

# Las democracias subnacionales: miradas desde México

Transformaciones y persistencias  
del poder político

Volumen III

**René Torres-Ruiz**  
(coord.)

# **Las democracias subnacionales: miradas desde México**

Transformaciones y persistencias del poder político

VOLUMEN III

Las democracias subnacionales: miradas desde México:  
transformaciones y persistencias del poder político / René  
Torres Ruiz... [et al.]; Coordinación general de René Torres  
Ruiz; Prefacio de Laurence Whitehead - 1a ed. - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Ciudad de México:  
Universidad Iberoamericana, A.C., 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-990-6 (Argentina)

ISBN 978-607-2644-60-3 (México)

1. Democracia. 2. México. 3. Poder Político. I. Torres Ruiz, René  
II. Torres Ruiz, René, coord. III. Whitehead, Laurence, pref.  
CDD 321.8

Las democracias subnacionales: miradas desde México:  
transformaciones y persistencias del poder político:  
Volumen III / René Torres Ruiz... [et al.]; Coord. gral. de  
René Torres Ruiz. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires: CLACSO; Ciudad de México: Universidad  
Iberoamericana, A.C., 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-308-001-4 (Argentina)

ISBN 978-607-2644-68-7 (México)

1. Democracia. 2. México. 3. Poder Político. I. Torres Ruiz, René  
II. Torres Ruiz, René, coord.  
CDD 321.8

Otros descriptores asignados por CLACSO:  
Democracias subnacionales / Poder político / Partidos  
políticos / Representación política / Programas electorales /  
Alternancia / Centro y periferia / México / América Latina

Corrección: Rosario Sofía

Diseño de interior: Santiago Basso

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

# **Las democracias subnacionales: miradas desde México**

Transformaciones y persistencias del  
poder político

VOLUMEN III

**René Torres-Ruiz**

(Coordinador)



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL



**CLACSO**





**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Vommaro** - Director Ejecutivo

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES  
**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [libreria.clacso.org](http://libreria.clacso.org)

*Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político (Volumen III)* (Buenos Aires: CLACSO / Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, A.C., julio de 2025).

ISBN 978-987-813-990-6 (obra completa, Argentina)

ISBN 978-631-308-001-4 (volumen III, Argentina)

ISBN 978-607-2644-60-3 (obra completa, México)

ISBN 978-607-2644-68-7 (volumen III, México)



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

**D. R. © 2025 Universidad Iberoamericana, A.C.**

Prol. Paseo de la Reforma 880 | Col. Lomas de Santa Fe | Ciudad de México, 01219

[<publica@ibero.mx>](mailto:publica@ibero.mx)

# Índice

Presentación .....	7
<i>René Torres-Ruiz</i>	
El cambio político en Querétaro. De la hegemonía a la predominancia.....	21
<i>Marcela Ávila-Eggleton</i>	
Quintana Roo y su democracia subnacional. Apuntes para comprender el presente político en el Caribe mexicano .....	53
<i>Gerardo Hernández Hernández</i>	
El proceso de democratización en San Luis Potosí, 1979-2021.....	97
<i>Javier Contreras Alcántara</i>	
El proceso de liberalización-democratización en Sinaloa, 1980-2021.....	139
<i>Ernesto Hernández Norzagaray</i>	
Democracia, elecciones y violencia en Sonora: los desafíos actuales.....	175
<i>Juan Poom Medina</i>	
Democracia subnacional bajo acecho: el reacomodo de las élites en Tabasco.....	205
<i>Rubén Darío Ramírez Sánchez</i>	
Acceso al y ejercicio del poder en Tamaulipas. Desde la transición hasta la actualidad .....	245
<i>José del Tronco Paganelli y Nacori López Hernández</i>	

La calidad de la democracia en Tlaxcala en tiempos de la 4T .....281

*María Magdalena Sam Bautista y René Torres-Ruiz*

¿Democracia o autoritarismo competitivo en Veracruz?..... 331

*Felipe J. Hevia y Erick Galán Castro*

Las alternancias en Yucatán (1990-2018) como parte de las  
dificultades para construir democracia ..... 367

