alternancia (Sartori, 2005). A reserva de plantear una categoría más adecuada, MORENA está en un punto en el que encaja como un partido de vocación mayoritaria,² y dado que ocurre en un marco de multipartidismo, constituye un síntoma de partido dominante (Duverger, 1957).

Para abonar hacia una caracterización mucho más certera de MORENA y analizar la reconfiguración política en lo local producto de las elecciones de 2021, a continuación se examinan los resultados tanto en las 15 gubernaturas que estuvieron en disputa como en las 30 entidades federativas en las que hubo un recambio en sus congresos.

ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES

Es común que las elecciones en el nivel federal se consideren más atractivas y con ellas se pierda un tanto de vista lo que ocurre en lo local, sobre todo cuando existe la concurrencia como en 2021. Sin embargo, no sólo es imprescindible revisar lo que sucede en la esfera subnacional, sino que resulta revelador de diversas situaciones. Y es que las dinámicas políticas locales son muy diversas, tan variadas que las prácticas e instituciones democráticas llegan a tener una distribución desigual en el interior de los propios países (Gervasoni, 2005; Gibson, 2006 y 2012; Giraudy, 2011 y 2015; Giraudy, Moncada y Snyder, 2019).

1 De acuerdo con Sartori (2005, pag. 282), “el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No se produce de hecho la alternación, no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder”.

2 Para Duverger (1957, pag. 309), se trata de aquel partido “que posee la mayoría absoluta en el Parlamento o es susceptible de poseerla algún día, por el juego normal de las instituciones”.

Esa diversidad también debe considerar la manera como se generan los acuerdos políticos que permiten el diseño de las reglas de operación electoral y la resolución de disputas y la emisión de los resultados electorales, es decir, la gobernanza electoral (Pastor, 1999). Ésta tiene que ver con “la relación entre actores, reglas, procesos, procedimientos y acciones en el marco de comicios competitivos”, para cuyo análisis pueden utilizarse categorías como “actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales” (Medina, 2016, pags. 15-16).

De manera que la gobernanza electoral, su puntual desarrollo en el nivel nacional, pero también en cada uno de los territorios subnacionales, es un factor que puede favorecer u obstaculizar el desempeño democrático. Está claro que existen variaciones en cuanto al avance e integración de los elementos de la gobernanza en el ámbito local: “hay estados con un avance muy limitado en términos de normas que garanticen elecciones locales libres, limpias, justas y transparentes; otros más han experimentado cambios acelerados y positivos; incluso hay casos de marcado retroceso, con normas discrecionales y control gubernamental de las elecciones” (Méndez y Loza, 2013, pag. 10).

Cabe hablar de una gobernanza electoral multinivel, en donde pueden presentarse diferentes configuraciones institucionales en cada nivel del Estado, diseños híbridos horizontales, así como heterogeneidad entre las arquitecturas comiciales de los mismos niveles subnacionales; además de que la vinculación entre las distintas unidades se concreta no sólo de manera formal, sino también informal (Torres, 2019).

En este marco, existe un grupo de actores que cabe destacar: los gobernadores. Por mucho tiempo fueron abandonados en su estudio, probablemente derivado de la preponderancia política del presidente del país (González Oropeza, 1985). Se tenía una idea de ellos como enviados presidenciales, sin voluntad o autoridad propias; se les mencionaba más bien como una prueba del centralismo y sometimiento al poder del Ejecutivo federal (Hernández Rodríguez, 2008).

Con el tiempo, y particularmente a partir de la alternancia federal en 2000, se fue considerando a los gobernadores como figuras relevantes, sobre todo a partir de una revaloración de los diferentes recursos que efectivamente manejan. Ocurrió un proceso de reemergencia del poder de los gobernadores que los convirtió en actores capaces de influir más allá de las fronteras territoriales de los estados que gobernaban (Pacheco, 2011). Habrá que comenzar a discutir en qué medida ese poder aumentó o se ha ido desvaneciendo con la llegada de López Obrador a la Presidencia y el crecimiento de MORENA.

El tema de las alternancias en el nivel local también es de suma relevancia. En el caso mexicano, la primera ocurrió en 1989 en Baja California, once años antes que en el nivel federal. Cabe definir una alternancia como “la obtención del cargo, tras la celebración de elecciones, por una fórmula política distinta a la que estaba en el poder. Ello supone que una fuerza política, bajo el nombre de partido político o de gran coalición o alianza sociopolítica, reemplaza a otra diferente” (Alcántara, 2016, pag. 10).

Puede discutirse el hecho de que, como señala Bovero (2020), la alternancia en el poder no garantiza que se esté en un entorno democrático, esto es, no resultan ser necesariamente una prueba suficiente de la naturaleza democrática de un régimen político. Aunque también es verdad que cuando se desarrolla un juego electoral libre, igual, competitivo y periódico en el largo plazo la alternancia termina por suceder (Alcántara, 2016). Como sea, en el caso mexicano la alternancia sí debe verse como un síntoma de democratización (González Ulloa, 2017).

Por lo que respecta al ambiente en que se desenvuelve un gobernador, un primer elemento a considerar —porque puede ser determinante para el éxito de su gobierno en el interior del estado y para incrementar o disminuir sus posibilidades de influencia en territorios más extensos— lo constituye la composición del congreso local. Se muestra un escenario en el que pudieran reproducirse ciertas conductas que ocurrían a nivel federal: el Poder Legislativo como un “confirmador” de iniciativas del Poder Ejecutivo (Casar, 2002), una subordinación tal al poder del presidente o el gobernador que en los hechos se presente una “fusión de poderes” (Nacif, 2007) o que el congreso funcione como “mera oficina de trámite” del Ejecutivo (Béjar, 2009).

O pudieran presentarse situaciones distintas en las que los Congresos locales desempeñen de manera más efectiva sus cuatro funciones sustanciales: legitimar y representar —transversales en la actuación del Parlamento—, así como legislar y controlar (fiscalización), de tipo más procedimental (García, 2017). Esto bajo las tareas que históricamente se le atribuyen al Legislativo, que tienen que ver con contener el poder del Ejecutivo (Blondel, 2006).

En América Latina en particular existen serios cuestionamientos sobre la manera en que se desempeñan los entes parlamentarios, en tanto que: 1) el procedimiento legislativo es impulsado sobre todo por el gobierno, 2) las leyes aprobadas de iniciativas presidenciales resultan ser las más importantes y de mayor trascendencia y 3) la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por los legisladores es mucho menor que la del Poder Ejecutivo (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 96).

El Poder Legislativo y su conformación constituye un aspecto de suma relevancia para la gobernanza electoral. En primer lugar, porque su integración es resultado de esa gobernanza y, en segundo lugar, porque se trata del punto de partida para el rediseño de las reglas electorales. Los órganos legislativos, además, se muestran como los espacios en donde se debaten las propuestas para la modificación del entramado normativo y se posibilita la negociación y el acuerdo político. De ahí que sea oportuno analizar su configuración y el trabajo legislativo que desarrollan, especialmente en vísperas de procesos electorales atractivos para la ciudadanía como lo son aquellos en los que se disputa la Presidencia en el ámbito nacional y las gubernaturas en el subnacional.

Por lo pronto, lo que a continuación se expone es la manera en que quedaron conformados los nuevos Congresos en 30 entidades a partir de las elecciones de 2021, algo que permite tener una idea sobre las posibilidades que tendrán los gobernadores para ejercer el gobierno. En ese sentido hay

dos opciones: que se trate de gobiernos divididos, cuando el partido al que pertenece el gobernador no tiene el número de escaños suficiente para aprobar por sí solo las iniciativas de ley y por tanto debe lograr consensos con los partidos opositores, o gobiernos unificados, cuando el partido del gobernador posee la mayoría en el congreso y, por tanto, cuenta con el respaldo necesario y mayor comodidad para ejercer el gobierno (Jiménez, 2006).

En términos de gobernanza electoral, los gobiernos unificados representan mayores posibilidades de alteraciones a los entramados jurídico-electorales en beneficio del grupo en el poder, donde en el caso de los estados la influencia del gobernador, por lo menos para el caso mexicano, es notable. Los gobiernos divididos se han presentado en el 97% de los congresos locales del país, siendo los primeros casos Baja California y Michoacán en 1989. Entre ese año y 2019, de un total de 334 legislaturas, 54% han sido de gobierno unificado y 46% de mayorías divididas (Solano y Juárez, 2021).

QUINCE GUBERNATURAS EN DISPUTA

MORENA fue el partido ganador en las elecciones de 2021 en donde estaba en juego el recambio del gobernador. Triunfó en 11 de los estados en competencia. Hay que destacar que el triunfo más holgado para MORENA se presentó en Nayarit, con una diferencia de 28.85% frente a Movimiento Ciudadano (MC); aunque la diferencia más amplia se pudo observar en Querétaro, en donde el candidato postulado por el PAN y Querétaro Independiente logró una ventaja de más de 30 puntos respecto de su rival más cercano, de MORENA. En contraparte, los resultados más cerrados en favor de MORENA, con un margen de victoria por debajo del 10%, ocurrieron en Campeche (1.67%), Michoacán (2.56%), Colima (5.41%), Baja California Sur (6.64%) y Guerrero (8.87%).

Por lo que respecta a la oposición al partido del presidente, se debe llamar la atención sobre el hecho de que si bien la alianza PAN-PRI-PRD fue la que en el mayor número de casos le hizo frente a MORENA, también destacan casos en los que esto no se presentó: en Baja California fue el Partido Encuentro Solidario, en Campeche y Nayarit MC. Los cuatro estados en donde la oposición pudo ganar la gubernatura fueron Chihuahua, Querétaro y Nuevo León; en este último la pelea no fue contra MORENA, que cayó hasta el cuarto lugar. En San Luis Potosí, el candidato ganador fue postulado por una alianza entre el PVEM y el PT.

Otro dato a destacar es la concentración del voto en las dos candidaturas más importantes. Salvo en el caso de MC, los partidos optaron por competir en bloque. Esto explica porque se alcanzan en general concentraciones bastante altas. Cuando se ubicaron en alrededor del 60%, es síntoma de que otros partidos además de PAN-PRI-PRD alcanzaron alguna cantidad importante de votos o que justo esta coalición fue dividida a la liza electoral en ese territorio.

Tabla 2. Principales resultados de las elecciones a la gubernatura en 2021

Entidad	Primer lugar	Votos (volumen)	Votos (%)	Segundo lugar	Votos (volumen)	Votos (%)	Margen victoria	Concentración (%)
Baja California	MORENA-PT-PVEM	390,421	48.19	PES	252,141	31.12	17.07	79.31
Baja California Sur	MORENA-PT	123,683	46.65	PAN-PRI-PRD-PH-Partido de Renovación Sudcaliforniana	106,077	40.01	6.64	86.66
Campeche	MORENA-PT	123,741	33.22	MC	117,522	31.55	1.67	64.77
Chihuahua	PAN-PRD	493,235	43.55	MORENA-PT-Panal	357,158	31.53	12.02	75.08
Colima	MORENA-Panal	93,690	32.93	PAN-PRI-PRD	78,317	27.52	5.41	60.45
Guerrero	MORENA	253,143	46.34	PRI-PRD	204,645	37.47	8.87	83.81
Michoacán	MORENA-PT	654,837	41.59	PAN-PRI-PRD	614,576	39.03	2.56	80.62
Nayarit	MORENA-PT-PVEM-Panal	207,633	49.32	MC	86,187	20.47	28.85	69.79
Nuevo León	MC	700,352	36.69	PRI-PRD	533,852	27.97	8.72	64.66
Querétaro	PAN-Querétaro Independiente	457,017	54.26	MORENA	201,357	23.91	30.35	78.17
San Luis Potosí	PVEM-PT	291,216	36.14	PAN-PRI-PRD-Partido Conciencia Popular	263,095	32.65	3.49	68.79
Sinaloa	MORENA-Partido Sinaloense	496,787	56.61	PAN-PRI-PRD	286,289	32.62	23.99	89.23
Sonora	MORENA-PT-PVEM-Panal	419,662	51.51	PAN-PRI-PRD	290,753	35.69	15.82	87.2
Tlaxcala	MORENA-PT-PVEM-Panal-PES	248,142	48.61	PAN-PRI-PRD-Partido Alianza Ciudadana-Partido Socialista	189,575	37.13	11.48	85.74
Zacatecas	MORENA-PT-PVEM-Panal	313,784	48.73	PAN-PRI-PRD	246,900	38.34	10.39	87.07

Fuente: Elaborado con base en los PREP 2021 de cada estado.

Resulta oportuno considerar los perfiles de quienes se convirtieron en gobernadores como resultado de haber obtenido el triunfo en las elecciones de 2021. En el caso de MORENA resaltan casos de liderazgos experimentados que militaron por muchos años en el PRI, como Miguel Ángel Navarro de Nayarit y Lorena Cuéllar de Tlaxcala. En el caso de Colima, donde ganó una joven de 34 años, Índira Vizcaíno, tiene cierto ascendente político al ser hija de un reconocido líder izquierdista en el estado.

Tabla 3. Candidaturas ganadoras en las elecciones por las gubernaturas en 2021

Entidad	Coalición	Gobernador/a	Perfil
Baja California	MORENA-PT-PVEM	Marina Del Pilar Ávila Olmeda	Sólo ha militado en MORENA. Se desempeñaba en el ámbito académico antes de dedicarse a la política profesionalmente.
Baja California Sur	MORENA-PT	Victor Manuel Castro Cosío	Antes fue dos veces candidato a la gubernatura, en 1987 por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y en 2015 por MORENA, a donde llegó después de renunciar al PRD.
Campeche	MORENA-PT	Layda Sansores San Román	Hija del exgobernador de Campeche Carlos Sansores Pérez. Ha militado en el PRI, PRD, Convergencia y MORENA.
Chihuahua	PAN-PRD	María Eugenia Campos	Militante panista. Primera mujer en gobernar la capital de Chihuahua, cargo para el que fue reelecta. Ha ocupado cargos en la administración federal con Vicente Fox, así como en el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo del estado.
Colima	MORENA-Panal	Índira Vizcaíno Silva	Hija del líder de izquierda en la entidad Arnoldo Vizcaíno Sánchez. Fue nombrada delegada de Programas para el Bienestar del gobierno federal. Antes de MORENA, militó en el PRD.
Guerrero	MORENA	Evelyn Salgado Pineda	Fue candidata emergente de MORENA una vez que a su padre, Félix Salgado Macedonio, le fue cancelado el registro por el INE y el Tribunal Electoral.
Michoacán	MORENA-PT	Alfredo Ramírez Bedolla	Fue candidato emergente de MORENA luego de que a Raúl Morón le fuera cancelado el registro por el INE y el Tribunal Electoral. Fue militante del PRD desde 1997. En 2015 fue candidato de MORENA a la presidencia municipal de Morelia
Nayarit	MORENA-PT-PVEM-Panal	Miguel Ángel Navarro Quintero	Renunció a 29 años en el PRI. Anteriormente fue dos veces candidato a la gubernatura, en 2005 por el PRD y en 2017 por MORENA.

Continuación: Tabla 3 Candidaturas ganadoras en las elecciones por las gubernaturas en 2021

Nuevo León	MC	Samuel García Sepúlveda	Formó parte del movimiento “Rescatemos Nuevo León” creado en 2014 e impulsado por empresarios. Posteriormente entró a MC. Es reconocido por ser un “influencer”.
Querétaro	PAN	Mauricio Kuri González	Es un militante panista que se ha desempeñado como coordinador parlamentario del PAN en el Senado, así como presidente de la Cámara Nacional de Comercio (Canaco) y de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en Querétaro.
San Luis Potosí	PVEM-PT	Ricardo Gallardo Cardona	Es hijo de Ricardo Gallardo Juárez, quien ha sido presidente municipal de Soledad y de San Luis Potosí. Se desempeñó como gerente general de la empresa Gallardo Continental.
Sinaloa	MORENA-Partido Sinaloense	Rubén Rocha Moya	Anteriormente fue dos veces candidato a la gubernatura, en 1986 por la alianza de izquierda Movimiento Popular Sinaloense y en 1998 por el PRD.
Sonora	MORENA-PT-PVEM-Panal	Alfonso Durazo Montaña	Fue secretario de Seguridad y Protección Ciudadana en el actual gobierno federal. Ha sido secretario particular del candidato priista a la Presidencia Luis Donaldo Colosio y ha trabajado en las campañas de Vicente Fox en 2000 y López Obrador en 2006.
Tlaxcala	MORENA-PT-PVEM-Panal-PES	Lorena Cuellar Cisneros	Militó en el PRI por 20 años. Es nieta de los ex gobernadores Crisanto Cuéllar Abarca y Joaquín Cisneros Molina. Fue candidata a la gubernatura en 2016 por el PRD.
Zacatecas	MORENA-PT-PVEM-Panal	David Monreal Ávila	Ha militado en el PRI, PRD, PT y MORENA. Anteriormente, fue en dos ocasiones candidato a la gubernatura, en 2010 por el PT y en 2016 por MORENA.

Fuente: Elaborado con base en la revisión de diarios nacionales y locales.

En el caso de las cuatro gubernaturas que no ganó MORENA, hay que considerar algunos aspectos. En primer lugar, dos de ellas fueron para el PAN, postulando militantes del partido, como lo son María Eugenia Campos y Mauricio Kuri. En segundo lugar, es MC quien gana en uno de los estados más importantes por su cantidad de población y desarrollo económico como lo es Nuevo León. Ahí el candidato triunfador fue reconocido por el uso de las redes sociales junto a su esposa, Mariana Rodríguez, como estrategia de campaña. Finalmente, en el caso de San Luis Potosí es el PVEM a quien se le adjudica el triunfo, aunque debe tenerse en cuenta que se trata de un partido aliado al oficialismo.

De manera tal que de las 15 gubernaturas en disputa, 11 quedaron en poder de MORENA y sus aliados, más San Luis Potosí, en donde el partido ganador, en alianza con el PT, pudiera considerarse entre ellos. En las tres restantes, dos fueron obtenidas por el PAN y una más por MC. Existe un avance notable del partido del presidente, pero también algunos territorios en los que grupos locales pudieron contener su fuerza y generar una especie de ínsulas opositoras en medio de la marea triunfadora morenista.

PRIMEROS ESTADOS CON CUATRO ALTERNANCIAS

Uno de los datos más significativos de las elecciones de 2021 es que por primera vez algunas entidades sumaron cuatro alternancias. Se trata de Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala. Hasta antes de estos comicios, tres estados no habían vivido una sola alternancia: Coahuila, Estado de México e Hidalgo, una triada gobernada por el PRI. Como se puede apreciar en la tabla 4, el PRI es el partido con el mayor número de derrotas: en siete casos pierde a manos de MORENA y en uno del PVEM. MORENA también le gana una gubernatura al PRD y dos al PAN. Por primera vez MORENA logra mantenerse en un gobierno (Baja California), y el PAN retiene las gubernaturas de Chihuahua y Querétaro. Y en un caso singular, en Nuevo León un gobernador sin partido es sustituido por otro postulado por una organización política de fuerza todavía regional como lo es MC.

Tabla 4. Alternancias en las gubernaturas en los estados con elecciones en 2021

Entidad	Alternancias	Cadena de alternancias	Estatus 2021
Baja California	2	PRI-PAN-PAN-PAN-PAN-PAN-MORENA-MORENA	Continuidad de MORENA
Baja California Sur	3	PRI-PRI-PRD-PRD-PAN-PAN-MORENA	Alternancia de PAN a MORENA
Campeche	1	PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA
Colima	1	PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA
Chihuahua	3	PRI-PAN-PRI-PRI-PRI-PAN-PAN	Continuidad del PAN
Guerrero	3	PRI-PRI-PRI-PRD-PRD-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA
Michoacán	4	PRI-PRI-PRI-PRD-PRD-PRI-PRD-MORENA	Alternancia de PRD a MORENA
Nayarit	4	PRI-PRI-PAN-PRI-PRI-PAN-MORENA	Alternancia de PAN a MORENA
Nuevo León	4	PRI-PRI-PAN-PRI-PRI-Indep-MC	Alternancia de independiente a MC
Querétaro	3	PRI-PRI-PAN-PAN-PRI-PAN-PAN	Continuidad del PAN
San Luis Potosí	3	PRI-PRI-PRI-PAN-PRI-PRI-PVEM	Alternancia de PRI a PVEM
Sinaloa	3	PRI-PRI-PRI-PRI-PAN-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA
Sonora	3	PRI-PRI-PRI-PRI-PAN-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA
Tlaxcala	4	PRI-PRI-PRD-PAN-PRI-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA
Zacatecas	3	PRI-PRI-PRD-PRD-PRI-PRI-MORENA	Alternancia de PRI a MORENA

Fuente: Elaborado con base en resultados electorales.

Los resultados aquí analizados sitúan al PRI en las peores condiciones de su historia en materia de gubernaturas, al encabezar el Poder Ejecutivo tan sólo en cuatro. En contraposición, MORENA pasó de tener tres gubernaturas en 2018 a 16 en 2021, un incremento sustancial y en poco tiempo. MC, por su lado, suma un gobierno estatal más (antes Jalisco y ahora Nuevo León).

Tabla 5 Evolución en la procedencia partidaria de los gobernadores durante seis sexenios

Presidente en turno	Año de gobierno					
	1°	2°	3°	4°	5°	6°
Carlos Salinas de Gortari (PRI)	PRI 31	PRI 31	PRI 30	PRI 29	PRI 29	PRI 29
	PAN 1	PAN 1	PAN 2	PAN 3	PAN 3	PAN 3
Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	PRI 28	PRI 28	PRI 25	PRI 24	PRI 21	PRI 19
	PAN 4	PAN 4	PAN 6	PAN 6	PAN 7	PAN 8
			PRD 1	PRD 2	PRD 4	PRD 5
Vicente Fox Quezada (PAN)	PRI 18	PRI 17	PRI 17	PRI 17	PRI 17	PRI 17
	PAN 9	PAN 9	PAN 9	PAN 9	PAN 9	PAN 9
	PRD 5	PRD 6	PRD 6	PRD 6	PRD 6	PRD 6
Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	PRI 18	PRI 18	PRI 19	PRI 20	PRI 19	PRI 20
	PAN 8	PAN 8	PAN 7	PAN 6	PAN 8	PAN 7
	PRD 6	PRD 6	PRD 6	PRD 5	PRD 4	PRD 3
				MC 1	MC 1	MC 1
						PVEM 1
Enrique Peña Nieto (PRI)	PRI 20	PRI 20	PRI 19	PRI 14	PRI 14	PRI 12
	PAN 6	PAN 6	PAN 6	PAN 11	PAN 11	PAN 11
	PRD 4	PRD 4	PRD 4	PRD 5	PRD 5	PRD 3
	MC 1	MC 1	MC 1	PVEM 1	PVEM 1	MC 1
	PVEM 1	PVEM 1	PVEM 1	Indep 1	Indep 1	Indep 1
			Indep 1			PES 1
					MORENA 3	
Andrés Manuel López Obrador (MORENA)	PRI 12	PRI 12	PRI 4			
	PAN 9	PAN 9	PAN 8			
	PRD 2	PRD 2	MC 2			
	MC 1	MC 1	PES 1			
	Indep 1	Indep 1	PVEM 1			
	PES 1	PES 1	MORENA 16			
	MORENA 6	MORENA 6				

Fuente: Elaborado con base en resultados electorales.

Como antecedente, cabe recordar que, salvo en el caso de Baja California, en general MORENA obtuvo magros resultados en las elecciones inmediatas anteriores en estas 15 entidades. En Zacatecas logró 27.22% de la votación, Campeche 17.43%, Nayarit 11.95%, Baja California Sur 6.38%, Tlaxcala 6.26%, Querétaro 5.49%, Michoacán 3.81%, Sinaloa 3.78%, Guerrero 2.68%, Sonora 2.68%, San Luis Potosí 2.33%, Chihuahua 2.32%, Colima 1.27% y Nuevo León 0.31% (Navarrete, 2019).

Una vez expuesto el panorama anterior, es oportuno examinar la manera en que quedaron conformados los 30 congresos cuyas curules estuvieron en juego en los comicios que aquí se estudian.

ETAPA DE GOBIERNOS UNIFICADOS EN LOS CONGRESOS LOCALES

Con base en los resultados de los comicios de 2021, se integraron 30 congresos locales, sólo en dos estados no hubo una elección de este tipo, Coahuila y Quintana Roo. MORENA aparece como el partido que más curules obtiene, aunque el panorama es de pluralidad. Incluso en algunos estados, partidos que perdieron el registro a nivel nacional o de corte local ganaron algunos espacios legislativos. Es importante examinar los costos variables de una curul. Por ejemplo, en Chihuahua MORENA obtuvo más distritos con menos votos que la alianza PAN-PRD. Aunque es más llamativo todavía el hecho de que la alianza PAN-PRD alcanzara seis distritos de mayoría con 168,559 sufragios, en tanto que la coalición MORENA-PT-Nueva Alianza Chihuahua con una cantidad similar (166,235 votos) ganó apenas un distrito. El costo de las curules es diferente en cada entidad, pero también incluso al interior de los propios estados.

En la siguiente tabla se pueden apreciar los resultados tanto en los distritos locales de mayoría como los repartos de las diputaciones por el principio de representación proporcional.

Tabla 6 Integración partidaria de 30 congresos locales con base en las elecciones de 2021

Entidad	Mayoría relativa				RP	Diputados		
	Ganadores	Dttos	Votos (volumen)	Votos (%)		MR	RP	Totales
Aguascalientes	PAN-PRD	16	223,037	45.46	MORENA 5 PAN 1 PRI 1 MC 1 PVEM 1	18	9	27
	MORENA	1	61,702	12.58				PAN 13
	MORENA-PT	1	63,695	12.98				MORENA 6 PRD 4 PT 1 PRI 1 MC 1 PVEM 1
Baja California	MORENA	9	197,763	24.37	PES 3 PAN 3 PRI 1 MC 1	17	8	25
	MORENA-PT- PVEM	8	171,679	21.16				MORENA 13 PT 3 PVEM 1 PES 3 PAN 3 PRI 1 MC 1
Baja California Sur	MORENA-PT	12	112,893	43.42	PAN-PRI- PRD 3 MORENA- PT 1 FXM 1	16	5	21
	PAN-PRI-PRD	4	88,496	34.04				PAN-PRI- PRD 7 MORENA- PT 13 FXM 1
Campeche	MORENA	11	131,554	35.27	MORENA 5 PRI 4 MC 4 PAN 1	21	14	35
	PAN-PRI-PRD	5	118,113	31.67				MORENA 16
	MC	5	84,925	22.77				PRI 8 MC 9 PAN 2

Chiapas	MORENA-PT-PVEM-Chiapas Unido-Mover a Chiapas	22	1,113,952	59.14	MORENA 4	24	16	40
	MORENA	2	41,507	2.20	PVEM 3 PRI 2 PT 2 PES 1 Chiapas Unido 1 Podemos Mover a Chiapas 1 RSP 1 PAN 1			MORENA 15 PVEM 10 PRI 2 PT 6 PES 1 Chiapas Unido 2 Podemos Mover a Chiapas 2 RSP 1 PAN 1
Chihuahua	MORENA	7	162,938	14.50	PAN 3 MORENA 3 PRI 3 MC 2	22	11	33
	PAN	6	242,668	21.60				PAN 15
	PAN-PRD	6	168,559	15.00				MORENA 10
	PRI	2	145,265	12.93				PRI 5
	MORENA-PT-Panal	1	166,235	14.80				MC 2 PT 1
Ciudad de México	MORENA-PT	18	1,515,550	38.29	MORENA 14 PAN 10 PRI 5 PRD 2 MC 1 PVEM 1	33	33	66
	PAN-PRI-PRD	7	810,722	20.48				MORENA 31
	PAN	5	545,915	13.80				PAN 17
	PRI-PRD	2	243,758	6.16				PRI 9 PRD 5
	MORENA-PT-PVEM	1	57,763	1.46				MC 1 PVEM 2 PT 1

Colima	MORENA	7	48,795	17.34	PVEM 2 PRI 1 MC 1 PAN 1 PES 1 FXM 1 PT 1 Panal 1	16	9	25
	PAN-PRI-PRD	6	72,766	25.86				MORENA 10
	MORENA-Panal	2	33,045	11.74				PVEM 2
	PVEM	1	42,092	14.96				PRI 5 MC 1 PAN 3 PES 1 FXM 1 PT 1 Panal 1
Durango	PAN-PRI-PRD	11	228,249	43.29	MORENA 4 PRI 3 PAN 2 PVEM 1	15	10	25
	MORENA-PT	4	182,329	34.58				MORENA 7 PRI 8 PAN 6 PVEM 1 PT 1 PRD 2
Guanajuato	PAN	21	800,445	41.82	MORENA 7 PVEM 2 MC 1 PRI 4	22	14	36
	MORENA	1	435,067	22.73				MORENA 21 MORENA 8 PVEM 2 MC 1 PRI 4
Guerrero	MORENA	16	229,771	41.71	MORENA 7 PRI 5 PRD 3 PT 1 PVEM 1 PAN 1	27	18	46
	PRI-PRD	11	197,037	35.77				MORENA 22 PRI 11 PRD 9 PT 1 PVEM 2 PAN 1

Hidalgo	MORENA-PT- PVEM-Panal	12	422,385	41.42	MORENA 6 PRI 5 PAN 1	18	12	30
	PAN-PRI-PRD	4	344,596	33.80				MORENA 11 PRI 8 PAN 2 Panal 2 PRD 1 PT 4 PVEM 2
	MORENA	2	45,885	4.50				
Jalisco	MC	16	802,280	32.57	MORENA 5 PAN 4 PRI 5 Hagamos 2 Futuro 1 PVEM 1	20	18	38
	MORENA	3	513,623	20.85				MC 16 MORENA 8 PAN 5 PRI 5 Hagamos 2 Futuro 1 PVEM 1
	PAN	1	320,362	13.01				
Estado de México	MORENA-PT- Panal	22	2,267,964	36.22	MORENA 8 PRI 8 PAN 4 PVEM 2 MC 2 PRD 2 PT 2 Panal 2	45	30	75
	PAN-PRI-PRD	20	1,715,863	27.40				MORENA 25 PRI 22 PAN 11 PVEM 2 MC 2 PRD 4 PT 4 Panal 5
	PRI	2	661,976	10.57				
	PAN	1	268,051	4.28				

Nuevo León	PRI-PRD	12	512,729	26.90	PAN 6 PRI 2 MC 6 MORENA 2	26	16	42
	PAN	10	557,655	29.25				PAN 16 PRI 14 MC 6 MORENA 2 PVEM 2 Panal 2
	MORENA-PT- PVEM-Panal	4	203,209	10.66				
Oaxaca	MORENA	19	666,527	41.17	MORENA 4 PRI 5 PT 3 PAN 1 PVEM 1 PRD 1 Panal 1 Unidad Popular 1	25	17	42
	PAN-PRI-PRD	6	462,851	28.59				MORENA 23 PRI 8 PT 3 PAN 2 PVEM 1 PRD 3 Panal 1 Unidad Popular 1
Puebla	MORENA-PT	11	577,809	23.16	MORENA 2 PAN 3 PRI 3 MC 1 PVEM 1 PT 2 Pacto Social de Integración 2 Panal 1	26	15	41
	PAN-PRI-PRD	9	869,392	34.85				MORENA 16 PAN 9 PRI 6 MC 1 PVEM 1 PT 5 Pacto Social de Integración 2 Panal 1
	MORENA-PT- Compromiso por Puebla	3	110,710	4.44				
	MORENA-PT- Panal	2	119,508	4.80				
	MORENA-PT- Pacto Social de Integración	1	67,690	2.71				

Querétaro	PAN	11	291,003	34.99			25	
	PAN-Querétaro Independiente	4	85,805	10.32	PAN 1 MORENA 5 PRI 3 PVEM 1	15	10	PAN 13 MORENA 5 PRI 3 Querétaro
San Luis Potosí	PAN-PRI-PRD-Partido Conciencia Popular	8	326,123	33.16			27	
	PT-PVEM	7	248,632	25.28	PVEM 2 MORENA 4 PAN 1 PRI 1 MC 1 Panal 1 RSP 1 Conciencia Popular 1	15	12	PVEM 6 MORENA 4 PAN 6 PRI 4 MC 1 PT 3 Panal 1 RSP 1 Conciencia Popular 1
Sinaloa	MORENA-Partido Sinaloense	24	378,483	48.59	MORENA 5 PRI 7 PAN 2 MC 1 PT 1	24	16	40 MORENA 20 Partido Sinaloense 8 PRI 8 PAN 2 MC 1 PT 1

Sonora	MORENA	11	153,396	19.02	MORENA 1 PRI 2 PAN 2 MC 2 PT 1 Panal 1 PVEM 1 PRD 1 PES 1	21	12	33
	MORENA-PT- PVEM-Panal	7	190,152	23.58				MORENA 14 PRI 4 PAN 4 MC 2 PT 3 Panal 2 PVEM 2 PRD 1 PES 1
	PAN-PRI-PRD	3	256,128	31.76				
Tabasco	MORENA	21	447,025	52.37	PRI 4 PRD 6 PVEM 3 MC 1	21	14	25 MORENA 21 PRI 4 PRD 6 PVEM 3 MC 1
Tamaulipas	MORENA-PT	16	541,842	39.21	MORENA 4 PAN 7 PRI 2 MC 1	22	14	36
	PAN	6	495,283	35.84				MORENA 18 PAN 13 PRI 2 MC 1 PT 2

Yucatán	PAN-Panal	9	202,224	24.96	MORENA 3 PRI 3 MC 1 PVEM 1 PRD 1 Panal 1	15	10	25
	PAN	3	62,942	7.77				PAN 14
	PAN-PRD-Panal	1	31,107	3.84				MORENA 4
	PAN-PRD	1	12,099	1.49				PRI 3
	MORENA	1	200,059	24.69				MC 1
Zacatecas	PAN-PRI-PRD	8	213,031	33.81	MORENA 4 PRI 2 PAN 1 PT 2 Panal 1 PVEM 1 PES 1	18	12	30
	MORENA	5	105,888	16.81				MORENA 12
	MORENA-PT-PVEM-Panal	4	118,357	18.78				PRI 7
	PRI	1	17,081	2.71				PAN 3
								PT 3
				Panal 1				
				PRD 2				
				PVEM 1				
				PES 1				

Fuente: Elaborado con base en los PREP 2021 y páginas de los Organismos Públicos Locales (Oples).

Los comicios de 2021 trajeron como resultado el predominio de gobiernos unificados: en 23 de 30, esto es, en el 76.7% de los casos, el partido del gobernador en turno cuenta con mayoría en el congreso local. En teoría, estas condiciones suponen mayores facilidades para los ejecutivos estatales para avanzar sus iniciativas y propuestas, así como para modificar las relaciones entre los diferentes componentes de la gobernanza electoral. Los escenarios más complejos para los gobernadores se observan en Durango, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas, donde se presentan gobiernos divididos.

Tabla 7 Tipo de gobierno en 30 entidades federativas con base en la afiliación partidaria del gobernador y la composición del congreso local

Entidad	Gobernador	Partido	Partido mayoritario	Tipo de gobierno
Aguascalientes	Martín Orozco Sandoval	PAN	PAN 13 de 27 48%	Unificado con mayoría relativa
Baja California	Marina del Pilar Ávila Olmeda	MORENA	MORENA 13 de 25 52%	Unificado con mayoría absoluta
Baja California Sur	Víctor Manuel Castro Cosío	MORENA	MORENA 13 de 21 61.9%	Unificado con mayoría absoluta
Campeche	Layda Elena Sansores San Román	MORENA	MORENA 16 de 35 45.7%	Unificado con mayoría relativa
Chiapas	Rutilio Cruz Escandón Cadenas	MORENA	MORENA 15 de 40 37.5%	Unificado con mayoría relativa
Chihuahua	María Eugenia Campos Galván	PAN	PAN 15 de 33 45.4%	Unificado con mayoría relativa
Ciudad de México	Claudia Sheinbaum Pardo	MORENA	MORENA 31 de 66 46.9%	Unificado con mayoría relativa
Colima	Índira Vizcaíno Silva	MORENA	MORENA 10 de 25 40%	Unificado con mayoría relativa
Durango	José Rosas Aispuro Torres	PAN	PRI 8 de 25 32%	Dividido
Guanajuato	Diego Sinhue Rodríguez Vallejo	PAN	PAN 21 de 36 58.3%	Unificado con mayoría absoluta

Guerrero	Evelyn Salgado Pineda	MORENA	MORENA 22 de 46 47.8%	Unificado con mayoría relativa
Hidalgo	Omar Fayad Meneses	PRI	MORENA 11 de 30 36.7%	Dividido
Jalisco	Enrique Alfaro Ramírez	MC	MC 16 de 38 42.1%	Unificado con mayoría relativa
Estado de México	Alfredo del Mazo Maza	PRI	MORENA 25 de 75 33.3%	Dividido
Michoacán	Alfredo Ramírez Bedolla	MORENA	MORENA 10 de 40 25%	Unificado con mayoría relativa
Morelos	Cuauhtémoc Blanco Bravo	PES	MORENA 7 de 20 35%	Dividido
Nayarit	Miguel Ángel Navarro Quintero	MORENA	MORENA 12 de 30 40%	Unificado con mayoría relativa
Nuevo León	Samuel Alejandro García Sepúlveda	MC	PAN 16 de 42 38.1%	Dividido
Oaxaca	Alejandro Ismael Murat Hinojosa	PRI	MORENA 23 de 42 54.8%	Dividido
Puebla	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta	MORENA	MORENA 16 de 41 39%	Unificado con mayoría relativa

Querétaro	Mauricio Kuri González	PAN	PAN 13 de 25 52%	Unificado con mayoría absoluta
San Luis Potosí	José Ricardo Gallardo Cardona	PVEM	PVEM 6 de 27 22.2%	Unificado con mayoría relativa
Sinaloa	Rubén Rocha Moya	MORENA	MORENA 20 de 40 50%	Unificado con mayoría absoluta
Sonora	Francisco Alfonso Durazo Montaña	MORENA	MORENA 14 de 33 42.4%	Unificado con mayoría relativa
Tabasco	Carlos Manuel Merino Campos (interino)	MORENA	MORENA 21 de 35 60%	Unificado con mayoría absoluta
Tamaulipas	Francisco Javier García Cabeza de Vaca	PAN	MORENA 18 de 36 50%	Dividido
Tlaxcala	Lorena Cuéllar Cisneros	MORENA	MORENA 8 de 25 32%	Unificado con mayoría relativa
Veracruz	Cuitláhuac García Jiménez	MORENA	MORENA 30 de 50 60%	Unificado con mayoría absoluta
Yucatán	Mauricio Vila Dosal	PAN	PAN 14 de 25 56%	Unificado con mayoría absoluta
Zacatecas	David Monreal Ávila	MORENA	MORENA 12 de 30 40%	Unificado con mayoría relativa

Fuente: Elaborado con base en resultados electorales.

Debe tenerse en cuenta que lo que se presenta en la tabla anterior se basa en la afiliación partidaria del gobernador en turno. En algunos casos el respaldo con el que cuentan los mandatarios estatales es mayor, derivado de las alianzas que se han ido propiciando para participar en las elecciones y que se han trasladado a la arena legislativa.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hay cuatro consecuencias a destacar como resultado de las elecciones de 2021. En primer lugar, un incremento importante de la presencia de MORENA en el ámbito local. Por lo que respecta a las gubernaturas, ganó en 11 de las 15 en disputa y en los congresos locales se convirtió en la fuerza más importante. En segundo lugar, si bien diezmada desde una perspectiva general, la oposición al oficialismo logró poner cierta resistencia ante la fuerza electoral del partido del presidente y mantener algunos espacios de poder importantes, destacadamente Chihuahua, Querétaro y Nuevo León.

En tercer lugar, es en 2021 cuando por primera vez un grupo de cuatro estados logra sumar cuatro alternancias, esto en el marco de un proceso gradual de democratización que tuvo en 1989 la aparición de la primera alternancia subnacional. Es la primera vez también que un gobierno estatal de MORENA es puesto a evaluación en unos comicios, prueba que pasó al retener por primera vez una gubernatura, esto en Baja California. En este marco, un dato relevante es la pérdida del PRI de ocho gubernaturas.

López Obrador es el presidente que ha iniciado su sexenio con el menor número de gobernadores pertenecientes a su partido. El número más bajo había sido de ocho, con el panista Felipe Calderón. La actual administración federal tuvo que negociar en su primer año con 12 mandatarios priístas, nueve panistas, dos perredistas, uno de MC, un independiente, uno de Encuentro Social y apenas seis de MORENA. Con los comicios de 2021 lo anterior da un vuelco importante y ahora el partido del presidente de la República ha alcanzado 16 gubernaturas.

En cuarto lugar, se da entrada a una etapa de gobiernos unificados en el ámbito subnacional, una reproducción de lo que ocurre a nivel federal. Si bien es innegable la gran influencia de MORENA en los poderes legislativos estatales, es necesario tener en cuenta la gran pluralidad que existe en esos espacios, con la presencia incluso de partidos locales. En estas circunstancias pueden suponerse mejores condiciones para los mandatarios al momento de implementar sus planes, programas y proyectos. Habrá que desarrollar investigaciones posteriores para conocer si la colaboración y respaldo parlamentario se ha traducido o no en mejores gobiernos, así como si los Congresos han logrado desplegar sus funciones, especialmente aquellas de control y fiscalización del Ejecutivo, o si dan visos de subordinación ante las directrices del gobernador en turno.

Un aspecto más a revisar es el planteamiento, discusión y, en su caso, aprobación de nuevos diseños institucionales para la relación entre los elementos de la gobernanza electoral. Desde el gobierno

federal se han realizado esfuerzos por transformar el sistema de reglas y los órganos electorales y jurisdiccionales, habrá que observar si en el nivel local se busca imitar estas iniciativas y se logran materializar algunos cambios en ese sentido, desde luego en el marco de acción con que cuentan los órganos legislativos estatales y la particular interacción que existe entre los diversos actores políticos que se desenvuelven en cada uno de esos territorios.