*Efraín Eric Poot Capetillo*

Los caminos de Zacatecas: democratización, avances y regresiones  
en un proceso de alternancias, 1998-2021.....409

*René Torres-Ruiz*

¿Cómo observar el cambio político en los regímenes subnacionales? ..... 467

*José Antonio Sevilla Sevilla*

Sobre las autoras y los autores..... 475

# Presentación

René Torres-Ruiz

## Punto de partida

Este tercer y último volumen de la obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político* tiene el propósito de describir y analizar los casos transicionales a la democracia representativa de once estados de la República mexicana: Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Estos casos son analizados en capítulos ordenados de manera alfabética. Pudieron haber aparecido bajo otros criterios de ordenamiento, por ejemplo, el cronológico, es decir, ir introduciendo cada capítulo a partir de cuándo los estados experimentaron, por primera ocasión, la alternancia en la gubernatura, o cuándo se conformó un sistema de partidos plural en la entidad y, por tanto, el Partido Revolucionario Institucional [PRI] perdió su carácter hegemónico, abriendo paso a una competencia más nutrida y numerosa que permitió, paulatinamente, beneficiar los derechos políticos básicos de la población. Sin embargo, decidí ordenarlos alfabéticamente, para simplificar la tarea del lector.

Como lo he expresado en los dos volúmenes precedentes, México comenzó a experimentar un proceso de transición a la democracia hacia la parte final de los años ochenta, aunque ya antes, desde 1968 y 1977, se presentaron importantes hechos que impulsaron la transformación del país. Así, las elecciones presidenciales de 1988 pueden tomarse como el inicio de la transición democrática en México. Como parte de ese proceso de cambio político, el diálogo, la búsqueda de consensos y la concertación se convertirían en prácticas habituales en la vida política nacional y decantarían las formas de ir reconfigurando el sistema electoral y de partidos. Se iniciaba una época inédita en donde habría nuevas maneras de hacer política y de tomar decisiones en el ámbito gubernamental. La responsabilidad de los actores políticos consistía en dejar atrás intereses particulares y beneficiar el interés general, evitando los protagonismos. Este era el espíritu de la transformación mexicana. Sin embargo, no quiero afirmar, de ningún modo, que eso haya ocurrido así —a pie juntillas— durante todo el proceso, que en realidad estuvo salpicado de enormes resistencias y prácticas autoritarias y represivas por parte de quienes detentaban el poder.

En esta vía democratizadora hubo varios cambios, uno de ellos, la alternancia en los Gobiernos, que indicaba la pluralidad emergente en México y su posicionamiento en las contiendas electorales. Este fenómeno vinculado con la competitividad entre grupos y partidos políticos puede presentarse en cualquier nivel de Gobierno. De hecho, en México se observó en primera instancia a nivel municipal, luego en las gubernaturas y, por último, en la presidencia del país. Nuestro viaje transicional despegó de la pista subnacional y aterrizó en la nacional. Por supuesto, debe entenderse que cada proceso transformador subnacional tiene sus propias lógicas, tiempos y características que lo pueden acercar a lo que está aconteciendo en el país, pero en ocasiones también lo distancian, lo distinguen. Para emplear otros términos. En cualquier proceso de transformación política experimentado por un país se da una relación entre el centro y la periferia un tanto ambivalente.

En estos años de los que vengo hablando, varios estados del país vivieron cambios político-electorales y partidistas a consecuencia de lo que estaba ocurriendo en el plano federal cuando, después de las controvertidas y fraudulentas elecciones de 1988, se abrió pausadamente la competencia política en México y surgieron nuevos partidos políticos capaces de competirle al hegemónico PRI. Esto fue posible, entre otras razones, por el fortalecimiento de las instituciones encargadas de organizar y vigilar las competencias electorales como resultado de una serie de reformas que fueron afinando las leyes comiciales, todo lo cual tuvo derivaciones alentadoras en el plano democrático representativo.