REFERENCIAS

- Alcántara Sáez, M. García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, M. (2016). "Introducción. Las elecciones en América Latina en el bienio 2014-2015". En Manuel Alcántara Sáez y M. Laura Tagina (eds.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015*. Universidad de Salamanca.
- Arista, L. y Flores, L. (2021). "Morena será la primera fuerza en estados y gobernará a más de 58 millones". *Expansión Política*, 10 de junio. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/10/voces-morena-sera-la-primera-fuerza-en-estados-y-gobernara-a-mas-de-58-millones>
- Béjar Algazi, L. (2009). "El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones* (pp. 91-117). Océano, El Colegio de México.
- Blondel, J. (2006). "Evaluando el poder efectivo de los Congresos". *Política*, 47, pp. 9-26.
- Casar, M. A. (2002). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 41-78). Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- García Montero, M. (2017). "El Parlamento". En Salvador Martí i Puig, Juan Mario Solís Delgado y Francisco Sánchez (eds.), *Curso de ciencia política* (pp. 413-447). Senado de la República, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Universidad de Salamanca, Universitat de Girona.
- Gervasoni, C. (2005). "Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales". *Colección*, 16, pp. 83-122.
- Gibson, E. (2006). "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". *Desafíos*, 14, pp. 204-237.
- Gibson, E. (2012). *Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University.
- Giraudy, A. (2011). "La política territorial de la democracia subnacional". *Journal of Democracy en Español*, 3, pp. 42-57.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and autocrats. Pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries*. Oxford University.
- Giraudy, A. Moncada, E. y Snyder, R. (2019). *Inside countries. Subnational research in comparative politics*. Cambridge University.

- González Oropeza, M. (1985). "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores". En Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (pp. 259-282). Siglo XXI, IIS-UNAM.
- González Ulloa Aguirre, P. A. (2017). "Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?". *Estudios Políticos*, 40, pp. 47-69.
- Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2020). "Elecciones 2021", <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>
- Jiménez Badillo, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- Medina, L. E. (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*. TEPJF.
- Méndez de Hoyos, I. y Loza Otero, N. (2013). "Introducción". En Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México* (pp. 9-26). Flacso.
- Nacif, B. (2007). "Para entender las instituciones políticas del México democrático". Documentos de trabajo (194). México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Navarrete Vela, J. P. (2019). *Morena en el sistema de partidos en México: 2012-2018*. Instituto Electoral del Estado de México.
- Pacheco Méndez, G. (2011). "Los gobernadores priistas y la federación del PRI. Cambios en el CPN, 1996-2007". *Argumentos*, 24, 66, pp. 213-245.
- Pastor, R. (1999). "The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research". *Journal of Democratization*, 6, 4, pp. 1-27.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Alianza.
- Solano Ramírez, G. y Juárez Romero, O. (2021). "Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México". En Khemvirg Puente Martínez y Erika García Méndez (coords.), *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política* (pp. 21-56). UNAM, INE.
- Torres, Aníbal G. (2019). "Las reformas de la matriz gobernanza electoral multinivel en Argentina. Élités partidarias y diseño institucional en el periodo 1983-2017". Tesis de doctorado. Universidad Nacional de San Martín.
- Wills-Otero, L. (2015). *Latin American traditional parties, 1978-2006. Electoral trajectories and internal party politics*. Universidad de los Andes.

PROGRAMAS DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES (PREP) 2021

- PREP Aguascalientes. <https://www.prep2021-ags-iee.mx/>
- PREP Baja California. <https://prep2021bc.mx/inicio>
- PREP Baja California Sur. <https://prep2021.ieebcs.org.mx/#/>
- PREP Campeche. <http://www.prepcampeche.org.mx/inicio>
- PREP Chiapas. <https://prepchiapas2021.mx/inicio>
- PREP Chihuahua. <https://prep2021chih.org.mx/Inicio.html>

PREP Ciudad de México. <https://iberoprep2021.iberomx.com/prep2021/>

PREP Coahuila. <http://prep.capitalcoahuila.com.mx/#/>

PREP Colima. <http://prepcolima.mx/#/>

PREP Durango. <https://www.prepdurango2021.mx/diputaciones>

PREP Guanajuato. <https://prepgto2021.ieeg.mx/#/ayuntamientos/entidad/votos-entidad/mapa>

PREP Guerrero. <https://prep2021-gro-opl.mx/>

PREP Jalisco. <https://prep2021.iepcjalisco.org.mx/>

PREP Estado de México. https://www.ieem.org.mx/prep2021/prep_ieem_escritorio/ayuntamientos/voto_x_pp_ci_municipio.html

PREP Michoacán. <https://prepmich2021.mx/ayuntamientos/votos-municipio/mapa>

PREP Morelos. <https://prep2021mor.mx/>

PREP Nayarit. <https://www.prepnayarit2021.com/>

PREP Nuevo León. <https://sipre2021.ccenl.mx/R01M.htm>

PREP Oaxaca. <https://www.prep2021-oax-ieepco.mx/>

PREP Puebla. <https://www.prep2021-pue-iee.mx/>

PREP Querétaro. <https://prep2021qro.ieeq.mx/home/ayu/entidad-map>

PREP Quintana Roo. <https://www.prep2021qroo.mx/>

PREP San Luis Potosí. <https://www.prepslp.mx/>

PREP Sinaloa. <https://ieesinaloa.mx/prepsinaloa2021/>

PREP Sonora. <https://www.expreso.com.mx/prep-sonora-2021/>

PREP Tabasco. <http://iepct.mx/prepet/2021/>

PREP Tamaulipas. <https://prep2021tamps.mx/diputaciones/entidad/votos-districtos/mapa>

PREP Tlaxcala. <https://prep2021-795f1.web.app/inicio>

PREP Veracruz. <https://prep2021-ver.org.mx/inicio>

PREP Yucatán. <https://prepyucatan2021.com/inicio>

PREP Zacatecas. <http://resultadospreliminares.ieez.org.mx/#/ayuntamientos/entidad/votos-municipios>



ELECCIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO 2021: RECONFIGURACIÓN POLÍTICA DEL PRINCIPAL BASTIÓN DE IZQUIERDA EN EL PAÍS

José Antonio Carrera Barroso

INTRODUCCIÓN

En lo relativo al sistema electoral mexicano, las elecciones del 2021 fueron las más grandes en términos ciudadanos, demográficos y en cargos a elegir: más de 20 mil cargos federales y locales en las 32 entidades federativas. En el ámbito político, significaron refrendar o no el proyecto electoral más votado en la historia. La anterior dimensión cobra mayor peso explicativo cuando hace referencia al bastión histórico de la lucha de izquierdas en el país: la Ciudad de México, la cual desde las reformas políticas que reconocieron el derecho de la ciudadanía a elegir a autoridades locales y municipales (delegaciones/alcaldías), ha apoyado históricamente -y en general- a las candidaturas abanderadas por los partidos asociados con la izquierda política.

En el proceso electoral federal 2020-2021, la ciudadanía de la capital de país, celebró elecciones concurrentes, eligiendo -para el ámbito federal- 24 diputaciones de mayoría relativa (MR) para la composición de la Cámara de Diputadas y Diputados así como coadyuvar para la asignación de los 40 escaños de representación proporcional (RP); mientras que en el terreno local, la composición de la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México (33 escaños de MR y 33 escaños de RP), así como la elección de las 16 alcaldías y sus respectivos lugares para las concejalías (10 para cada alcaldía).

Además, la propia elección presentó elementos heterogéneos que aumentaron la complejidad de los propios comicios: la elección primigenia de la diputación migrante, la participación de nuevos partidos políticos federales y locales, así como la presencia de candidaturas independientes. Aunado a lo anterior, el elemento de la pandemia del COVID-19, acrecentó los ya existentes niveles de complejidad para la organización de una elección.

De esta manera, el objetivo del presente artículo de investigación es analizar el proceso electoral que tuvo lugar en la Ciudad de México durante el año 2021, a partir del enfoque de la gobernanza

electoral. Por ello, el texto se divide en cuatro apartados: en el primero se exponen algunos antecedentes inmediatos respecto de la composición política, así como las características propias de la Ciudad de México en términos del sistema electoral. En la segunda sección, se abordan los retos que tuvo el Instituto Electoral de la Ciudad de México para la preparación de los comicios referido. El tercer apartado se divide en tres subsecciones: los procesos y resultados de los escaños federales, la composición del Congreso local, así como de las alcaldías y sus respectivas concejalías. Finalmente, se vierten algunas conclusiones y líneas futuras de investigación.

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Percepción ciudadana respecto a la democracia y las instituciones

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la Ciudad de México es la segunda entidad con mayor tamaño demográfico: 9 millones 209 mil 944 personas radican en la capital del país. Sin embargo, al ser una ciudad que concentra bienes y servicios en grandes dimensiones, cerca de 21 millones de personas confluyen diariamente en la capital del país. Para la elección del 2021, la Lista Nominal de personas Electoras (LNE) estaba conformada por 7 millones 772 mil 434 ciudadanos y ciudadanas (equivalente al 8.33% del país).

Tabla 1. Composición de la LNE de la Ciudad de México para la elección 2021

Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
18-19 años	104,585	102,426	207,011	2.66%
20-24 años	378,714	375,885	754,599	9.71%
25-29 años	417,676	416,429	834,105	10.73%
30-34 años	399,599	412,357	811,956	10.45%
35-39 años	372,876	395,069	767,945	9.88%
40-44 años	342,588	376,069	718,657	9.25%
45-49 años	352,432	397,410	749,842	9.65%
50-54 años	309,628	360,474	670,102	8.62%
55-59 años	269,569	324,787	594,356	7.65%
60-64 años	227,632	282,310	509,942	6.56%
65 y + más	479,685	674,318	1,154,003	14.85%
Total	3,654,984	4,117,534	7,772,518	100%

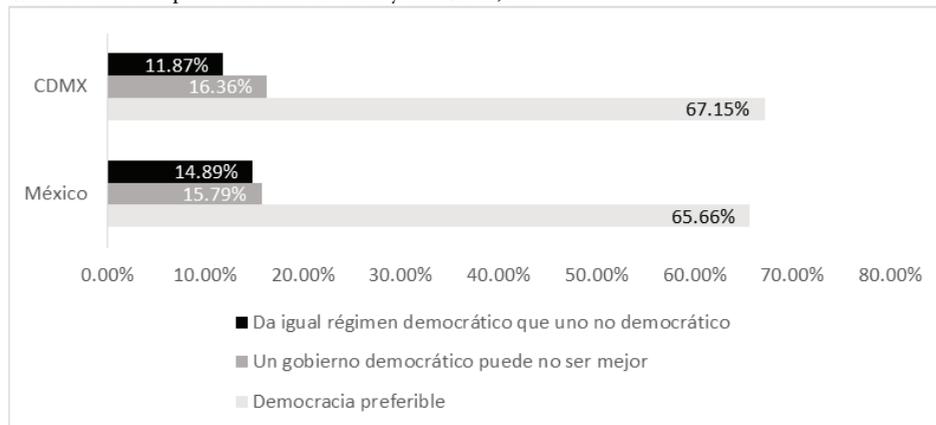
Fuente: Elaborada con datos IECM.

De la tabla 1, merece la pena mencionar en primer lugar, la composición de la LNE, con el objetivo de conocer el perfil sociodemográfico de la ciudadanía “chilanga”. Aunque la distribución de edades parece a simple vista bastante homogénea, hay dos grupos de edad que destacan por su importancia demográfica: en primer lugar las personas que tienen 65 y más, quienes por sí solos presentan casi el 15% de la LNE, pero también que el 23.1% son personas jóvenes. Lo anterior es relevante, debido que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del segundo trimestre de 2021, la tasa de desocupación en la Ciudad de México es la más alta del país, con un promedio de 7.3%, lo cual afecta con mayor intensidad a las dos poblaciones antes mencionadas.

Respecto a los valores y actitudes frente a las instituciones y la propia democracia, la ciudadanía de la Ciudad de México presenta variaciones interesantes respecto a lo que ocurre en el nivel nacional. De esta manera, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI), respecto a confianza en las instituciones de gobierno, partidos políticos, autoridad electoral y congresos.

Respecto a la primera dimensión, la cual tiene que ver con la percepción que la ciudadanía tiene hacia la democracia como forma de gobierno, es posible afirmar que en la Ciudad de México, las personas tienen una mayor expectativa democrática que la media nacional (Ver gráfica 1).

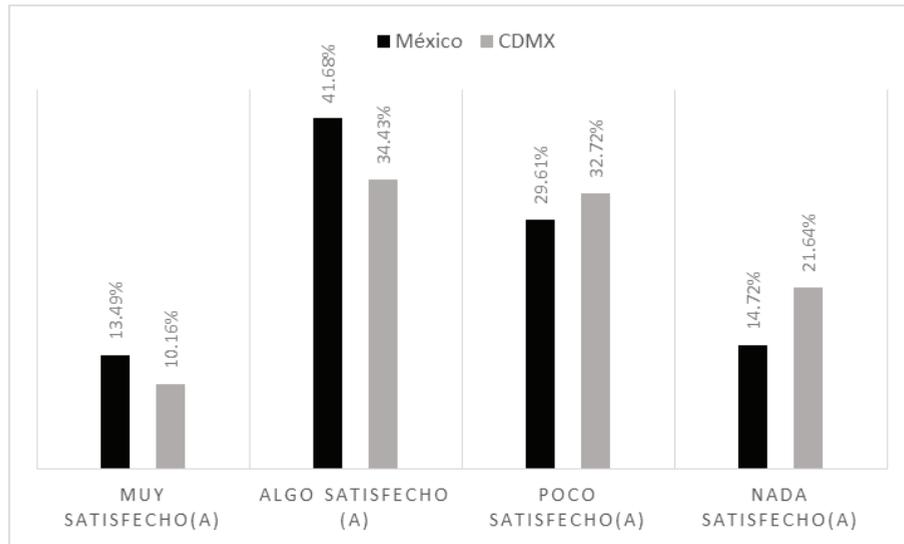
Gráfica 1. Preferencia por la democracia en México y en la CDMX, 2020



Fuente: Elaborada con datos de la ENCUCI 2020.

A pesar de que las diferencias anteriores no son tan significativas, es notorio que la ciudadanía capitalina, tiene mayores niveles de satisfacción con la democracia: es una menor proporción de ciudadanía la que se encuentra mucho o algo satisfecha con la democracia, mientras que dicho dato se revierte en aquellos casos con poca o nula confianza en la misma, si se compara la media nacional con lo que sucede con la ciudadanía de la Ciudad de México (Ver gráfica 2).

Gráfica 2. Satisfacción con la democracia en México y la CDMX, 2020

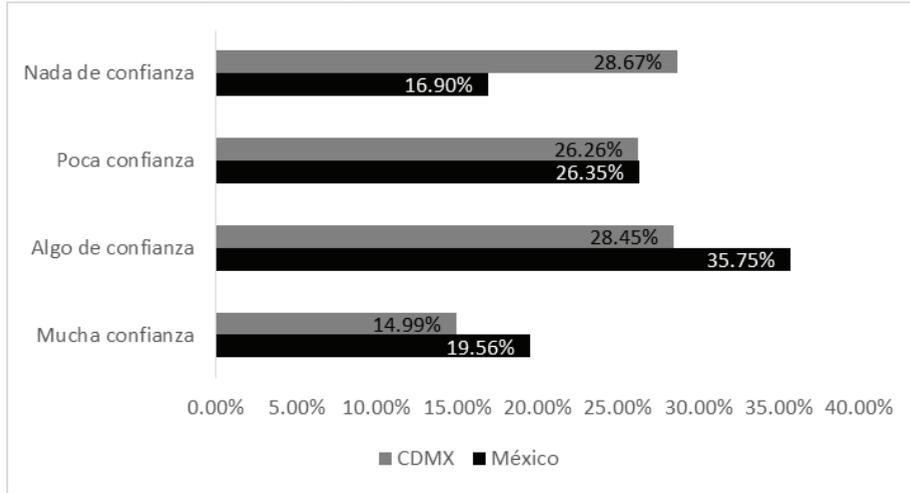


Fuente: Elaborada con datos de la ENCUCI 2020.

Aunque diversas instituciones, como el PNUD (2010), *Freedom House* (2021) o IDEA internacional (2022), establecen que existe un desencanto ciudadano casi generalizado, el cual impacta en la confianza hacia instituciones específicas de la función pública, especialmente aquellas que son electas para el ejercicio pleno de la representación política. Partiendo de la veracidad de dicha premisa, resultaría relevante indicar la confianza ciudadana en las principales instituciones políticas del Estado Mexicano: la presidencia, el Congreso de la Unión y el INE.

En primer lugar, respecto al presidente de la República, aunque la confianza en la institución presidencial no ha descendido significativamente, y desde el inicio de su gestión al menos seis de cada diez personas mexicanas confían en él, con base en la propia ENCUCI 2020, se demuestra que la ciudadanía de la capital del país es mucho más crítica respecto a la figura presidencial. Así, mientras que a nivel nacional el casi el 17% no confía nada en el presidente Andrés Manuel López Obrador, para la ciudadanía de la Ciudad de México tres de cada diez personas no confían en el presidente (Ver gráfica 3).

Gráfica 3. Confianza en el presidente de la República, México y CDMX

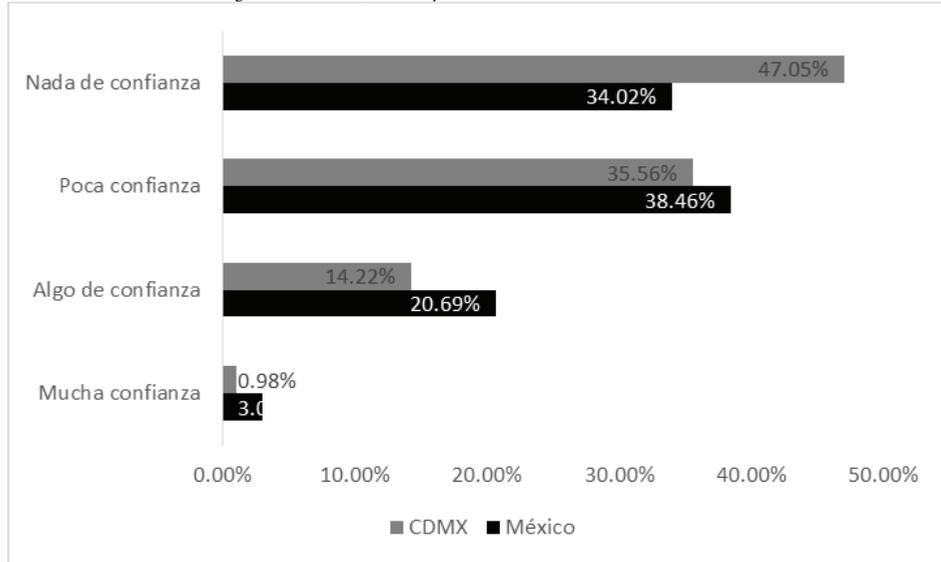


Fuente: Elaborada con base en la ENCUCI 2020.

Respecto al propio Congreso de la Unión, la ciudadanía “chilanga” es mucho más crítica con la evaluación al poder legislativo. Aunque diputadas, diputados, senadores y senadoras son las personas con la menor confianza ciudadana, en la Ciudad de México cinco de cada 10 personas afirman no confiar nada en dichas personas. No sólo ello: la media nacional de confianza (mucho, algo o poca) es de 62%, para la ciudadanía capitalina apenas supera el 50% (Ver gráfica 4).

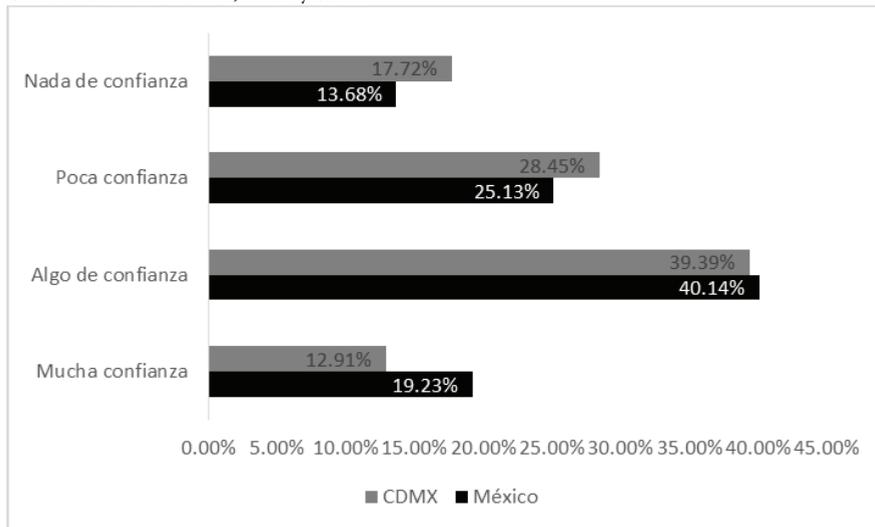
Finalmente, en lo relativo a la autoridad electoral, llama la atención que desde el discurso institucional por parte del presidente del INE ha afirmado en innumerables ocasiones que *el INE es la institución civil con mayor confianza ciudadana*. Dicho juicio es parcialmente cierto, y al universalizarlo Lorenzo Córdova pierde detalle de lo que ocurre en las entidades federativas, como lo demuestra la Ciudad de México, la cual es una entidad sumamente politizada. El 46.17% de la ciudadanía chilanga confía poco o nada en la institución electoral nacional, mientras que en esa misma dimensión, la media nacional es de 38.81%. Además, mientras a nivel nacional casi el 20% depositan mucha confianza en el INE, en la Ciudad de México no llega al 13% (Ver gráfica 5).