Como se constatará en los diversos capítulos del libro, el proceso federal no se vio fiel ni paralelamente reflejado en la vida política de las distintas entidades federativas que componen el país. Reitero, los procesos de democratización en el nivel subnacional tienen sus propios ritmos y características que responden, desde luego, a las particularidades estatales que, por más que formen parte de una federación no son copia en calca de la cultura política nacional, no tienen en ocasiones la misma fortaleza institucional, los mismos cauces para dirimir controversias y permitir la participación de la ciudadanía, o robustecer los espacios sociales, y también, muchas veces, encuentran rezagos importantes en lo referente al desarrollo y desenvolvimiento de la economía, o padecen oleadas de violencia, como es el caso de México, país que se encuentra envuelto en un espiral de violencia que golpea a casi todo el territorio nacional y que, por supuesto, condiciona la vida social y política en las entidades.

Otro elemento por considerar en los estudios subnacionales es que en un territorio nacional puede darse, inclusive, la convivencia de regímenes subnacionales autoritarios o semiautoritarios con una democracia en construcción a nivel federal. Perdón por repetirlo, pero las transiciones subnacionales, como se verá, se distinguen por sus propios procesos, tiempos y dinámicas. Y algo interesante, también impactan, en ocasiones, en la transformación del país.

Algo que también podrá apreciarse en algunos de los textos integrados a la obra, es que, en los últimos años, señaladamente desde 2018, aparece el Movimiento Regeneración Nacional [Morena] con su inercia ganadora a nivel nacional, estatal y, en menor medida, municipal; lo que ha influido en el cambio de rumbo de las transformaciones político-electorales que se venían mostrando en México desde los años ochenta en los estados. Morena, en poco tiempo, se ha convertido en la fuerza predominante y ha trastocado el mapa electoral de manera notable en los seis años más recientes, obteniendo victorias a diestra y siniestra y desbancando categóricamente a los otrora partidos tradicionales, PRI, Partido Acción Nacional [PAN] y Partido de la Revolución Democrática [PRD], que pueden desaparecer muy pronto, en realidad, algunos de ellos ya lo han hecho en determinadas entidades, y el PRD perdió su registro nacional en 2024.

Por todo lo anterior, el objetivo de este libro es analizar, mediante los capítulos que lo componen y los casos de estudio ahí reseñados, los distintos procesos que las treinta y dos entidades de la República han experimentado para alcanzar o no la democracia, una democracia en lo fundamental de tipo procedimental. Los textos buscan, por igual, identificar los diferentes obstáculos que han debido sortear las entidades para alcanzar tan preciado propósito. Desde luego, hablar de democracia implica revisar la relación entre la ciudadanía y de esta frente a los gobernantes, la participación electoral de esta (u otro tipo de participaciones ciudadanas), el desarrollo humano para alcanzar el bienestar (derechos socioeconómicos), es decir, la democracia representa un proceso continuo para democratizar el poder público. Algunos de los textos analizan estas variables, aunque sea tangencialmente, pero la mayoría de los trabajos bordan en torno a la construcción de la democracia electoral y los resultados obtenidos en ese proceso.

Hay que apuntar, por otro lado, que la temporalidad de cada uno de los capítulos varía entre sí a partir de las elecciones o los cambios políticos registrados en cada entidad y que los autores y autoras de los textos juzgaron importante incorporar a sus respectivos análisis,

para explicar de mejor forma el desarrollo del cambio político en la entidad bajo estudio.