Gráfica 4. Confianza en el Congreso de la Unión, México y CDMX



Fuente: Elaborada con base en la ENCUCI 2020.

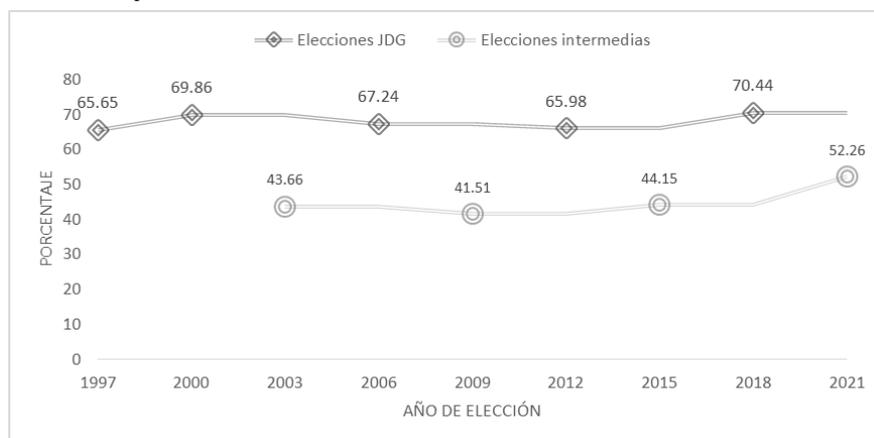
Gráfica 5. Confianza en el INE, México y CDMX



Fuente: Elaborada con base en la ENCUCI 2020.

Como último punto del presente subapartado, resulta necesario hacer hincapié que la ciudadanía chilanga es sumamente participativa tanto en comicios en los que elige la Jefatura de Gobierno, como en las elecciones intermedias. Así, mientras que en las elecciones concurrentes con la elección presidencial, el promedio de participación desde 1997 es de 67.8%, para las elecciones intermedias desde 2003 es de 45.4% (Ver gráfica 6).

Gráfica 6. Participación electoral en elecciones de la CDMX, 1997-2021



Fuente: Elaborada con datos IECM.

Antecedentes político-electorales en la Ciudad de México

La Ciudad de México es la entidad que más transformaciones político-institucionales ha tenido lugar en los últimos 30 años: se pasó de un territorio en el que la ciudadanía no tenía la capacidad de elegir a sus autoridades locales de ningún tipo, a una entidad en la que es posible marcar agenda a través de ejercicios de participación ciudadana, como lo son los procesos de presupuesto participativo y de conformación de las Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO), a través de ejercicios que involucran el escrutinio público. En resumen, son transformaciones que contribuyeron en lo que Larrosa y Carrera (2013) sostienen que es la transición del centro autoritario hacia la gobernabilidad democrática.¹

En la capital del país tuvo un avance político paulatino desde 1997, pues desde ese año la ciudadanía chilanga pudo elegir al ejecutivo local, así como la conformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y en el año 2000, por la titularidad de las otrora delegaciones políticas.

1 Uno de los proyectos editoriales más ambiciosos de la licenciatura en Ciencia Política de la UAM Iztapalapa, es la obra *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, bajo la coordinación de Gustavo Emmerich, en coedición entre la UAM y el otrora IEDF.

Sin embargo, la posibilidad de elegir a las autoridades locales no convertía por ese sólo hecho al Distrito Federal en una entidad federativa como las otras 31. A pesar de dicho avance, la deseable gobernabilidad democrática necesitaba de elementos que fueran similares al de los otros estados. El esquema político restringido del entonces Distrito Federal puede resumirse en la Figura 1.

Figura 1. Esquema político del Distrito Federal antes del Constituyente de 2016.

Gobernabilidad (Gobierno mixto)	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión incidía de manera relevante en el GDF
Soberanía estatal y autonomía legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • El DF no tenía Constitución sino un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión (no era una entidad soberana). • El Ejecutivo nacional proponía, en su caso, al sustituto del Jefe de Gobierno, el cual sería aprobado por el Congreso de la Unión.
Federalismo y gobierno metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> • El DF es capital del país, sede de los Poderes de la Unión y la Ciudad de México.
Índole judicial y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo federal nombraba a los titulares de seguridad pública del lugar donde reside, por lo tanto, tenía la capacidad de nombrar al Secretario de Seguridad Pública del DF, como al Procurador de Justicia del DF.
Capacidad financiera	<ul style="list-style-type: none"> • El tope de deuda pública del DF era decidida por el Congreso de la Unión.

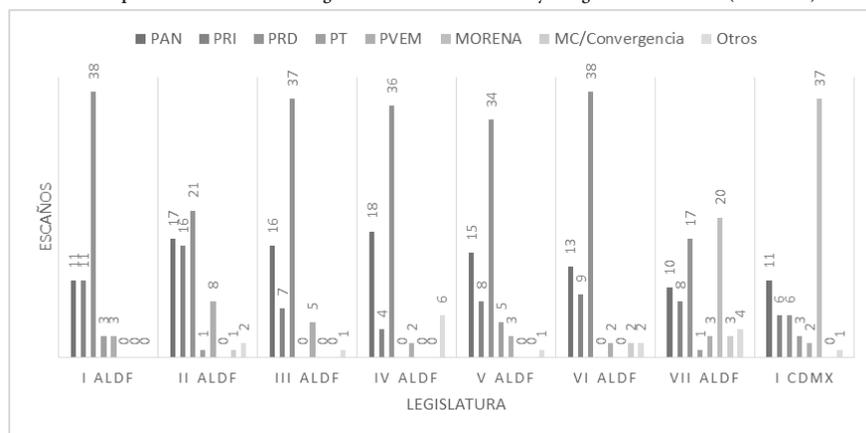
Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, desde 1997 y hasta 2015 la ciudadanía del Distrito Federal eligió siete composiciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; celebró seis procesos para elegir las jefaturas delegacionales, y cuatro jefaturas de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, en el año 2016 el INE organizó la elección del Congreso Constituyente de la Ciudad de México, el cual tuvo como principal objetivo redactar la primera Constitución de la capital del país, misma que fue publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de febrero de 2017. Así, el Proceso Electoral 2017-2018, puso a consideración de la ciudadanía la primera Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, la conformación de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad, y la elección de 16 alcaldías, en la que se incluyó por primera vez la elección de las concejalías adscritas a cada una de ellas.²

2 Quizá el mayor cambio en la representación política de la ciudadanía residente de la capital del país -además de la elección de las concejalías-, tiene que ver con que la composición del Congreso de la Ciudad de México continuó siendo de 66 escaños, pero gracias a la redistribución producto del mandato legal, se redujeron los escaños de mayoría relativa de 40 a 33, mientras que los de representación proporcional aumentaron de 26 a 33, consiguiendo con esto que fuera el congreso local más equilibrado del país en términos de modelos de representación.

Aunque la denominación y funciones de los órganos de gobierno e instituciones que conforman el andamiaje institucional capitalino fueron modificados en diversas dimensiones, la voluntad política de la ciudadanía no distó mucho en los procesos electorales subsiguientes, sino hasta el 2021. Para muestra un botón: merece la pena observar la composición de la Asamblea Legislativa durante sus siete legislaturas de vida (1997-2015) (Ver gráfica 6).

Gráfica 7. Composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Congreso de la CDMX (1997-2018)



Fuente: Elaborada con datos ALDF y CDMX.

De los datos anteriores hay que resaltar tres elementos relevantes: el primero tiene que ver con la formación de MORENA como partido político, cuyo epicentro fue en el Distrito Federal luego de la ruptura entre la corriente denominada *nueva izquierda* con el lopezobradorismo al interior del PRD (Carrera & Castillo, 2020). Es ilustrativo ver que en la primera elección en la que participó MORENA en 2015, los escaños que el PRD ganaba en elecciones pasadas, se dividieron entre el partido del sol y el proveniente de la institucionalización del movimiento de regeneración nacional, lo cual es un indicador de la ruptura del propio PRD. Lo anterior se confirma con la elección del 2018, en la que MORENA ganó 37 escaños, mientras que el PRD sólo 6 de RP. El segundo elemento tiene que ver con que la elección de 2015 provocó la mayor fragmentación en la composición de la ALDF, lo cual sólo duró tres años, lo cual volvió a la normalidad de representación con la elección del 2018. El último elemento, que si bien el PRI es el tercer partido político en orden de prelación en el congreso capitalino, fue hasta la VII Legislatura que ganó sus primeros escaños de MR (tres), lo cual es también un indicador de la propia estructura del partido político en la capital del país, pues de los 69 escaños que obtuvo en 21 años, el 96% fueron de RP.

El siguiente elemento, que vale la pena resaltar, es el relativo a las alcaldías: con la aparición de MORENA en 2015, lo que parecía un mercado bipartidismo, fue fragmentado en un primer momento ese mismo año, y poco a poco obligó al PRD a coaligarse con la oposición histórica de la Ciudad de México, la cual es fundamentalmente el PAN, lo cual no significa sino fragmentación de la propia izquierda capitalina. Esa escisión comenzó con lo ocurrido en la otrora delegación Iztapalapa del 2009, en la que las rupturas internas del PRD volcaron lo que después se consolidará como el nuevo partido político de izquierda, MORENA. Entre los datos que destacan, se encuentra que la única alcaldía que nunca ha vivido una alternancia es Benito Juárez, mientras que la que más número de alternancias ha presentado es Milpa Alta, con cuatro distintos partidos políticos abanderando a la persona titular de la demarcación (Ver tabla 2).

Tabla 2. Conformación política de las delegaciones/alcaldías en la CDMX, 2000-2021

ALCALDÍA	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
AZC	PAN	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA	PAN
COY	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD
CUAJ	PAN	PRD	PRD	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI
GAM	PAN	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA
IZC	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA
IZP	PRD	PRD	PRD	PT	PRD	PRD	MORENA	MORENA
M. CONT	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	MORENA	PRI
M.ALT	PRD	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI	MC	MORENA
A.OBR	PAN	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	PAN
TLAH	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA	MORENA
TLAL	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA	PRI
XOCH	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA	MORENA
BJ	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
CUAUH	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA	MORENA	PRD
MH	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	MORENA	PAN
V.CARR	PAN	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	MORENA

Fuente: Elaborada con información del IECM.

RETOS DEL IECM EN UN CONTEXTO DE PANDEMIA

Los Procesos Electorales Locales 2020-2021, presentaron diversos retos en términos de organización electoral. El más importante sin duda es la presencia de la pandemia del COVID-19 en nuestro país. Como se ha comprobado en más de una ocasión, las elecciones intermedias presentan un menor índice de participación, por lo que el factor pandemia resulta una variable a considerar en el análisis de los comicios mexicanos.

En términos de gobernanza electoral -entendida mínimamente como el conjunto de procesos y estructuras que garantizan la transparencia, la equidad y la eficacia de los procesos electorales- la Ciudad de México cuenta con un andamiaje institucional suficientemente sólido, no sólo por la Reforma Electoral del 2014, sino por la eficiencia construida desde las instituciones electorales locales, el IECM y el TECDMX. Las siguientes variables de gobernanza electoral se explican en el contexto de la Ciudad de México de la siguiente manera:

1. La combinación de elementos como la representatividad, la proporcionalidad y la estabilidad (Nohlen, 2010): en la Ciudad de México, el sistema político es representativo de las mayorías, cuenta con acciones afirmativas para la representación de poblaciones históricamente discriminadas. Además, el Congreso de la Ciudad cuenta con 33 escaños de MR y 33 escaños de RP, lo cual permite un debate político equilibrado; y además las alcaldías cuentan con concejalías desde 2018, lo cual hace horizontales las decisiones al nivel más inmediato.
2. Un sistema electoral justo y equitativo, en el que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de participación (Norris, 2011). En la Ciudad de México, hay diseños institucionales que vuelven inclusiva la participación y el ejercicio del voto: el protocolo trans, el sello X para personas sin alguna extremidad, el voto migrante en elecciones, consultas ciudadanas y consultas infantiles; accesibilidad en todos los módulos y oficinas del IECM; voto por internet; materiales en las cinco lenguas indígenas con presencia en la Ciudad de México; acciones afirmativas y democracia paritaria.
3. La construcción de estructuras y procesos sólidos y confiables (Dahl, 1971): en la Ciudad de México hay una estandarización de procedimientos electorales que, derivados de la Reforma de 2014, han sido garantía de eficacia y eficiencia del sistema electoral. Además, son la única entidad federativa que realiza cómputos desde el día de la elección, o la asunción de la Regla ISO 9000, son ejemplos de estandarización de procesos internos en la búsqueda de eficiencia.
4. Coordinación efectiva entre las instituciones involucradas en el proceso electoral (Bratton, 2005; Pérez-Duarte, 2018). La coordinación entre el IECM, con el INE y con otras instituciones como tribunales, universidades y organizaciones de la sociedad civil, ha fungido como un equilibrio para la toma de decisiones plurales.
5. Transparencia y rendición de cuentas (Valdés Zurita, 2008). Fundamentales para garantizar la confianza y la credibilidad en el proceso electoral y en las instituciones democráticas en general, lo cual se concatena entre la confianza ciudadana a la institución y los niveles de participación política.

Además de la pandemia y los recortes presupuestales que sufrieron los institutos electorales en su totalidad desde el inicio del sexenio, hubo dos elementos que caracterizaron un factor de complejidad a las elecciones locales de la Ciudad de México:

- La categorización de la Violencia Política de Género en los procesos sancionadores.
- La implementación de la diputación migrante en el Congreso de la Ciudad de México.

En primer lugar, la pandemia del COVID-19 tuvo el impacto de trastocar todo el modelo de organización electoral. Desde las sesiones de Consejo General y comisiones, hasta el registro de candidaturas o en los procedimientos de recepción de recursos a través de métodos electrónicos, fungieron un cambio transversal a las prácticas cotidianas que la autoridad electoral local tenía bien establecidas para relacionarse con actores políticos y la ciudadanía.

Violencia política contra la mujer en razón de género

En el caso de violencia política de género, hay que recordar que con la reforma constitucional del 13 de abril de 2020, que reconoció este tipo de violencia en un marco normativo regulatorio, el cual tuvo un impacto en al menos seis leyes de carácter federal, incluyendo la LGIPE. La reforma de los artículos 35 y 41 constitucionales, transformaron dos pilares del paradigma de representación política en nuestro país:

- a) Que la ciudadanía tiene como derecho a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular (Art. 35).
- b) Que los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular (Art. 41)

De manera similar, el Artículo 3 de la LGIPE reconoce la violencia política contra las mujeres por razón de género.³ Adicionalmente, para la Ciudad de México, el Congreso Local estableció en la normatividad que el IECM debía pronunciarse en torno a los casos de violencia política de género, en un plazo no mayor a 24 horas.

Asimismo, el INE construyó el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RNPS), el cual es un padrón público de carácter informativo y no vinculante, para denunciar a las personas que han sido sancionadas en temas de violencia política de género.

.....

3 La LGIPE define la violencia política en razón de género como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

La Ciudad de México comparte el décimo lugar junto con Querétaro y San Luis Potosí, con cinco personas sancionadas: tres son hombres y dos mujeres, en donde se comprobó la existencia de violencia psicológica, simbólica y verbal. Resalta que en la Ciudad de México, el IECM recibió durante el Proceso Electoral 69 denuncias de violencia política de género, las cuales debieron ser resueltas en no menos de 24 horas.

Diputación migrante: una implementación sui generis

El segundo asunto de novedosa data fue la implementación de la figura de la diputación migrante en el Congreso de la Ciudad de México. A causa de la omisión del legislativo local y la falta de legislación secundaria para la implementación de la diputación migrante desde 2017, el IECM inició en 2019 con los trabajos para la conformación de las reglas de diputación de mayoría relativa establecidas en el código electoral local.⁴ Los trabajos arrancaron con la instauración de un comité de expertos para la construcción de los lineamientos de la diputación migrante a celebrarse en la elección de 2021. De esta manera, el *Comité especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante (CODIM)* se aprobó el 15 de abril de 2019.⁵

Culminado el trabajo del CODIM en septiembre de 2019, se presentaron ante el Consejo General del IECM los lineamientos para implementar su aplicabilidad en el Proceso Electoral 2020-2021. Sin embargo, legisladores locales del PT y MORENA impulsaron el Congreso de la Ciudad de México la derogación de todas las disposiciones legales en torno a la diputación migrante, aprobadas por el pleno el 28 de noviembre de 2019. Frente a las impugnaciones y agotadas las tres instancias jurisdiccionales,⁶ la Sala Superior del TEPJF resolvió procedente la diputación migrante una vez iniciado el Proceso Electoral de 2020-2021.

El diseño para su votación en un escaño de mayoría relativa, pasó con algunas limitantes a que fuera a través de la postulación de representación proporcional (RP), en la que el partido ganador de la diputación migrante, tendría que asignar en el primer espacio de RP a la candidatura ganadora.

4 La diputación migrante se estableció con dos pilares legales. Por parte del reconocimiento constitucional, el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce a las poblaciones migrantes como un grupo de atención prioritaria (Art. 11, Constitución CDMX). Asimismo, en el Código Electoral de la CDMX, publicado el 7 de junio de 2017 en la Gaceta Oficial, dictaba en su artículo vigesimoquinto transitorio, que la regulación del Candidato a Diputado Migrante sería aplicable hasta el proceso electoral 2021.

5 La propuesta original contenía únicamente a la Dra. Leticia Calderón Chelius, Dra. Martha Singer, Dr. Víctor Alarcón Olguín, Dr. Telésforo Ramírez y el Mtro. Hugo Concha. Se adicionó al Dr. Daniel Tacher en la propia sesión del consejo general (Sesión pública del 4 de abril de 2019 en https://www.youtube.com/watch?v=v3bnJm_fIJA).

6 En la que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México se declaró incompetente para determinar la continuidad o no de la elección de la diputación migrante para 2021. La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó la procedencia, y la Sala Superior lo confirmó.

Esta determinación tendría una limitante: el partido tendría que conseguir al menos el 3% de umbral de votación para acreditar al menos una diputación por el principio de RP. Además, frente al impedimento constitucional de realizar campañas fuera del territorio nacional, el IECM implementó una página que -con equidad de espacio para todas las candidaturas- la ciudadanía pudiera conocer las principales propuestas de las personas que buscaban ser diputado o diputada migrante, y tanto en el paquete electoral postal, como en los insumos para el voto por internet, se encontraba un código QR para que el voto fuera un voto informado.⁷

Retos en materia organizacional frente a la pandemia de la Covid-19

Hubo una serie de erogaciones no previstas a causa de la pandemia, entre las cuales se encuentra la compra de insumos para sanitizar casillas. Asimismo, a causa de que los plazos jurisdiccionales se cancelaron, el tiempo de espera de resoluciones, como por ejemplo, para aquellas personas ciudadanas que solicitaron su candidatura sin partido y que impugnaron la negativa por parte del IECM, fue otro caso de retos organizacionales derivados de la propia pandemia. Ello implicó precisamente que no pudieran imprimirse las boletas con la anticipación requerida, y aunque se cumplieron los tiempos legales para hacerlo, la incertidumbre institucional jugó en detrimento del principio de certeza.

Finalmente, la comunicación interinstitucional INE-OPLE necesaria para cada proceso electoral, dejó de ser proactiva a causa de la demora en los tiempos de respuesta entre una institución y otra.