## **Estructura de la obra**

El capítulo inicial de este volumen lo escribe Marcela Ávila-Eggleton y se titula “El cambio político en Querétaro. De la hegemonía a la predominancia”. En él se nos dice que la alternancia en el plano estatal llegó a Querétaro en la parte final del siglo XX, producto de un largo proceso de cambio político que culmina con las reformas electorales de los primeros años noventa. La llegada del PAN a la gubernatura en 1997 modificó de manera importante las estructuras de poder político de una entidad con un arraigado componente tradicional, que vivió una gran transformación a consecuencia de un dinamismo económico que deriva en una creciente migración. Esto explica el surgimiento de nuevos actores sociales que comienzan a competir con los grupos tradicionales por el poder político, modificando el comportamiento electoral en la entidad; y, derivado de ello, el formato de competencia y el sistema de partidos. Este trabajo da cuenta de la evolución electoral del estado a partir de 1997 tomando como unidades de análisis las elecciones a la gubernatura, presidencias municipales, legislatura local y diputaciones federales, con el fin de explicar el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno de partido predominante como resultado del proceso electoral de 2021.

A su vez, Gerardo Hernández Hernández en “Quintana Roo y su democracia subnacional. Apuntes para comprender el presente político en el Caribe mexicano” estudia la democracia subnacional en Quintana Roo, que, en el proceso electoral de 2022, registró su segunda alternancia en el cargo de gobernador de la mano de la alianza Juntos Hacemos Historia. En el texto se analizan los avances, retrocesos y la relación entre la ciudadanía y la clase política en la entidad. Como hipótesis de trabajo, se expone que la democracia a nivel subnacional en el estado de Quintana Roo —si bien ha tenido dos



alternancias en el cargo de gobernador después de que el PRI gobernara por cuarenta y dos años— esto no necesariamente ha reflejado una mejor relación entre ciudadanía, nuevos liderazgos políticos y gobernantes, debido a que los cacicazgos y grupos políticos han demostrado gran capacidad de adaptación, teniendo como efecto una determinante influencia sobre el control de la política local. Asimismo, el autor considera que, mientras la ciudadanía únicamente manifieste su descontento en las urnas, la democracia subnacional se mantendrá estancada y amenazada. Se requiere, piensa Hernández Hernández, fortalecer y empoderar a la ciudadanía no solo para fomentar el desarrollo de las capacidades sociales, sino para crear lazos comunitarios que permitan cuestionar las estructuras de poder político imperantes en estas latitudes del Caribe. La investigación es de corte explicativo y utiliza fuentes oficiales, hemerográficas y entrevistas a personajes políticos que ayudan a la argumentación del estudio.

Por su parte, Javier Contreras Alcántara en su capítulo “El proceso de democratización en San Luis Potosí, 1979-2021” explora el proceso de cambio político en San Luis Potosí, partiendo del dominio priista a finales de la década de los setenta, su fractura interna en los ochenta, que dio lugar a la álgida competencia bipartidista a nivel municipal al inicio de la década de los noventa, la solución a los conflictos poselectorales municipales y estatales con la conformación de un organismo responsable de la organización de las elecciones, conformado por ciudadanos y la incorporación de la segunda vuelta electoral, la obtención de la certeza en los resultados electores con una competitividad creciente encauzada en la legalidad, y el posterior agotamiento del modelo de selección de integrantes del organismo electoral, hasta llegar a una etapa de rediseño institucional y de realineamiento electoral que aparece como una apertura a una nueva época en el sistema de partidos y en el régimen político mismo. En San Luis Potosí, el proceso de democratización nos dice el autor, se ha centrado en lo electoral dejando de lado otros aspectos como el ejercicio de gobierno, los contrapesos, la cultura democrática y la

formación de nuevos liderazgos políticos democráticos, que ahora aparecen como problemáticas centrales y urgentes a resolver.