RESULTADOS ELECTORALES 2021

Diputaciones de MR para la Cámara de Diputados y Diputadas

Para la elección del 2021, la Ciudad de México contaba con 24 escaños de mayoría relativa de acuerdo con la última distritación nacional realizada en el año 2017. Con dicha conformación se llevó a cabo tanto la elección federal de 2018 como la de 2021. Dado que la elección del 2018 fue una elección presidencial, en la que existió además la presencia de un candidato presidencial sumamente carismático, la participación electoral a nivel federal fue de 70.26%, equivalente a 5 millones 360 mil 131 de personas que acudieron a las urnas. Aunque las elecciones de 2021 representaron la máxima

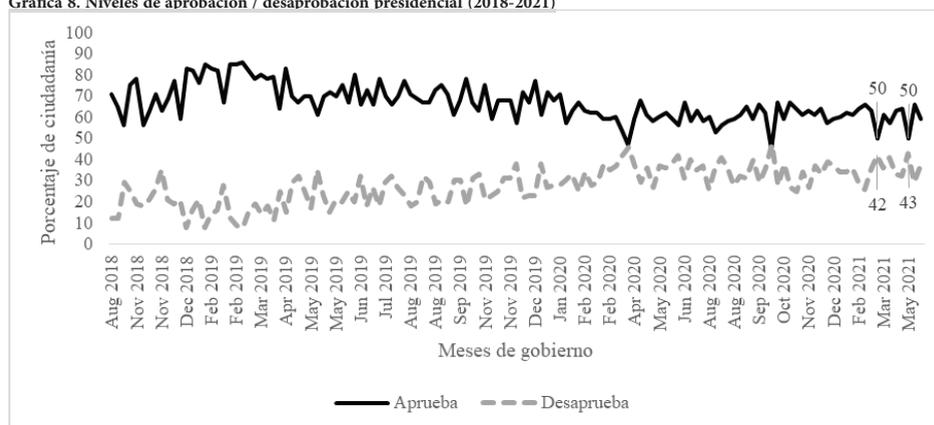
.....
7 Merece la pena mencionar que la implementación del voto electrónico por Internet es prerrogativa del INE. El voto electrónico por internet para la ciudadanía migrante, demoró seis años después de su reconocimiento legal. Sin embargo, el IECM cuenta con un sistema de votación por internet que cumple de manera probada con los estándares internacionales desde 2012. Para la elección de 2018, el IECM solicitó al INE implementarlo para la elección local. No obstante, el INE determinó que la LGIPE como el Reglamento son contendentes en establecer que la implementación del voto por internet es exclusiva del INE.

participación ciudadana en elecciones intermedias, esta fue de 52.66%. Esa reducción de casi 20 puntos porcentuales puede explicarse por dos factores que estuvieron en juego: la pandemia de la COVID-19 y el hecho de que fueran elecciones intermedias.

Sin embargo, el arrastre de la figura de Andrés Manuel López Obrados en 2018, generó que las diputaciones de mayoría relativa en la Cámara de Diputados Federal correspondientes a la Ciudad de México, fueran en 23 de 24 casos para la candidatura común “Juntos Haremos Historia”, conformada por PT-PES-MORENA. Así, únicamente un escaño fue ganado por la coalición PAN-PRD-MC (la de distrito XV de la alcaldía Benito Juárez).

Para la elección del 2021 esto dio un giro interesante. En primer lugar, a pesar que la aprobación del presidente Andrés Manuel López Obrador después de dos años y medio de gobierno seguía siendo alta, en el periodo de campañas -especialmente en febrero y mayo de 2021- sufrió la tercera mayor tasa de desaprobación durante su mandato, así como la tercera ocasión en la que más cayó su popularidad (Ver gráfica 8).

Gráfica 8. Niveles de aprobación / desaprobación presidencial (2018-2021)



Fuente: Elaborada con datos de *Oraculus*.

En segundo lugar, tiene que ver con la percepción que de las instituciones se tienen en la capital del país (mostradas en la primera parte del presente capítulo). La tercera condición, está directamente relacionada con el dispositivo político, pues la coalición parcial de la oposición al gobierno se conformó con un tercer partido político: el PRI, el cual si bien no es un partido significativo en la capital nacional, tiene lo que Sartori denomina capacidad de coalición. Finalmente, la propia ruptura interna de MORENA en la Ciudad de México, especialmente con las fuerzas encabezadas por Ricardo Monreal, frente a las que la Jefa de Gobierno, Claudia Sheibaum (El País, 2021; El Financiero, 2021).

De esta manera, los escaños federales para la Cámara baja federal quedaron divididos entre las dos propuestas políticas enmarcadas en las coaliciones. Así, la coalición PAN-PRI-PRD obtuvo 12 escaños, mientras que MORENA, quien había firmado una coalición parcial con el PVEM y el PT, ganó siete escaños en solitario, y otros cinco en coalición (Ver tabla 3).

Tabla 3. Distritos electorales federales en 2018 y 2021

Distrito			Distrito Electoral		
Electoral	2018	2021		2018	2021
I	PT-MORENA-PES	MORENA	XIII	PT-MORENA-PES	PVEM-PT-MORENA
II	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD	XIV	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD
III	PT-MORENA-PES	PVEM-PT-MORENA	XV	PAN-PRD-MC	PAN-PRI-PRD
IV	PT-MORENA-PES	PVEM-PT-MORENA	XVI	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD
V	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD	XVII	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD
VI	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD	XVIII	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD
VII	PT-MORENA-PES	MORENA	XIX	PT-MORENA-PES	MORENA
VIII	PT-MORENA-PES	PVEM-PT-MORENA	XX	PT-MORENA-PES	PVEM-PT-MORENA
IX	PT-MORENA-PES	MORENA	XXI	PT-MORENA-PES	MORENA
X	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD	XXII	PT-MORENA-PES	MORENA
XI	PT-MORENA-PES	MORENA	XXIII	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD
XII	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD	XXIV	PT-MORENA-PES	PAN-PRI-PRD

Fuente: Elaborada con datos INE.

Cabe señalar que el factor PRI fue determinante en siete distritos para que la coalición PAN-PRI-PRD ganara sobre MORENA y sus aliados. En aquellos distritos en donde no fue determinante el factor PRI la coalición obtuvo por sí misma la mayoría relativa de la votación (Ver tabla 4).

Tabla 4. Factor PRI: distritos en los que la coalición PAN-PRI-PRD resultó ganadora.

Distrito electoral	Votos por la coalición	Voto PRI	Votos 2do Lugar	Diferencia	Factor PRI
II	98823	29607	80426	18397	SI
V	68626	19656	54624	14002	SI
VI	100314	36340	53164	47150	NO
X	110891	68399	18626	92265	NO
XII	83262	29166	52173	31089	NO
XIV	59160	18383	56656	2504	SI
XV	172107	23431	51303	120804	NO
XVI	88722	25385	68605	20117	SI
XVII	109558	46448	65179	44379	SI
XVIII	70414	23005	66215	4199	SI
XXIII	101913	24473	82828	19085	SI
XXIV	104475	27166	61862	42613	NO

Fuente: Elaboración propia.

Diputaciones locales

De manera similar con el caso anterior, el Congreso de la Ciudad de México se renovó para los que sería su segunda legislatura. La composición del Congreso Local de la Ciudad de México cambió la esencia de dicha estructura: en la actualidad son 33 escaños de mayoría relativa, y los otros 33 de representación proporcional, bajo el principio de paridad de género.

En el proceso electoral 2018, de los 33 escaños de mayoría relativa, la coalición “Juntos Haremos Historia” consiguió 31. Sólo dos distritos electorales fueron ganados por la Coalición “Por la Ciudad de México al Frente”: el distrito 13 (Miguel Hidalgo) y el 17 (Benito Juárez). Además, en todos los casos de mayoría relativa, ambas coaliciones disputaron el primero y el segundo lugar, siendo los distritos antes mencionados dos de los cinco con el menor margen de diferencia.

Para el 2021, la composición del Congreso Local fue distinta. Aunque la composición propiamente no fue tan distinta a la que tres años atrás se conformó, el principio por el que llegaron las y los diputados de los partidos políticos sí fue distinto. Se puede mencionar que la derrota de MORENA y sus aliados fue territorial. Si bien en 2018 habían conquistado 31 de los 33 distritos locales de mayoría relativa, para el 2021 eso sólo ocurrió en 19 de ellos, mientras que en 14 se llevaba la victoria el PAN (dos distritos) y la coalición PAN-PRI-PRD (12 escaños) (IECM, 2021) (Ver tabla 5).

Tabla 5. Composición del Congreso de la Ciudad de México por partido y género, 2018 y 2021

Partido político	2018				2021				
	Diputaciones		Hombres	Mujeres	Diputaciones		Hombres	Mujeres	
	MR	RP			MR	RP			
PAN	2	9	7	4	PAN ⁸	7	10	9	8
PRI	0	6	4	2	PRI	4	5	4	5
PRD	0	6	3	3	PRD	3	1	2	2
PVEM	0	2	0	2	PVEM	1	1	1	1
PT	2	1	0	3	PT	1	0	0	1
MC	0	0	0	0	MC	0	1	1	0
MORENA	29	8	18	19	MORENA	17	15	15	17
PES	0	1	1	0					
TOTAL	33	33	33	33	TOTAL	33	33	33	33

Fuente: Elaborada con datos IECM.

De lo anterior se desprenden diversos datos importantes: si bien MORENA en 2018 mantenía junto con sus aliados (PT y PES) una mayoría artificial de 41 escaños, para el 2021 es de 35 escaños (PVEM y PT). Sin embargo, en la Ciudad de México la mayoría relativa es la principal forma de decisión que se utiliza en el congreso local. Es decir, para realizar reformas constitucionales no se requieren 2/3 partes de la votación, sino con mayoría relativa esto es posible.

Para finalizar este subapartado, hay que mencionar que el 2021 fue el primer proceso electoral que contempló la figura de una diputación migrante, votada por la ciudadanía residente en el extranjero.⁹ Así, el Proceso Electoral 2020-2021, trajo dos avances en el fenómeno del sufragio transnacional.¹⁰ El primero tiene que ver con la implementación por primera vez del voto por internet. Para ello, el INE cumplió con la normatividad nacional, en la que, entre otras cosas, se establecía la necesidad

8 La diputada Andrea Evelyne Vicenteño Barrientos renunció al PAN para volverse independiente desde 2022.

9 No es la primera vez que en el país se presenta una figura de representación migrante, puesto que en 2012 y 2015 en el estado de Chiapas se diseñó el escaño 41 votado por la ciudadanía migrante. Sin embargo, dado que el PVEM realizó un fraude junto con las autoridades estatales locales, se eliminó la figura legislativa, y el INE depuso al Consejo General del IEPC de Chiapas.

10 Sufragio transnacional es un concepto acuñado desde la academia, que alude al significado amplio del concepto "sufragio", el cual tiene que ver con el derecho político para votar y ser votado en comicios libres. Con el elemento de la transnacionalidad, ello implica realizarlo en un espacio que rebasa los límites geográficos de los Estados-Nación, y con ello, los límites teóricos y epistémicos de conceptos como ciudadanía. Para mayor referencia, se recomienda el artículo de Víctor Alarcón Olguín (2016) referido en las fuentes consultadas.

de auditoría por dos empresas de reconocimiento internacional (Deloitte y la UNAM), así como la realización de simulacros que comprobaran la efectividad y confiabilidad del sistema de votación por internet. Así, se realizaron cinco simulacros entre marzo de 2020 y mayo de 2021, en los que participó personal de instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INE, los OPL con elección en 2021.

Respecto al el Sistema de Votación por Internet, el voto mexicano tendería, en principio, a ser más sencillo, y ser un aliciente para votaciones futuras. No es casual que el 67% de la ciudadanía registrada optó para esta elección por el mecanismo electrónico y en entidades como la Ciudad de México superaron el 80% de la votación por esa vía. Entonces, aunque el voto electrónico demoró seis años después de su reconocimiento legal, es un paso firme del que difícilmente se podrán dar pasos en retroceso.

El otro caso es la diputación migrante de la Ciudad de México, una candidatura migrante votada por las y los migrantes capitalinos residentes en el extranjero; la cual -a falta de una normatividad local sólida- tuvo que ser normada por lineamientos emitidos por el IECM. Lo más relevante de esta figura es que su construcción emergió de la sociedad civil organizada.

Desde la Asamblea Constituyente, una serie de asociaciones de la sociedad civil, entre las que destacan *Southeast Leadership Network*, *Coalición de Migrantes Mexicanos*, *Federación de la Ciudad de México en Chicago* y *North County Immigration Task Force*, se reunieron para solicitar representación de la población migrante oriunda de la Ciudad de México. Así, en el *Código Electoral de la Ciudad de México*, publicado el 7 de junio de 2017, se encontraba el artículo vigesimoquinto transitorio, que a la letra dictaba las disposiciones referidas en el presente Decreto, a la regulación del Candidato a Diputado Migrante serán aplicables hasta el proceso electoral 2021 (Código Electoral CDMX).

Los colectivos migrantes estuvieron participando muy activamente en la elección de 2018. Después de la elección, los colectivos de migrantes antes mencionados solicitaron reunirse con las autoridades del IECM, para que desde 2019 se empezara a trabajar en la propuesta de lineamientos de diputación migrante. A través de repertorios eminentemente políticos en ambientes académicos, mostraron intereses selectivos que iban encaminados a consolidar el reconocimiento de una red ciudadana conformada por personas migrantes “chilangas” residentes en el extranjero. A este proceso se unió la Red Global MX, *Mexican Bussines Asociation*, *Asociación de estudiantes mexicanos en D.C.*, *EXATEC San Francisco*, así como una serie de ciudadanas y ciudadanos interesados en integrar la *#RedVotoChilango*.¹¹

11 Desde 2019, la *#RedVotoChilango* está conformada por ciudadanas, ciudadanos y colectivos migrantes, que han establecido vínculos con el IECM. Actualmente, la base de datos de la red cuenta con aproximadamente 1 mil 200 contactos de personas residentes en 25 países, y que han incidido en distintos rubros de la vida institucional del instituto electoral local, como lo son concursos de educación cívica, presupuesto participativo, consulta infantil extraterritorial, etcétera.

Sin embargo, ante la falta de legislación secundaria para la implementación de la diputación migrante, provocó que el IECM iniciara en 2019 con los trabajos para la instauración de un comité de expertos que delinea los lineamientos para la elección de 2021. La primera intervención de la *#RedVotoChilango* en el proceso de diputación migrante, fue cuando el consejo general del IECM propuso la creación del *Comité especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante* (CODIM). El 15 de abril de 2019 se sometió a votación la integración de dicho comité, sin embargo, la *#RedVotoChilango* se puso en comunicación con las oficinas de las y los consejeros electorales al conocer el sentido del proyecto. La red demandaba la inclusión de un investigador bajo su propuesta. De esta manera, en sesión del 15 de abril de 2019, se incluyó al Dr. Daniel Tacher de la UACM y el Observatorio Binacional, al CODIM.¹²

Culminado el trabajo del CODIM en septiembre de 2019, se presentaron ante el Consejo General del IECM, los lineamientos para implementar su aplicabilidad en el Proceso Electoral 2020-2021. Sin embargo, legisladores locales del PT y MORENA impulsaron el Congreso de la Ciudad de México la derogación de todas las disposiciones legales en torno a la diputación migrante, aprobadas por el pleno el 28 de noviembre de 2019. La *#RedVotoChilango* impulsó tres juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el tribunal electoral local, el cual declaró que no era de su competencia institucional.

Ante la incompetencia del tribunal local y la emergencia sanitaria del COVID-19, las autoridades jurisdiccionales mexicanas suspendieron plazos. La *#RedVotoChilango* inició acciones de carácter virtual, a través de una acción colectiva más complicada: hacer sonar su demanda con el estruendo de las redes sociales. El objetivo de dicha movilización virtual era poner en entredicho la cotidianidad y la rutina que se vive en las instituciones electorales, a través de acciones abiertas, contestatarias y obedeciendo la continuidad de una lucha.

La *#RedVotoChilango* acudió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en primera instancia a la Sala Regional Ciudad de México, en donde en un primer momento se declaró improcedente la demanda, y se decidió desechar el caso. Ante tal consecuencia, la *#RedVotoChilango* impugnó ante la Sala Superior de dicho tribunal, y con ayuda del equipo legal de la propia red, armaron la impugnación de manera tal que obligara a la magistratura ponente, la de Reyes Mondragón, a escuchar a consejeros, al CODIM y a un comité nombrado por la propia red.

Aunque parecía que no alcanzaría a materializarse, pues la Sala Superior resolvió una vez iniciado el Proceso Electoral de 2020-2021, se consagró la diputación migrante. De esta manera, el IECM

12 La propuesta original contenía únicamente a la Dra. Leticia Calderón Chelius, Dra. Martha Singer, Dr. Víctor Alarcón Olguín, Dr. Telésforo Ramírez y el Mtro. Hugo Concha. Se adicionó al Dr. Daniel Tacher en la propia sesión del consejo general (Sesión pública del 4 de abril de 2019 [en https://www.youtube.com/watch?v=v3bnJm_fjJA](https://www.youtube.com/watch?v=v3bnJm_fjJA)).

implementó iniciado el proceso electoral los trabajos preparativos de la diputación migrante, los cuales incluyeron apego a los principios de equidad en la contienda, a través de herramientas que el propio instituto electoral proporcionó, ante la imposibilidad tácita que tienen los partidos políticos por hacer campañas en el extranjero. La diputación migrante de la CDMX obtuvo la siguiente votación:

Tabla 6. Votación por la diputación migrante de la CDMX

PAN	4883
PRI	801
PRD	308
PVEM	74
PT	90
MC	431
MORENA	1983
ELIGE	56
PES	31
RSP	45
FXM	54
NO REGISTRADOS	28
VOTO NULO	122
VOTACIÓN TOTAL	8906

Fuente: Elaborada con datos IECM.

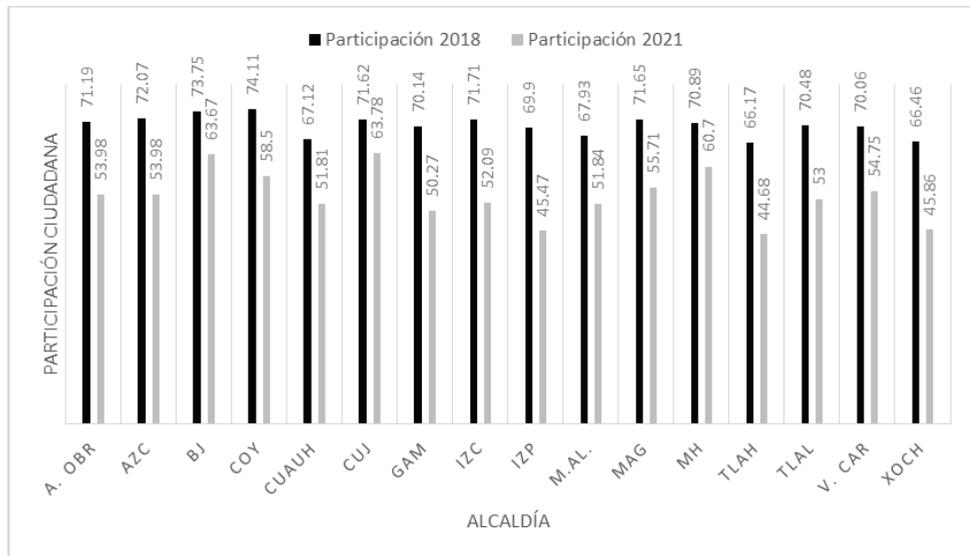
Alcaldías de la Ciudad de México

Uno de los cambios más significativos es en la elección de 2018, fue que a nivel demarcación apareció la figura de las alcaldías. De acuerdo con la fracción VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se encuentra a cargo de las Alcaldías (CPEUM, 2019). Asimismo, por las mismas disposiciones de la Carta Magna, la elección de las Alcaldías se realizó bajo la misma división territorial delegacional en el 2018, con una nueva figura: los comicios de diez Concejalías en cada demarcación, de las cuales, seis se eligieron bajo el principio de mayoría relativa, y cuatro más por el modelo de representación proporcional (CPEUM, 2019).

De esta manera, como se describió en la tabla 2, MORENA tenía una clara hegemonía competitiva frente a las otras fuerzas políticas de la capital del país. Así, frente a una participación promedio de

70.38% en 2018, hubo una caída de más de 16 puntos porcentuales frente al promedio de 2021: 53.76% de participación. Las alcaldías con menor participación fueron Tláhuac, Iztapalapa y Xochimilco, en las cuales el partido ganador fue MORENA; mientras que en aquellas en las que hubo mayor participación fueron Cuajimalpa, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Es posible inferir que en aquellos contextos en los que hubo mayor participación fue debido que se intentó ejercer un contrapeso frente al partido gobernante de la Ciudad de México. La gráfica 9 compara la participación de 2018 y 2021 a nivel alcaldía.

Gráfica 9. Participación ciudadana en la elección de alcaldías en 2018 y 2021.



Fuente: Elaborada con datos IECM.

Un elemento a considerar es el relativo a los conteos rápidos. Por disposición de la propia Constitución federal, el INE tiene facultades para emitir los criterios de implementación de los sistemas de resultados preliminares, tanto del PREP como de los conteos rápidos. Sin embargo, al no haber elección de Jefatura de Gobierno, el INE no contempló la realización de conteos rápidos. El IECM los ha realizado de manera local desde 2015 para la elección de alcaldías con base en las capacidades técnicas, operativas y experiencias anteriores.

Además, la eficiencia de los conteos rápidos no sólo apuntaló al ganador, sino que fue sumamente confiable con la votación de cada uno de los partidos políticos, la votación nula y la participación electoral. En los dieciséis casos – inclusive en el más cerrado que fue la demarcación de Xochimilco – los resultados son profundamente coincidentes (Ver tabla 7).

Para finalizar es importante mencionar que de acuerdo con el mapa político de la Ciudad de México, se puede observar una división que justamente pasa por en medio del mapa, lo cual aduce de manera simplista que entre lo que ocurre en oriente y occidente es una profunda “polarización”. No hay nada más falso e impreciso.