A continuación, aparece el texto elaborado por Ernesto Hernández Norzagaray, cuyo título es: “El proceso de liberalización-democratización en Sinaloa, 1980-2021”. En este capítulo el lector encontrará la ruta del proceso de cambio político que se inicia en Sinaloa a principios de los años ochenta con las primeras elecciones competitivas y, al final de esa década, la primera experiencia de alternancia en el nivel municipal de este estado. La década siguiente se caracteriza por el ascenso del panismo con lo que se construye un sistema bipartidista sólido. La primera década de este siglo con la llegada del PAN a la presidencia de la República, y luego de unas elecciones para gobernador altamente competitivas en Sinaloa en el año 2004 entre los candidatos del PRI y el PAN, empieza con la caída electoral del panismo hasta prácticamente volverse una organización testimonial. Incluso el mismo PRI ha sufrido una caída importante. En contrapartida, el estado ha vivido una experiencia “ciudadana” y el tsunami obradorista de 2018, refrendado en 2021, ha modificado el sistema político. Sin embargo, la llegada de un “Gobierno progresista” a Sinaloa en 2021 no ha significado la aplicación de una agenda igualmente progresista y, en el mejor de los casos, nos dice el autor, la entidad solo se ha beneficiado de los efectos de los programas sociales del Gobierno federal.

En el capítulo de Juan Poom Medina, “Democracia, elecciones y violencia en Sonora: los desafíos actuales”, se busca responder al objetivo de estudiar distintos procesos que Sonora ha experimentado en las últimas décadas para mostrar los rasgos distintivos de su democracia local. El reto no es fácil de exponer, nos dice Poom, considerando las circunstancias actuales que todas, o bien la mayoría de las entidades del país, enfrentan en estos tiempos de alta violencia, una marcada polarización ideológica, continuidad en el crecimiento de las brechas de la desigualdad y, en algunos casos, el efecto pernicioso de diseños de políticas públicas de los Gobiernos en turno. Este capítulo, para alcanzar el objetivo que se propone, retoma una propuesta

teórica desde la cual puede observarse a las democracias subnacionales, que se encuentran dentro de un país constitucionalmente democrático y representativo, que cuenta con un sistema de partidos diversificado y competitivo, una ciudadanía que viene mostrando rasgos de tener y usar la información que recibe, pero en donde sus historias políticas locales, en algunos casos, siguen resintiendo las prácticas del modelo de partido hegemónico que prevaleció en México durante décadas; como en Sonora, que apenas en años recientes ha emprendido un proceso de cambio, vía elecciones, para eliminar algunos de los rasgos autoritarios que se arraigaron. Este texto ofrece, igualmente, un amplio panorama de la dimensión electoral, en específico el autor hace un esfuerzo por analizar los distintos periodos que dieron paso a la transición desde la hegemonía de partido hasta el arribo de la pluralidad política vía alternancias electorales. Especialmente, el estudio se centra en las elecciones de gobernador, alcaldías y distritos electorales locales. El análisis de esta dimensión es clave para mostrar que uno de los obstáculos de la democracia sonorense ha sido el proceso paradójico de que, pese a las alternancias electorales, apenas en 2021 empezó a visualizarse un cambio de fondo en la forma de gobernar.

En el capítulo “Democracia subnacional bajo acecho: el reacomodo de las élites en Tabasco”, de Rubén Darío Ramírez Sánchez, se nos dice que México vive un proceso diferenciado de construcción democrática subnacional, donde algunas regiones han ampliado y consolidado derechos civiles y de representación política, en tanto que otras expresan un lento avance en la inclusión y se han estancado en una democracia procedimental que facilita la renovación de facciones jerárquicas. Tabasco presenta rasgos de este último escenario —piensa Ramírez— porque expresa un lento e inacabado proceso de construcción democrática donde la liberalización de los años noventa dio paso a la construcción de partidos opositores al PRI, primero el PRD y después Morena, ambos capaces de movilizarse y competir electoralmente, pero conflictuados internamente por su falta de democracia y las inercias de una cultura política del patronazgo y

el parentesco, que ha permitido el arribo de sectores antiobradoristas a estos partidos y a los Gobiernos en la última década. Ramírez también señala que Tabasco afronta desafíos relativos a la efectividad de los Gobiernos de la alternancia, donde subsiste la corrupción gubernamental, el crecimiento de la pobreza y la expansión de las violencias. En este contexto, las elecciones de 2024 ratificaron el ascendiente de López Obrador en el estado, quien apoyó la candidatura para gobernador de Javier May Rodríguez y con ello inclinó claramente la balanza en favor del candidato morenista, obteniendo esta una victoria por amplio margen. El “efecto AMLO” también llegó a los demás cargos en disputa donde Morena ganó con claridad.