El primer elemento para explicarlo tiene que ver con la baja participación frente a elecciones sexenales. Al ser elecciones en los que gana la candidatura con mayor índice de votación, lo que confirma es que a mayor participación, mayor tendencia a legitimar las decisiones ciudadanas. En un proceso electoral con una participación que apenas rebasó el 50%, difícilmente se puede inferir una polarización. El segundo elemento tiene que ver precisamente con que si bien gana la candidatura más votada, el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar no reflejan esa polarización de la que se apela en medios de comunicación y redes sociales. Lo que demuestran los resultados es que a pesar de la elección de un ejecutivo a nivel municipal, existen 10 Concejalías que funcionan como equilibrio político del territorio de las alcaldías.

Tabla 7. Comparación entre PREP, Conteos Rápidos y Cómputos distritales en la elección de alcaldías 2021

Demarcación territorial	Fuerza política ganadora estimada (SCR)	Resultados SCR			Resultados PREP	Cómputos
		Lim. Inf.	Estimación	Lim. Sup.		
Azcapotzalco	PAN_PRI_PRD	41.01	42.83	44.64	42.9046	43.20
Coyoacán	PAN_PRI_PRD	51.30	53.17	55.03	53.3463	53.49
Cuajimalpa	PAN_PRI_PRD	61.61	65.40	69.19	64.004	63.84
GA. Madero	PT_MORENA	42.13	43.87	45.61	44.3135	44.34
Iztacalco	PT_MORENA	34.85	36.45	38.05	36.9492	36.89
Iztapalapa	PT_MORENA	55.04	57.44	59.84	57.7137	57.76
M. Contreras	PAN_PRI_PRD	47.63	51.62	55.62	49.8532	49.77
Milpa Alta	PT_MORENA	39.65	41.33	43.00	40.8465	40.92
Álvaro Obregón	PAN_PRI_PRD	53.03	55.94	58.84	55.6667	55.53
Tláhuac	PT_MORENA	40.91	43.15	45.40	42.7722	42.83
Tlalpan	PAN_PRI_PRD	39.75	42.37	45.00	41.2909	41.47
Xochimilco	PT_MORENA	38.70	40.22	41.75	40.4708	40.54
Benito Juárez	PAN	66.50	67.61	68.73	68.0521	67.96
Cuauhtémoc	PAN_PRI_PRD	47.05	48.39	49.73	48.0636	48.03
Miguel Hidalgo	PAN_PRI_PRD	52.62	54.59	56.56	54.7551	54.62
V.Carranza	PT_MORENA	48.37	49.95	51.54	50.6499	49.86

Fuente: Elaborada con datos IECM.

CONCLUSIONES

La Ciudad de México sigue siendo un bastión de participación democrática, los datos de participación sostienen dicha aseveración. Los resultados electorales del 2021 son el reflejo de una ciudadanía politizada, crítica y que tiene la capacidad de informarse aún en contextos de pandemia. A diferencia de la denominada polarización que se alude en medios de comunicación y redes sociales como si fuera una cualidad negativa de los gobiernos de tinte populista, lo que sí existe es una ciudadanía que tiene la capacidad de reconocer la importancia de los balances y contrapesos en los diferentes terrenos de la representación política. De hecho, la Ciudad de México fue una de los primeros bastiones de la izquierda partidista, y aunque desde 1997 ha habido una alternancia partidista en el gobierno local, esto no significa alternancia en las élites gobernantes. La disputa hacia 2024 se divisa con mayor competencia, debido a la alta politización de la ciudadanía capitalina.

Lo anterior, es un elemento que puede comprobar con mayor fuerza la clásica hipótesis que en sociedades informadas, los colores partidistas se desdibujan frente a las propuestas, o en casos contrarios, como voto de castigo a los “malos” gobernantes.¹³

La reconfiguración política de la Ciudad de México debe ser un mensaje poderoso para que los partidos con representación local, y los partidos federales eficienten la calidad de las propuestas y de las candidaturas en relación con las exigencias ciudadanas. Lanzo una hipótesis: con la elección intermedia de la Ciudad de México en 2021, inicia -así como lo fue en 1997- una nueva etapa de concepción ciudadana de la política, de la cual resultará triunfante no quien corporativice el voto ni con acarreo, sino a través de propuestas novedosas.

Finalmente, la elección del 2021 en la Ciudad de México lanza un aprendizaje y reto para quienes estudiamos Ciencia Política: la precisión de los conceptos y el respeto a las interpretaciones de datos duros. La ciencia de las personas poderosas -la ciudadanía- debe salir de lugares comunes y posicionarse con precisión en el debate político, lejos de filias y fobias, para explicar de manera ciudadana, lo que pasa en el ámbito público, ese que es de todas y de todos, y de nadie en particular.

13 Diversos autores sostienen que en sociedades informadas hay más posibilidad de votar por propuestas que por figuras carismáticas, ya que los votantes tienen más información sobre las candidaturas y pueden evaluar de manera objetiva las propuestas políticas presentadas (Castells, 2009; Dahl, 1971; Barber, 1996).

REFERENCIAS

- Barber, B. 1996, *Jihad vs. McWorld: Terrorism's Challenge to Democracy*, más Rakuten.
- Bratton, M. (2005), *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge University Press.
- Carrera, J. A. y D. Castillo, "MORENA: de la esperanza y hartazgo a la alternancia. Cuando el pragmatismo y la esperanza se unen". En Escamilla, Alberto (Coord.), 2020, *La elección federal de 2018: una nueva reconfiguración del poder político*, Editorial UAM-Ediciones del lirio.
- Castells, M- 2009, *Comunicación y poder*, Alianza.
- Dahl, R. 1971, *La poliarquía*, Rei.
- El Financiero "El nuevo Beltrones que sí puede ser presidente". Publicado el 15 de noviembre de 2021. En <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/11/12/el-nuevo-beltrones-que-si-puede-ser-presidente/>
- El País, "Las mil manos de Ricardo Monreal". Publicado el 30 de abril de 2021. En <https://elpais.com/mexico/2021-04-30/las-mil-manos-de-ricardo-monreal.html>
- IECM, Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021. <https://www.iecm.mx/www/estadisticaresultadospelo2021/consultas/resultados.php?mod=4#>
- IECM, 2022, *Libro blanco del voto de la del Voto de la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero, para la elección de la diputación migrante*. Proceso electoral local 2020-2021, IECM.
- IECM, 2018, *Libro blanco del voto de la del Voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero*. Proceso electoral local 2017-2018, IECM.
- INE, 2022, Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>
- Larrosa, M. y José Antonio Carrera, "El gobierno del Distrito Federal y la jefatura de Gobierno ante el cambio del sistema presidencialista mexicano: del centro autoritario a la gobernabilidad democrática 2000-2012", en Escamilla, Alberto y Pablo Becerra (Coords.) 2013, *El Presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, Miguel Ángel Porrúa.
- Nohlen, D. (2010), *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan.
- Norris, P. (2011), *Democratic Deficit?: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press.
- Oráculus, 2021, Aprobación presidencial, En <https://oraculus.mx/>.
- Pérez Duharte, J. A. (2018) *El impacto de la administración electoral*, IEEM.
- Valdés Zurita, L. (2008), *Los partidos políticos y la democracia en México*, FCE.



SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO: LAS INTERACCIONES DEL PRESENTE Y LAS REGLAS DEL PORVENIR

Francisco Reveles Vázquez

INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos se transformó desde los comicios presidenciales de 2018 y en los federales intermedios de 2021 se ratificaron la mayor parte de sus características. Los cambios experimentados en las preferencias electorales no fueron más allá de las variaciones comunes en una elección y otra: el partido gobernante y sus aliados perdieron más que sus adversarios, aunque en el plano local incrementó su presencia en los espacios de poder. La alteración de la composición de la nueva Cámara de Diputados da más posibilidad de negociación para la oposición, por lo que de hecho, un año después de las elecciones, ya se han constatado las dificultades del gobierno para aprobar iniciativas de alto rango.

Este fenómeno resulta interesante porque da cuenta de que las reglas del sistema electoral tienen relevancia en el derrotero de nuestra democracia, pese a los nuevos comportamientos de los partidos y del electorado mismo. Las normas fundamentales se pusieron a prueba de nuevo, en un contexto donde el protagonismo presidencial, las estrategias electorales irregulares de los candidatos y el activismo ciudadano fueron más notorios que en procesos similares. Con ello, se revelaron fenómenos nuevos que es necesario analizar para comprenderlos en su justa dimensión.

En este trabajo se expondrá un análisis de los fenómenos novedosos acontecidos en durante los comicios de 2021, para después revisar las propuestas de reforma al sistema electoral y sus implicaciones en la dinámica interpartidista. Nuestro eje de análisis es el sistema de partidos que, pese a todo tipo de críticas hacia la mayoría de sus integrantes, sigue siendo funcional a la forma de gobierno democrática.

El sistema de partidos es el conjunto de interacciones entre las agrupaciones políticas existentes en un periodo determinado de tiempo. Las relaciones están determinadas por la competencia por el poder, que se da en el marco de un conjunto de reglas que constituye el sistema electoral. Estas reglas son formuladas o modificadas por los partidos mediante sus representantes en el Congreso y,

a su vez, la dinámica de cada partido y del sistema está hasta cierto punto determinada por dichas reglas. Es decir, que hay una interacción permanente entre sistema electoral y sistema de partidos (Duveger, 1988; Nohlen, 2022; Sartori, 1990). Los cambios profundos en unos u otros no dependen estrictamente de esta interacción, pero la perdurabilidad de cierta dinámica en un sistema de partidos sí llega a derivar de las reglas que se establezcan en un momento dado.

En 2018, la irrupción de un nuevo partido predominante no fue consecuencia exclusiva del sistema electoral. Al menos no es ese el punto de vista del gobierno actual, por lo que ha planteado la necesidad de modificaciones sustantivas al marco legal de la competencia. Como es usual, el partido gobernante es el que pretende modificar el sistema de acuerdo con sus concepciones sobre la democracia, los partidos y las elecciones. Las eventuales reformas son importantes porque de ellas dependerá la consolidación de reglas que aseguren la democracia electoral o bien que se abra la puerta a la construcción de un sistema de partido hegemónico, que difícilmente podrá ser puntal de un régimen democrático.¹

PARTE I. EL SISTEMA DE PARTIDOS

La relación partidos-presidente

En un régimen presidencial, las relaciones de los partidos con el titular del Ejecutivo es siempre un elemento a considerar en los análisis, principalmente porque de ella se deriva la relación entre poderes constitucionales (Nohlen, 2020: 36). En este caso, la relación ha sido determinada por el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, de manera indiscutible. Inclusive se podría asegurar que ha sido determinada más allá de las relaciones con el Poder Legislativo. Desde el comienzo de su sexenio, estableció una distinción entre su gobierno de “transformadores” y el flanco opositor, a quienes denominó como “conservadores”. Ahí colocó a sus adversarios electorales: en primer lugar, a la coalición integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en segundo plano, al partido Movimiento Ciudadano (MC).

Como se sabe, en la actualidad el PRI es un partido minoritario, con menos fuerza incluso que el PAN. Peor aún es la situación del PRD, que pese a sus esfuerzos sigue colocado al borde de la extinción. Por su lado, con su dirigencia confrontada con el presidente, MC es un partido con mayor peso político ahora que el perredismo, con una presencia territorial más numerosa, casi en

.....
1 La diferencia esencial entre el sistema de partido predominante y el sistema de partido hegemónico es que el poder no está en juego en las elecciones, de acuerdo con la obra señera de Sartori (1990).

el mismo nivel que PAN y PRI o que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), aliado del gobierno actual. Del lado de MORENA también se ubica el Partido del Trabajo, que subsiste gracias a ese vínculo con el poder político.

Desde su fundación, el presidente estableció una relación de dominio con su propio partido. MORENA es, antes que otra cosa, un partido personalista, cuyas decisiones, principios y acciones dependen enteramente de la iniciativa presidencial. Y con su acceso al poder, su autoridad se multiplicó. Los funcionarios públicos de cualquier nivel reproducen las ideas del presidente y, en caso de ser necesario, las tratan de hacer realidad mediante políticas públicas o acciones de gobierno que siguen las directrices del titular del poder ejecutivo. En el partido, dirigentes y corrientes internas dieron muestras de lealtad al presidente, más que al partido mismo. Lo mismo sucedió con los candidatos en campaña, quienes hicieron uso de la imagen y discurso presidenciales para sumar votos. Y hay una nutrida militancia y una amplia simpatía por MORENA gracias a la identificación que la ciudadanía hace de AMLO como el principal dirigente.

Los aliados de MORENA, PVEM y PT también han aprovechado su relación con el presidente para ganar espacios de poder. Su comportamiento es similar al del partido gobernante, con quien suelen establecer acuerdos (más bien desventajosos desde el punto de vista de la autonomía de cada organización). Estos partidos han servido como vehículos disponibles para lanzar a candidatos morenistas sin posibilidades de abanderamiento. Su principal “colaboración” fue cuando MORENA los utilizó para sumar a su bancada en la Cámara de Diputados los legisladores suficientes para tener una mayoría artificial, que pasó por alto las normas para evitar la sobrerrepresentación (Murayama, 2019).

La alianza PRI-PAN-PRD logró cohesión antes, durante y posteriormente a los comicios de 2021. Y si bien el presidente los ha colocado en el mismo saco, también es cierto que eventualmente ha llamado (sobre todo al PRI) a reflexionar sobre su alianza con su enemigo histórico (el derechista PAN) para apoyar sus políticas de gobierno o sus iniciativas de ley. También, cuando así lo ha considerado pertinente, el presidente ha convocado a entrar en razón al PAN o al PRD para que dejen de relacionarse con su otrora enemigo, el PRI, y concedan sus votos a favor de las iniciativas de ley de los transformadores que (de acuerdo con el discurso oficial) son las que benefician a la nación.

La intervención presidencial en la vida de los partidos afectó a varias agrupaciones que intentaron obtener su registro a principios del sexenio: Grupo Social Promotor de México (antes Partido Nueva Alianza, PANAL); Fundación Alternativa, dirigida por el expriísta César Augusto Santiago; Súmate a Nosotros, del exdirigente panista Manuel Espino y México Libre, dirigido por Margarita Zavala y el expresidente de la República, Felipe Calderón. Por el contrario, Redes Sociales Progresistas, encabezado por Elba Esther Gordillo, líder real del Sindicato Nacional de Trabajadores; Fuerza Social Por México, de Pedro Hacer Barba, líder de una organización sindical denominada Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México, y el Partido Encuentro Solidario (antes Partido

Encuentro Social) sí se les dio oportunidad de competir en elecciones, pero ninguno superó la barrera legal y quedaron fuera (salvo a nivel local). Destacó el caso del PML porque la autoridad electoral negó el derecho a participar en comicios a la organización del expresidente de la República, es decir, uno de los principales enemigos de López Obrador.² La vuelta del calderonismo al PAN demostró la persistencia de esta corriente para participar en la política, pese a los obstáculos impuestos por el gobierno para desarrollarse libremente.³

LAS ALIANZAS ENTRE PARTIDOS

El presidente y los ideólogos de la 4T han descalificado la alianza entre el PAN, el PRI (el “PRIAN”) y el PRD. Pero eso no ha impedido que se mantenga firme, sobre todo después de su relativo éxito en los comicios de 2021. El discurso de polarización ha empujado también a estos partidos a asumirse como bloque, pese a sus diferencias ideológicas. Cabe recordar que las coincidencias entre el PRI y el PAN se dieron en el Congreso, desde la instauración del modelo económico neoliberal. Sin embargo, nunca hicieron un gobierno de coalición ni un acuerdo parlamentario de largo aliento. El único momento de estrecha colaboración para formular leyes e instituciones rezagadas fue con el Pacto por México, signado por ambos y por un invitado nuevo en ese entonces, el PRD (Zamitiz, 2016). Este partido había sido ignorado en muchas de las negociaciones y acuerdos de los otros dos, pero el príimo peñista buscó legitimar a toda costa la aprobación de importantes reformas. La participación perredista provocó la salida de López Obrador y sus seguidores (Romero, 2020, pag. 335), quienes se abocaron de lleno a la construcción de un nuevo partido (MORENA). Con estos antecedentes es más sencillo explicar la alianza del PRD con PAN y PRI, y su persistencia como parte del principal bloque opositor en la actualidad.

El discurso crítico del presidente hacia el PRI y el PAN, principalmente, han colocado a ambos partidos entre los “conservadores”. La debilidad del PRI se ha manifestado en su incapacidad para responder a la crítica presidencial. No es extraño, puesto que sus filas se fracturaron y buena parte de la militancia pasó a participar en MORENA. Enrique Peña Nieto y sus más cercanos colaboradores decidieron abandonar el barco antes del naufragio, dejando un partido débil, carente de liderazgos experimentados, con una cohesión fracturada y con una escasa militancia que pudiera sostener a la organización en todo el territorio nacional.

.....
2 Ni más ni menos quien le “robó” la presidencia de la República en los controvertidos comicios de 2006.

3 El partido impugnó la negativa de registro de parte del INE Ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ambas instituciones coincidieron en tal postura debido a problemas de fiscalización de los recursos de la organización y a inconsistencias en las firmas de militantes recabadas para conseguir el reconocimiento legal. Latinus, 15 de octubre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3xzBdZL>.

El presidente de la República acusó a los gobiernos neoliberales de todos los males que aquejan al país (la corrupción, el principal). Identifica tres del PRI: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Enrique Peña Nieto (2012-2018); y dos del PAN: Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). El priísmo y el panismo fueron testigos de la campaña de desprestigio en contra de sus correligionarios, sobre todo cuando el presidente López Obrador impulsó una consulta popular para decidir si se sancionaba o no a los expresidentes por delitos cometidos durante sus respectivas administraciones.⁴ La ciudadanía participante votó por la sanción, pero López Obrador se declaró no partidario de la venganza y dio vuelta a la página.⁵ Sin estrategias de defensa sólidas, los principales adversarios del presidente asumieron la culpa y prevaleció la versión de la 4T en su contra.

Los representantes del gobierno de Peña Nieto tampoco respondieron al cuestionamiento hacia sus principales reformas legales y hacia sus políticas públicas. Por ello el presidente tomó la decisión de echar abajo dos de las obras emblemáticas de la última administración priísta: el aeropuerto internacional alterno de la Ciudad de México y el tren mexiquense, de Toluca a la CDMX. El primero fue cancelado y el segundo fue retrasado indefinidamente con un exiguo presupuesto para su culminación. La justificación fue que era un negocio para políticos priístas y empresarios afines y no obras de beneficio social.

La incapacidad del priísmo para enfrentar las diatribas del presidente se explican por la ausencia de liderazgos experimentados y con reconocimiento social. Sólo de ese modo se explica que un exgobernador de un estado poco relevante, con limitada trayectoria, carente de prestigio nacional y con pocas tablas para la negociación política como es Alejandro Moreno, llegara a la presidencia nacional. Su liderazgo carece del poderío de antaño y su autoridad se deja ver ocasionalmente.⁶

Aunque la expectativa era que por encima de este dirigente formal se colocara un liderazgo real, eso no sucedió. Ningún gobernador o legislador asumió la autoridad para orientar al partido por un rumbo que lo sacara de un declive que parece irrefrenable. Con los resultados de los comicios del 2022, de 32 gubernaturas en total, el partido se quedó solamente con dos ejecutivos locales y otros dos en coalición con sus socios electorales. Su presencia en congresos locales es limitada, su-

4 Aunque la pregunta era ambigua, la campaña fue dirigida expresamente en contra de los tres expresidentes del PRI y de los dos expresidentes del PAN: “¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

5 La participación fue de alrededor de 8%, un porcentaje pobre de participación. Cerca de 90% de los electores votaron por que se castigara a los expresidentes (Arroyo, 2021).

6 Moreno fue diputado y senador, además de ocupar cargos en la dirigencia nacional y la dirigencia estatal de Campeche, donde fue gobernador. No obstante carecía de reconocimiento entre las corrientes principales del partido, además de que no era conocido entre la sociedad mexicana.

bordinada en la mayoría de ellos a la alianza con el PAN y en menor medida con el PRD.⁷ A partir de los descalabros electorales, algunos expresidentes y pequeñas corrientes internas demandaron la renuncia de Moreno, sin que se perciba un proyecto de fortalecimiento para el futuro inmediato.⁸

La estrategia de acercamiento del gobierno para sumar legisladores priistas o panistas a su favor también incluye la cooptación de gobernadores o presidentes municipales salientes de sus cargos, que pasaron a tener responsabilidades en el servicio exterior como embajadores o representantes del gobierno mexicano.⁹

En Acción Nacional, por su parte, subsiste un liderazgo con poca capacidad de acción y negociación hacia afuera, y con una autoridad insuficiente para imponerse en las corrientes y líderes locales. Después de un inicio agitado de su gestión y cuestionamientos sobre sus inadecuadas estrategias electorales en 2021 y 2022, la dirigencia panista encabezada por Marko Cortés parece haberse afianzado.¹⁰ A ello han contribuido sus alianzas con el PRI y el PRD, quienes han reconocido su peso político en el Congreso de la Unión y en algunos estados de la República.

El panismo tampoco ha sido capaz de defender a sus exgobernantes ni a su estilo de gobierno. En parte porque Fox ya se había distanciado del partido desde que se declaró simpatizante de las candidaturas priistas en 2012 y 2018, y porque Calderón se escindió para formar una nueva organización (el Partido México Libre). El divisionismo continuó en el plano estatal, con la consecuente afectación de las estructuras locales.

El relativo éxito de la alianza de estos partidos se expresó en los resultados de los comicios de 2021. Gracias a ello, el gobierno perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que no puede llevar a cabo reformas de rango constitucional. El mayor éxito de los adversarios de AMLO fue negar la aprobación de una nueva reforma eléctrica en 2022 y posteriormente declarar una “moratoria constitucional”, consistente en rechazar cualquier reforma presidencial o de MORENA que implique

7 Con base en los resultados de 2021, MORENA y sus aliados tenían mayoría en 19 congresos locales de 32 en total (Expansión, 2021).

8 Dulce María Sauri, Roberto Madrazo, Beatriz Paredes, Pedro Joaquín Coldwell César Camacho y Claudia Ruiz Massieu, entre otros, se reunieron con Moreno y varios de ellos le pidieron su renuncia, a lo que el presidente del CEN se negó (El Universal, 2022, 14 de junio).

9 En la sesión de ratificación del nombramiento del ex gobernador de Campeche, el priista Carlos Miguel Aysa como embajador en República Dominicana, el senador de MORENA, César Cravioto, ofreció embajadas a los seis gobernadores de las entidades donde habría elecciones a cambio de no intervenir en las contiendas en contra de Morena (El Universal, 2022, 26 de abril). Además de Aysa, la ex gobernadora priista de Sonora, Claudia Pavlovich recibió el cargo de Cónsul en Barcelona y el exgobernador priista Quirino Ordaz, fue nombrado Embajador de México en España.

10 Fue diputado federal y senador, con algunos cargos en la directiva del partido. Destaca su cercanía con Ricardo Anaya, a quien apoyo como líder panista y candidato presidencial, y después con Santiago Creel.

modificar la constitución en lo que resta del periodo legislativo (hasta 2024) (El Financiero, 2022, 9 de junio). De ese modo, si el bloque se mantiene, podrían impedir reformas de gran calado como la que el gobierno pretende llevar a cabo en materia electoral.

MC es un partido minoritario que tradicionalmente ha preferido participar en solitario en cualquier tipo de comicios. La excepción fue su integración en un frente electoral con PRD y PT en varios comicios federales locales entre 2006 y 2012. Después, no ha vuelto a aliarse ni con PRD ni con MORENA. MC ha adoptado una postura crítica al gobierno similar al bloque opositor, pero no ha tenido acercamientos con éste salvo en ciertos temas legislativos y en algunos comicios locales. En 2021 y 2022 sus resultados fueron mejores que en 2018. Y aunque no ganó ningún cargo de importancia en las elecciones de 2022, reiteró su postura de participar solo no sólo en estos comicios, sino en la próxima elección presidencial. Los recientes llamados de la alianza a sumarse se toparon con la descalificación del máximo dirigente de MC, Dante Delgado, quien consideró que PAN, PRI y PRD son opciones caducas y que una gran alianza opositora no es la única estrategia viable para derrotar a MORENA (El Universal, 2022, 7 de junio).

LAS RELACIONES DE LOS PARTIDOS CON LA SOCIEDAD

Desde una perspectiva teórica, los partidos carecen de la representatividad social que en alguna época disfrutaron. Eran agrupaciones que representaban los intereses de ciertos sectores sociales frente al Estado. Pero con la consolidación de la democracia liberal, se volvieron partidos electorales, cuyo objetivo principal es la conquista del poder mediante la mayoría de los votos. De este modo, perdieron su carácter de clase y poco a poco fueron adquiriendo un perfil de partidos atrapa-todo: con liderazgos profesionales, con principios y programas difusos y actitudes pragmáticas, con estructuras flexibles, militancia escasa y débil vida interna. Por ello, pasaron a ser considerados más representantes del estado que de la sociedad (Mair, 2013).

En México, el problema fue más grave debido a que las más grandes organizaciones de trabajadores fueron integradas al PRI de manera vertical. De ese modo, los intereses de los agremiados y al mismo tiempo militantes no fueron necesariamente la guía de acción de los gobernantes emanados del partido. Esto se recrudeció con la instrumentación de las políticas neoliberales, que alejaron a militantes y simpatizantes del partido con la consecuente pérdida de apoyo electoral (Mirón, 2011).

Aunque a la fecha las principales organizaciones de trabajadores siguen ligadas al PRI, su estrategia ha sido igualmente pragmática, al ajustarse a las nuevas reglas informales de negociación con el gobierno de la 4T.¹¹ Por ello, la reforma laboral que incluyó la democratización de los sindicatos

11 Por eso el presidente ha asegurado que su gobierno tiene una buena relación con la CTM, a la que ha elogiado por su papel a favor de sus agremiados (El Universal, 2021, 24 de febrero).

no provocó ruptura con el gobierno, ni ha logrado modificar el control de los dirigentes sindicales de siempre. Estas organizaciones parecen haber dejado en libertad a sus agremiados para decidir su voto en procesos electorales, finalmente favorable a MORENA.

El presidente ha debilitado el potencial de MORENA como representante de distintas agrupaciones sociales, civiles o políticas. Sus decisiones de gobierno en el sentido de otorgar bienes, bonos, becas, pensiones y recursos de manera directa, sin intermediarios, implicó el desconocimiento de las organizaciones corporativas y las no corporativas, las independientes del gobierno y las dependientes, las que son proclives a su proyecto y las detractoras del mismo. Con ello, condena a su partido a permanecer en la arena electoral y a funcionar como maquinaria electoral, sin permitir su vinculación con organizaciones representativas de múltiples intereses sociales. De ahí se explica también las reservas que el presidente ha tenido hacia las organizaciones de la sociedad civil, a quienes ha regateado su representatividad e incluso ha atacado por posturas que califica como “conservadoras”.

La desconfianza presidencial hacia las organizaciones gremiales ha llevado a la ruptura de relaciones con organizaciones que al principio apoyaron a López Obrador a llegar a Palacio Nacional. En su momento, el presidente aceptó el respaldo de la organización corporativa del magisterio, el SNTE, y de la poderosa disidencia integrada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Pero con ésta última la relación se descompuso, en parte por la falta de contundencia de las decisiones adoptadas por el presidente (en el sentido de echar abajo las reformas educativas y laborales previas) y en parte por el radicalismo de la agrupación magisterial. A la fecha, la CNTE se ubica distante, aunque haya varios de sus agremiados ocupando importantes espacios en el poder (en el plano local o nacional) (Ramírez, 2021).

MORENA mantiene una vida interna dinámica, cuya militancia tiene la vitalidad suficiente para responder a las convocatorias presidenciales para organizar y participar en consultas populares, en procesos electorales y en actividades ordinarias de los gobernantes emanados del partido. Su capacidad de convocatoria se sostiene, pero es dudoso que ello refleje un trabajo de fortalecimiento de sus estructuras. Al final, sin embargo, el hecho de que el partido gobernante ocupe la mayor parte de los cargos públicos en el país le ofrece la oportunidad de integrar en sus filas a la mayoría de los ciudadanos, en otras palabras, de convertirse en un auténtico partido de masas que represente a la mayoría de la sociedad, pero ese objetivo no se percibe ni en el presidente ni en sus líderes.

Estas cualidades del partido no han sido utilizadas para acompañar en los hechos o para solidarizarse públicamente con luchas sociales de organizaciones de diversos gremios que tienen una trayectoria histórica de resistencia o de oposición a dirigencias poco democráticas (por ejemplo, en el sindicato petrolero o en el de los trabajadores al servicio del Estado). En no pocos sindicatos corporativos hay disidencias que han pugnado por derrocar a las dirigencias corruptas enquistadas sin que hasta la fecha hayan logrado hacerlo (por ejemplo, en el sindicato del Metro de la CDMX).

Organizaciones del movimiento urbano popular están forzadas a subordinarse al gobierno en turno, igual que antes, para lograr obtener respuesta satisfactoria a sus demandas. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) sigue ausente del debate nacional por decisión propia, pero los Acuerdos de San Andrés (donde se condensan las demandas de dicha organización) le son indiferentes al gobierno (Torres, 2021). Y un suceso lleno de simbolismo en México como la celebración oficial del Día del Trabajo no ha variado del viejo formato de apología del presidente de la República por parte de las mismas organizaciones de antaño.

El PRI tendría que recomponer sus estrategias y velar por los intereses de las múltiples agrupaciones que gravitan en su esfera de acción. Sin embargo, es poco lo que se puede esperar por su impronta autoritaria de más de 70 años. Por ello el resto de los partidos tendrían mayor oportunidad de recuperar esa parte de la representación social. No obstante, tampoco entre ellos parece existir ese interés. El PAN mantiene su perfil de partido de cuadros, con poca atención al trabajo político de base y con escasa o nula cercanía con organizaciones sindicales o cívicas en general. Los panistas son ajenos a los nuevos movimientos que se han manifestado en las calles y que han impugnado al gobierno, por más que de pronto hayan adoptado sus banderas por simple cálculo político o porque son políticamente correctas. El PAN está lejos de defender las causas de la CNTE y tampoco ha mostrado un genuino interés por los reclamos feministas, de mujeres jefas de familia que perdieron el servicio de las estancias infantiles, de padres de familia de niños con cáncer, de personal de salud afectado por la estrategia gubernamental por la pandemia, de trabajadores académicos y administrativos de centros o instituciones de educación superior o de instituciones culturales que han padecido recortes presupuestales, de ambientalistas o de pueblos indígenas o comunidades preocupadas o afectadas por las grandes obras públicas del gobierno.

Las banderas de todos estos actores se han replicado en los discursos de dirigentes, legisladores y gobernantes de la oposición partidista. Pero no ha existido una estrategia de mayor cercanía, con miras por ejemplo a la construcción de un frente para la búsqueda de alternativas de solución y para conformar organizaciones o agrupaciones que luchen por sus causas en el largo plazo y que, ocasionalmente, sirvan para las contiendas electorales.

Algunos de los partidos minoritarios han sostenido posturas similares a éstas, principalmente PRD y MC. Los otros son más displicentes, a pesar del obrerismo y maoísmo de manual que está plasmado en los documentos del PT y pese a que el PVEM sostiene banderas propias de numerosas agrupaciones ecologistas. Ninguno de ellos es un referente para las organizaciones de trabajadores o para las defensoras del medio ambiente.

Respecto de las movilizaciones feministas, en general todos los partidos han recuperado sus reclamos e incluso han impulsado leyes a favor de la igualdad de género y en contra de la violencia de género. Las cuotas de género para la postulación de cargos públicos existen desde tiempo atrás

en el país, y han sido aprovechadas por todos los partidos (a veces a regañadientes) para exhibir su interés por estas causas. En realidad ningún partido ha sido capaz de entablar un diálogo y una colaboración con los grupos movilizados.

PARTE II. EL SISTEMA ELECTORAL

El régimen de partidos y las normas de la competencia

El sistema de partidos que tenemos en la actualidad se constituyó a partir de la transición a la democracia. De un sistema de partido hegemónico cuyo eje era el PRI, pasamos a uno de multipartidismo moderado con la presencia de tres partidos fuertes y varios minoritarios. La escisión del PRD junto con otros grupos y ciudadano sin partido dio pie a la conformación de una nueva opción electoral, MORENA. Considerando una elección presidencial, dos de legisladores federales y las locales de 2021 y 2022, este partido ganó la titularidad del Poder Ejecutivo, la mayoría o la primera fuerza en el Congreso, la mayoría de las gubernaturas, de los congresos locales y de las alcaldías del país.

El nuevo estatus de MORENA como partido predominante le ha permitido pronunciarse por la realización de una profunda reforma electoral para plasmar en la norma, desde su punto de vista, la verdadera democracia. No se trata de la instauración de una democracia popular, sino modificaciones en ciertos componentes importantes del sistema electoral. A pesar de la relevancia de algunos, no alcanzan a perfilar un nuevo sistema ni por supuesto un nuevo régimen político. Más bien se trata de un ajuste de las reglas para asegurar el predominio del partido como genuino representante de los intereses “del pueblo”, según sus propios líderes.

FINANCIAMIENTO A PARTIDOS Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

En cuanto a la administración electoral, el presidente o sus voceros (los coordinadores parlamentarios, legisladores federales, representantes del partido en la máxima autoridad electoral, el Director de la Unidad de Inteligencia Financiera y el secretario de Gobernación) han propuesto diferentes reformas. Aunque los dos últimos fueron quienes presentaron la iniciativa “oficial” a defender, se han hecho diferentes propuestas que es necesario tomar en cuenta para prever lo que pudiera resultar mediante una forzosa negociación con los partidos en el Congreso. No se trata de ver las propuestas de cada actor político, sino la reconfiguración que se podría esperar con base en los planteamientos (esenciales, pero no originales ni únicos) del gobierno en funciones.

En general, tanto MORENA como el PRD han criticado el excesivo gasto destinado a la organización electoral. De ahí se derivan varias propuestas específicas: 1) reducción del financiamiento a

partidos; 2) traslado de la elaboración, actualización y supervisión del padrón electoral a la Secretaría de Gobernación; 3) disminución de los emolumentos de los consejeros electorales y de gastos superfluos en el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los organismos similares en el ámbito estatal.

Un estudio del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República hizo una comparación de gasto electoral per cápita en siete países latinoamericanos entre 2018 y 2022, donde encontró que Costa Rica superó a México al respecto.¹² Aunque no hay evidencia empírica suficiente para asegurar que el “sistema electoral mexicano es de los más caros (o el más caro del mundo)” es cierto que su financiamiento es elevado. No se debe dejar de reconocer que es un órgano que ha concentrado una gran cantidad de funciones que no lo hacen equiparable a autoridades electorales de otros países (como señala Moreno, 2020, pag. 611; este autor, por ejemplo, menciona 16 funciones sustantivas del ámbito nacional, federal y local). Por otro lado, la organización de los comicios en el ámbito local ha implicado erogaciones adicionales cuyos incrementos anuales no están justificados del todo (especialmente cuando en años sin comicios, como lo demuestran Guzmán y Mougrabi, 2022, pag.19).¹³

La disminución del financiamiento público a partidos es una propuesta añeja y que parece tener viabilidad. En la actualidad se propone que la provisión de recursos solamente se sostenga en tiempos de campaña y no permanentemente. Aunque pareciera ser una argucia de MORENA para aprovechar su condición actual de partido predominante (debido a que los recursos se repartirían en razón de su caudal de votos), lo cierto es que el financiamiento a partidos es más que generoso. A tal grado, que ha servido para el sostenimiento de estructuras partidistas (endebles, pese a todo) y para la compra de voto, de forma directa o a través de la distribución de productos y *souvenirs* en campañas electorales. Asimismo, si en el pasado los partidos requerían de un cuantioso financiamiento para competir con el poderoso PRI, ahora ya no porque todos ocupan cargos públicos, pueden adquirir reconocimiento social mediante su gestión pública, allegarse recursos de manera legal e ilegal y canalizarlos hacia sus respectivas organizaciones. De modo que la competencia ya no es entre un partido rico y muchos partidos pobres, sino entre distintos partidos profesionales y experimentados en la obtención de recursos de diferentes fuentes (incluso ilegales).¹⁴

12 “Del análisis de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú) al comparar años recientes con y sin elección presidencial se observa que Costa Rica asignó el mayor presupuesto per cápita, (considerando tanto población total, como padrón electoral) a su sistema electoral. Mientras que Argentina asignó el menor presupuesto per cápita (población total y padrón electoral) a su sistema electoral tanto en año con elección presidencial, como en año sin dicha elección. México se ubicó en segundo lugar de la muestra de países latinoamericanos analizada en términos del presupuesto per cápita (población total y padrón electoral) asignado a su sistema electoral en años con y sin elección presidencial, detrás de Costa Rica”. Herrera y Del Río, 2022. pag. 1.

13 Estos autores señalan que de 2007 a 2012 hubo incremento en 54% en el presupuesto electoral local.

14 Interesantes alternativas de financiamiento a los partidos se encuentran en Cagé, 2021.

El gasto en el padrón electoral es significativo, pero indispensable para tener certeza sobre quién tiene derecho a emitir su voto y quien no. Si la tarea de elaborarlo recae en el gobierno, hay un enorme riesgo de perder esa garantía porque en cualquier momento podría manejarse de manera parcial, a favor del partido o coalición en el poder.

Los elevados ingresos de las autoridades y magistrados electorales tenían la intención de darles un nivel económico suficiente para impedir la compra de sus conciencias de parte de algún competidor electoral. La 4T argumenta que de suyo su comportamiento fue partidista debido al procedimiento utilizado en sus nombramientos (en manos del Poder Legislativo y, por lo tanto, de los partidos). También ha criticado otros beneficios derivados de su cargo, que en realidad son similares a los de la alta burocracia o de los legisladores federales: prestaciones laborales con beneficios superiores a los de un trabajador promedio, gastos suntuosos o superfluos para actividades ordinarias, personal de apoyo en exceso, entre otros. De pasada, esta crítica también ha implicado la revisión de distintas partes del trabajo de los órganos electorales, donde se asegura que hay una importante fuga de recursos que podrían recuperarse a través de una transformación de fondo en la forma de operación.

La propuesta es pertinente debido a que, en efecto, hay una gran cantidad de dinero que se invirtió en dar credibilidad a la organización de las elecciones. De hecho, para reducir el gasto, los partidos tendrían que extender varios votos de confianza para consejeros y funcionarios públicos en general, en lugar de exigir un conjunto de garantías para, por ejemplo, la elaboración del material electoral; para la selección y capacitación de los integrantes de mesas directivas de casilla; para los conteos rápidos, entre otros.¹⁵

Respecto de la reducción de los ingresos y prebendas, es absolutamente necesaria por dos razones: por un lado, debido a que ya se ha aplicado en otras dependencias gubernamentales (se supone que en todas ellas); y por otro, a causa de que es una de las expresiones de la desigualdad social en México: un consejero electoral del INE percibe un ingreso mensual de alrededor de 29 veces más

.....
15 Algunos datos corroboran erogaciones excesivas. En cuanto a asesores de los consejeros del INE, a finales de 2021 había 262, 11 de los cuales trabajaban para el consejero presidente: cuatro de ellos percibían 104 mil 885 pesos mensuales (sólo diez mil pesos menos que el presidente de la República); tres ganaban 96 mil, otros tres 70 mil y uno 35 mil pesos (Barragán, 2021). Pagos presumiblemente elevados fueron identificados por el Órgano Interno de Control del propio INE en 2021 respecto a los seguros de gastos médicos mayores, el seguro colectivo de vida y el seguro colectivo de accidentes personales, que se contrataron sin que se hiciera una evaluación comparativa de los costos de mercado de dichos instrumentos. El mismo órgano cuestionó el abultado presupuesto para pagar el contrato del servicio del comedor en las oficinas nacionales del Instituto, por lo que promovió una licitación mediante la cual el costo se redujo en un 70% (Chávez, 2022). Otro gasto notablemente excesivo fue el llamado Informe de Gestión y Rendición de Cuentas que el Consejo General mandó a elaborar por entes externos respecto del periodo correspondiente a la presidencia de Lorenzo Córdova (2014-2023). Su costo fue de 11 millones 614 mil 586 pesos. (INE, 2022, pag.41).

el salario promedio de un trabajador (que gana 6 mil pesos mensuales).¹⁶ Eso sin considerar prestaciones y privilegios adicionales propios de sus cargos, que son legales pero que caen en el exceso por lo elevado que es su salario base. Aunque algunos consejeros y magistrados se han amparado arguyendo derechos laborales, desde el punto de vista ético un nivel tan elevado de emolumentos es insostenible en un país donde 55 millones 700 mil personas viven en la pobreza y la marginación (CENEVAL, 2020).

Estas reformas en particular tendrían un impacto notable en los partidos: de entrada, sus finanzas se verían drásticamente reducidas y su trabajo probablemente restringido enteramente a la acción electoral. Ello no significa que se vieran obstaculizadas a actuar en otros ámbitos para representar a intereses diversos de la sociedad. Sus posibilidades de desarrollo se verían limitadas solamente si continuaran en la lógica de ser maquinarias electorales. Por el contrario, un trabajo político más constante basado en la militancia activa podría darle una mayor representatividad y asegurarle su sostén económico sin depender del financiamiento legal. De modo que las posibilidades de desarrollo estarían abiertas al fortalecimiento o a extinción de los partidos. Cabe la posibilidad de que algunos sean presa de grupos de poder económico (legales o ilegales), pero su legitimidad siempre se expondría al escrutinio final de la ciudadanía en las urnas.

PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN Y FÓRMULA DE INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

La propuesta de reformas al sistema electoral no toca aspectos medulares del régimen político, por lo que el presidencialismo continuaría vigente. Sin embargo, incluye cambios en la forma de integración del Congreso de la Unión. En esencia, se trata de la introducción de la representación proporcional pura en la distribución de las curules en la Cámara de Diputados y la eliminación de la proporcionalidad en el Senado.¹⁷ De ese modo, con una eliminación previa del 40% de las diputaciones actuales (o sea de 200 para quedar en 300), cada partido tendría un número de legisladores correspondiente al número de votos conseguidos en las urnas. En el Senado, se fortalecería el principio de mayoría con el recorte del número de integrantes en una cuarta parte (los que son electos en la actualidad por el principio de proporcionalidad) para quedar en 96. En los congresos locales, se propone un rango de legisladores de entre 15 y 45, dependiendo del tamaño de la población por entidad federativa.

La idea de fondo es la reducción del enorme gasto que significa sostener 500 diputados y 128 senadores en las Cámaras federales. Todos ellos con ingresos elevados, privilegios y canonjías similares

.....
16 En 2022 el sueldo vigente de un consejero electoral del INE es de 262 mil 634 pesos al mes sin descontar impuestos (DOF, 2022, pag. 136). Con un descuento aproximado del 30%, su ingreso se ubicaría en 175 mil pesos mensuales aproximadamente.

17 Estos principios se explican con sencillez en Shepsle, 2016, pags. 188-191.

a los de las autoridades electorales.¹⁸ A la fecha, la política de austeridad no tuvo aplicación rigurosa en esta parte de las élites políticas, pese a los discursos del partido gobernante.

El cambio de fórmulas de conversión de votos en escaños en la integración del legislativo implica un riesgo elevado para los partidos que actualmente no reciben el voto mayoritario del electorado. Su representación se vería disminuida y la del partido gobernante y sus aliados aumentaría. Más allá de lo que los partidos pierdan o ganen, la posibilidad de asegurar un gobierno unificado (es decir, un partido que tenga la titularidad del Poder Ejecutivo y la mayoría en el Congreso) abonaría a favor de la gobernabilidad, la legitimidad y la estabilidad política, aunque en demérito del pluralismo y de la representación de los múltiples intereses sociales (Payne, 2006).

Entre las propuestas de reforma destacan también las que aluden a problemas similares en el ámbito local. La más importante es la eliminación de los órganos electorales debido a su falta de imparcialidad debido a la intervención de los partidos en la selección de sus integrantes, a la duplicación de funciones que tienen frente a las del INE; y a su dudosa autonomía no sólo frente a los partidos sino ante los gobernadores.

El gobierno federal propone un cambio de nombre en el INE para que pase a ser el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas y una reducción del número de consejeros (de los 11 actuales a solamente 7). Similar reducción aplicaría para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consejeros y magistrados serían electos por voto popular. Los órganos electorales locales (denominados en la ley como Organismos Públicos Locales, OPLEs) desaparecerían y sus funciones serían absorbidas por el INE. Estas propuestas se basan en el juicio gubernamental de que el número de funcionarios es excesivo y costoso; que los principales responsables de los órganos electorales deben ser elegidos por voto popular para garantizar su representatividad e imparcialidad; y que los órganos locales solamente duplican tareas y siguen resintiendo la influencia de los gobernadores o de los partidos.

La propuesta gubernamental lleva al extremo la exigencia de autonomía de la autoridad, uno de los tipos de autoridad existentes en el mundo, gubernamental, independiente o mixto (Wall, 2006). Cárdenas, Pérez y Carbonell (1999) indican cuatro tipos de autonomía: política, financiera, jurídica y administrativa. En el caso de México, en la transición a la democracia y en la democratización del régimen, la influencia ha sido política con la intervención del poder ejecutivo o el poder legislativo en la designación de los integrantes de las máximas autoridades. Pero que la ciudadanía vote por sus titulares no garantiza su despartidización. Al contrario, puesto que en México los partidos son los que cuentan con recursos para atraer el voto. Al carecer de ellos, los aspirantes a consejeros o

.....
18 Un senador tiene un ingreso salarial mensual de 151 mil pesos en 2022. Un diputado federal, 105 mil pesos. En este caso ya con descuento de impuestos pero sin considerar las prestaciones adicionales (Ramos, 2022).

magistrados dependerían de entablar acuerdos con los partidos para triunfar en una elección con voto universal. Y si en la actualidad el partido gobernante es el que tiene el mayor arrastre popular, su influencia en las autoridades electorales sería eventualmente amplificada.

Por otro lado, con el cambio de nombre de INE a INEC se pretende dar mayor relevancia a este instrumento de carácter participativo. La propuesta se antoja artificial porque de suyo las consultas populares están francamente restringidas. En el fondo, no hay una propuesta gubernamental para que el sistema camine hacia una forma de democracia participativa. “El pueblo manda” es una frase retórica reiterada por el presidente de la República, pero su alcance en la realidad es limitado. López Obrador es partidario de las asambleas abiertas en actos oficiales o de carácter partidista, donde ocasionalmente y por iniciativa suya, supuestamente se toman decisiones desde las bases, desde “el pueblo”. El gobierno ha hecho consultas con resultados seguros a su favor. También ha tenido apertura para la promoción de consejos consultivos, parlamentos abiertos o figuras similares. Pero estas experiencias adolecen de las fallas consabidas: la participación es controlada “desde arriba”, la apertura es restringida a personas u organizaciones afines al gobierno, y su impacto en la toma de decisiones es imperceptible.

Por el momento, el discurso populista y la política de masas que sigue el gobierno no ha significado ni la instrumentación, ni la profundización de mecanismos de democracia participativa. Por lo tanto, la participación electoral sigue siendo la preferida, y los partidos seguirán teniendo protagonismo, pese a la eventual reducción de sus ingresos y de espacios de poder a ocupar.

CAMBIO EN LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

En esta otra parte de la reforma también se percibe la preferencia del gobierno por el método electoral. De manera sintética, consiste en pasar de la designación de consejeros por la Cámara de Diputados a su elección por voto ciudadano. La justificación es que de esa manera se evita el reparto de cuotas por partido y se le da mayor legitimidad al árbitro de las elecciones. El presidente asegura que de ese modo el “pueblo decide” en vez de los partidos. Lo cierto es que el método electoral generaría mayores complicaciones y probablemente una mayor partidización, ahora a favor del gobierno en funciones.

La propuesta es general y, por lo tanto, no quedan claros los detalles sobre diversos temas: los requisitos para aspirar al cargo; si habrá campañas, financiamiento, espacio en medios de comunicación, etcétera. Un filtro que aparece en la iniciativa es que los aspirantes serían postulados por los tres poderes de la Unión (no por la sociedad, por organizaciones civiles, académicas o similares, ni por instituciones de educación superior o centros de investigación especializados en la cuestión electoral). Es decir, que persistiría la posibilidad de compromiso, ya no sólo con los partidos representados en la Cámara, sino con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Y quizás lo más importante: si candidatas y candidatos habrán de buscar el voto ciudadano, tendrán que hacer acuerdos con los partidos políticos, único actor con conocimiento suficiente del terreno electoral, los recursos y las bases de apoyo necesarias para triunfar. De modo que, en primer lugar, la partidización puede continuar y, en segundo, el partido en el gobierno es el que tendría ventaja (dado su peso político y en cuanto a preferencia electoral), por lo que varios de los consejeros se verían comprometidos con su causa.

NUEVAS REGLAS PARA LA FASE DE PROSELITISMO

Durante el régimen autoritario, el PRI basaba su hegemonía en varias ventajas que tenía frente a la oposición: la organización de las elecciones estaba en manos de su gobierno, lo mismo que el reconocimiento legal de partidos de oposición; contaba con la militancia de las más importantes organizaciones de trabajadores; disfrutaba de una vasta cantidad de recursos económicos para la promoción del voto, legales e ilegales; los medios de comunicación seguían las directrices gubernamentales y raramente daban cabida a los disidentes. Su estatus como partido gobernante le aseguraba una serie de privilegios que hicieron imposible una competencia real por el poder político.

Una de las propuestas de la 4T es recuperar una de estas ventajas del otrora partido hegemónico: que los funcionarios públicos hagan campaña a favor de alguna opción electoral. Pese a que el gobierno justifica su propuesta en el derecho a la participación, lo cierto es que con ello se abriría la posibilidad de que los recursos públicos sean desviados por los gobernantes para “ayudar” a sus correligionarios a sacar más votos que sus adversarios. En otras palabras, lo que es un delito en la actualidad, dejaría de serlo. No hay justificación válida para sostener esta reforma, debido a que su aprobación generaría condiciones desiguales en el proselitismo e implicaría el gasto ilegal de recursos públicos. De hecho, ya ha ocurrido puesto que el mismo presidente de la República ha hecho declaraciones sobre campañas y candidaturas en sus conferencias matutinas o en eventos oficiales ordinarios.

En las elecciones de 2021 y 2022, los gobernantes de MORENA (incluyendo al presidente de la República) hicieron campaña a favor del partido en las elecciones locales que se efectuaron en diversos estados. Lo mismo hicieron en favor del presidente en la consulta popular de revocación de mandato en 2022. Pese a reiterados llamados a respetar la ley de parte de las autoridades electorales, nadie hizo caso y por ello varios funcionarios públicos fueron sancionados por los tribunales. Los gobernantes volvieron a atacar a las autoridades (tachándolas de opositoras) e ignoraron las sanciones mediante el argumento de ser los defensores de los intereses del pueblo.

Uno de los argumentos esgrimidos por el presidente y demás funcionarios públicos fue que estaban ejerciendo sus derechos políticos de participación, organización y expresión. El problema de fondo es que su intervención desequilibra la competencia a favor de uno de los participantes. Los

gobernantes tienen a su disposición recursos de los cuales carece la oposición: dinero legal e ilegal, exposición múltiple en medios de comunicación, apoyos de grupos de poder económico, uso del aparato administración y presiones a la burocracia para los actos de campaña y emisión del voto, manejo clientelar de políticas sociales, entre otros. Los gobernantes tienen un poder político que ejercen en las campañas, en clara desventaja de quienes carecen del mismo.

Además de las modificaciones comentadas, hay varias más que están contenidas en la iniciativa de ley presentada, como la introducción del voto electrónico o la ampliación del voto en el extranjero. A simple vista, no tendrían consecuencias de fondo en el sistema de partidos. Y además, ninguna de ellas parece tener viabilidad en el corto plazo, no sólo por la resistencia opositora, sino por el costo económico que eventualmente implicarían.

El proceso de reforma al sistema electoral apenas comienza, pero es poco probable que las propuestas gubernamentales avancen tal como se han planteado de parte del presidente de la República. Los partidos de oposición tienen sus propias propuestas, pero de entrada han planteado su rechazo a cualquier cambio constitucional.

CONCLUSIONES

El sistema de partidos en México atraviesa por una fase de transformación de un sistema de multipartidismo moderado a un sistema de partido predominante. El cambio fue producto de varios factores: la falta de bienestar social para millones de personas durante los gobiernos del PRI y del PAN estimularon a una parte mayoritaria del electorado a votar a favor de una opción partidista distinta en 2018. La escisión del principal partido de izquierda y el desmembramiento de los partidos anteriormente mencionados fueron la base de la construcción de MORENA, cuyo principal elemento fundacional fue el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador. Ya instalado en la presidencia, su reconocimiento social se agrandó por su intensa y permanente política de comunicación, por la distribución de numerosos beneficios sociales para millones de personas en condiciones de pobreza y marginación, por el culto a la personalidad practicado por sus correligionarios y simpatizantes y por su discurso a favor del “gobierno del pueblo”.

Más allá de las palabras, lo cierto es que, en lugar de optar por la democracia participativa, el gobierno y su partido continuaron con el uso de la democracia electoral para conquistar la mayoría de los cargos públicos. El gobierno de la Cuarta Transformación ha promovido su propia versión de uno de los procedimientos de la democracia participativa, que es la consulta popular, sin darle autenticidad ni mayor poder al Pueblo. Basta con mencionar dos rasgos característicos de las consultas populares realizadas hasta ahora: la suplantación de la participación ciudadana por parte del partido gobernante y la intervención directa de los gobernantes en ellas, pasando por encima de las restricciones legales para hacerlo.

Una de las facetas fundamentales del sistema de partidos es la relación que estas organizaciones tienen con el presidente de la República o con el gobierno. Encontramos que MORENA depende del liderazgo presidencial en los principales aspectos de su vida como partido. Por su parte, los principales partidos de oposición han sido arrinconados en la misma esquina, la de los llamados “conservadores” por su rechazo al proyecto “transformador” del gobierno. Esta eficaz estrategia simplificadora evita el reconocimiento y auto reconocimiento de cada partido opositor, aunque por lo menos en los comicios federales intermedios y en lo que va de la segunda mitad del sexenio, han permanecido juntos en una alianza que parece perdurar en los comicios presidenciales de 2024. Aunque López Obrador no deja de criticarlos, también ha hecho esfuerzos por sumar a líderes, legisladores y gobernantes de “los conservadores” para su causa. La cooptación ha vuelto a ser un recurso utilizado por el gobierno, como funcionaba en el régimen autoritario de antaño.

Las interacciones entre los partidos están marcadas por el tipo de relaciones que cada uno o en coalición han entablado con el presidente. Desafortunadamente las relaciones con la sociedad no interesan demasiado a ninguno de los integrantes del sistema de partidos. Todos quieren el voto de los ciudadanos y se dicen genuinos representantes de ellos. Pero las luchas gremiales, las movilizaciones sociales o las protestas ante decisiones del gobierno actual no han sido escuchadas por los partidos. Sus banderas han sido recuperadas en documentos oficiales y discursos, sin alterar su patrón de comportamiento como partidos profesionales electorales. Aunque hay incluso leyes donde se leen tales banderas, con frecuencia el desempeño gubernamental las pasa por alto, lo que revela que sus compromisos con la sociedad carecen de autenticidad.

En suma, aunque se encuentre en una fase cambio, el sistema de partidos sigue firme en nuestro sistema político, por encima del protagonismo de la sociedad en un potencial modelo de participación popular en la toma de decisiones. Alejándose de una forma de gobierno de democracia participativa, el presidente de la República ha modificado las leyes para ratificar su autoridad y la permanencia de su proyecto político más allá del sexenio actual. Uno de sus principales objetivos ha sido cambiar de autoridades electorales para librarse de la influencia de la oposición en ellos, reducir su gasto, y ajustar las reglas a un nuevo orden político que gire en torno de la institución presidencial. Esa misma pretensión parece hallarse detrás de las reformas para reducir el número de legisladores y establecer otra fórmula de representación política en el Congreso de la Unión. De ese modo, no parece haber una transformación estructural porque la democracia liberal persistirá, aunque con un nuevo sistema de partidos (basado en el predominio de MORENA) y un nuevo sistema electoral (con representación proporcional pura, mayoritaria a favor de dicho partido, y con una amenazadora intervención del gobierno en la organización de las elecciones).

Referencias

- Arroyo, L. (2021), “La consulta popular para enjuiciar a los expresidentes no alcanza el 8%”, en: *El País*, 1 de agosto de 2021. <https://bit.ly/3tKMKnz>
- CONEVAL (2020), *Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Medición de la pobreza 2020*. Pobreza en México | CONEVAL
- DOF (2022), *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero, DOF - Diario Oficial de la Federación
- Barragán, D. (2021), “El INE tiene 262 asesores. Lorenzo Córdova, 11 con sueldos de hasta 100 mil pesos”, en *sinembargo.mx*, 30 de noviembre. <https://www.sinembargo.mx/30-11-2021/4072941>
- Cagé, J. (2021), *El Precio de la democracia*, INE-Grano de sal.
- Cárdenas, J. C. Pérez y M. Carbonell (1999), “Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, IJ-UNAM/TEPJF/IFE/PNUD/Universidad de Quintana Roo, pp. 467-513.
- Chávez, V. (2022), “Detectan gastos excesivos del INE en seguros y comidas”, en *El financiero*, 3 de marzo. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/03/03/en-pandemia-gastos-excesivos-en-seguros-comidas-en-el-ine/>
- Duverger, M. (1988), *Los partidos políticos*, FCE.
- El Financiero (2022, 9 de junio), <https://bit.ly/3Om5odw>
- El Universal (2021, 24 de febrero), <https://bit.ly/3n4g04R>
- El Universal (2022, 14 de junio), <https://bit.ly/3N02J87>
- El Universal (2022, 26 de abril). <https://bit.ly/3OM38fA>
- El Universal (2022, 7 de junio), <https://bit.ly/3Oi35rI>
- Expansión (2021, 9 de junio), <https://bit.ly/3tIROc4>
- Guzmán, M. y C. Mougrabi (2014), “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva nacional e internacional*, TEPJF. <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Fy-D-2.pdf>
- Herrera, V., Del Río, J. (2022), “Análisis comparativo del presupuesto destinado a sistemas electorales en países latinoamericanos”, *Nota estratégica*, No. 171, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5796/NE%20Presupuesto%20asignado%20a%20sistemas%20electorales%20en%20pa%3%ades%20latinoamericanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INE (2022), “Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del instituto nacional Electoral, por el que se autorizan a la dirección ejecutiva de Administración los recursos para la creación del proyecto Denominado: “informe de gestión y rendición de cuentas”, mismo que formará parte de la cartera institucional de proyectos”. <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/135729/JGEx202205-18-ap-4-3.pdf>
- Mirón Lince, R. M. (2011), *El PRI y la transición política en México*, UNAM, 415 p.
- Moreno, G. (2020), “El costo presupuestario de la democracia electoral en México”, Elecciones, justicia y democracia en México”, Ugalde, Luis Carlos y Saúl Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral*,

- 1990-2020, TEPJF. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf
- Murayama, C. (2019), "La captura del congreso por Morena", en: *Nexos*, México, julio 1. <https://bit.ly/3QQmodO>
- Nohlen, D. (2022), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Tirant lo blanch.
- Nohlen, D. (2020), "Elecciones y democracia en América Latina. El desafío autoritario populista", en: Brewer, Allan R. (ed.) (2020), *Elecciones y democracia en América Latina: el desafío autoritario-populista. América Latina: debates sobre la democracia. 80 años de Dieter Nohlen*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional.
- Payne, M. L., D. Zovatto y Mercedes Mateo (coord.) (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, PNUD.
- Ramírez Zaragoza, M. Á. (2021), "El FRENAAA y la derecha como oposición: un análisis de la coyuntura electoral de 2021", en *El cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, septiembre-octubre.
- Ramos, R. (2021), "Legisladores ganarían más de un millón netos en 2022", en *El economista*, 20 de septiembre. <https://bit.ly/3yp115v>
- Romero Vadillo, J. J. (2020), "Entre la confrontación y el pacto", en: Becerra, Ricardo y Mariano Sánchez (coords.), *Izquierda, democracia y cambio social 1989-2019*, Cal y arena-CIDE-PRD, pp. 296-339.
- Sartori, G. (1990), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza.
- Shepsle, K. A. (2016), *Analizar la política. Comportamiento, instituciones y racionalidad*, CIDE.
- Torres-Ruiz, R. (2021), "AMLO y el EZLN: un histórico desencuentro", en *El cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, septiembre-octubre.
- Wall, A. et. all (2006), *Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA.
- Zamitz, H. (coord.) (2016), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 y 2014*, UNAM-LA biblioteca.

DE LOS AUTORES

Enrique Cuna Pérez

Profesor investigador del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, doctor en Estudios Sociales, miembro del SNI.

Manuel Larrosa Haro

Profesor investigador del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, actualmente Jefe del área de investigación en Procesos Políticos.

Luis Eduardo Medina Torres

Politólogo, maestro y doctor en Estudios Sociales con especialidad en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor Investigador de Tiempo Completo en la UAM, Unidad Iztapalapa. Investigador Nacional del CONACYT, nivel uno y Profesor con Perfil Deseable del PRODEP. Miembro de IPSA y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz

Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Omar de la Cruz Carrillo

Doctor en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM y profesor visitante en la UAM-Lerma.

Eduardo Bermudez

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

Alberto Escamilla Cadena

Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Profesor Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Coordinador de la Línea de Procesos Políticos del Posgrado

en Estudios Sociales en la UAM Iztapalapa.

René López de la Torre

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa y Maestro en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Sus líneas de investigación son: democracia, democracia participativa, participación ciudadana, elecciones y partidos en México.

Ricardo Espinoza Toledo

Profesor investigador del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, doctor en Estudios Sociales, miembro del SNI.

Javier Rosiles

Politólogo. Maestro y doctor en Estudios Sociales (procesos políticos) por la UAM Iztapalapa. Profesor investigador de la Universidad (Michoacán).

José Antonio Carrera Barroso

Politólogo. Maestro y doctor en Estudios Sociales (procesos políticos) por la UAM Iztapalapa. Profesor en la licenciatura en Ciencia Política de la misma institución educativa. Actualmente se desempeña como asesor en el Consejo General del INE.

Francisco Reveles Vázquez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Ha publicado diversos trabajos sobre partidos políticos, gobiernos y democracia en México y América Latina.



ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO 2021:
LA GOBERNANZA ELECTORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Se terminó de imprimir en diciembre de 2023 en los talleres de Ediciones del Lirio S.A. de C. V., ubicados en Azucenas 10, San Juan Xalpa, Iztapalapa, C.P. 09850, Ciudad de México. El tiraje consta de 200 ejemplares.