En “Acceso *al* y ejercicio *del* poder en Tamaulipas. Desde la transición hasta la actualidad”, José Del Tronco Paganelli y Nacori López Hernández nos presentan un estudio que describe el régimen político tamaulipeco durante las últimas dos largas décadas que enmarcan la transición a la democracia en México, tanto a nivel federal como estatal. La autora y el autor repasan la historia política del estado, así como su particular ubicación geográfica y sus implicaciones políticas, sociales e institucionales. Analizan, por igual, los cambios electorales y los elementos que permiten explicar por qué la alternancia partidista en el poder ejecutivo de Tamaulipas llegó hasta el año 2016, una década y media después que en el Gobierno federal, y luego de veintisiete años del primer triunfo de un candidato no priista a la gubernatura de un estado (Baja California en 1989). Del Tronco y López también escudriñan las razones por las que a pesar de la alternancia en la gubernatura las dinámicas políticas e institucionales parecen mantenerse en la entidad. En tal sentido, los autores proponen un argumento que da cuenta de las condiciones que posibilitan un régimen político en el que la ciudadanía permanece alejada del proceso decisorio, mientras los poderes fácticos se convierten en los verdaderos agentes de control frente a los cuales las autoridades tienden a rendir cuentas. El texto concluye proponiendo algunas claves analíticas para comprender qué tipo de democracia es posible construir en Tamaulipas a partir de que, por primera vez, en el año

2022, coinciden un gobernador y un presidente de un mismo partido surgido de la alternancia, es decir, de Morena.

María Magdalena Sam Bautista y René Torres-Ruiz escriben el capítulo “La calidad de la democracia en Tlaxcala en tiempos de la 4T”. En este texto los autores analizan la transición a la democracia en Tlaxcala en el periodo 1993-2021, y también algunas dimensiones empíricas de la calidad de la democracia en la entidad sobre el escenario de la propuesta de la Cuarta Transformación (4T) de la vida pública del país como proyecto de nación impulsado en México. Tlaxcala ha sido gobernada por cuatro partidos políticos con registro nacional: PRI, PAN, PRD y en la actualidad, Morena (del 2021 a la fecha). Esta característica la vuelve singular en el escenario nacional porque ha permitido reconocer las continuidades y transformaciones de las diversas administraciones estatales. La metodología utilizada en este texto es cualitativa pues se realiza un análisis documental y entrevistas semiestructuradas que es apuntalada con datos estadísticos. Los resultados identifican los avances y los retos del Estado de derecho, la rendición de cuentas (electoral e interinstitucional) y la capacidad de respuesta del Gobierno que repercute en la satisfacción de la sociedad a partir del modelo de Leonardo Morlino (2021), para el análisis de la calidad de la democracia. En este trabajo se concluye que, pese a la existencia de una democracia de baja calidad, se identifican avances iniciales en la construcción de la democracia que se enfrentan a retos de corto, mediano y largo plazos que deben asumir las instituciones locales.

Posteriormente, Felipe J. Hevia y Erick Galán Castro en “¿Democracia o autoritarismo competitivo en Veracruz?”, sostienen que el sistema de poder en Veracruz desconoce al régimen político. El objetivo de su texto es, por tanto, explorar si el régimen veracruzano corresponde al de “Autoritarismo Competitivo” definido por Levitsky y Way (2010, 2020). Para resolver este objetivo los autores optaron por utilizar un análisis descriptivo. En particular, se realiza un análisis de cada una de las características propuestas por Levitsky y Way para definir a estos regímenes, con apoyo de fuentes hemerográficas:

1) elecciones libres y justas; 2) protección amplia a libertades civiles; y 3) condiciones mínimas de equidad electoral. Se concluye que Veracruz responde al menos a una de las tres características que definen a los regímenes de autoritarismo competitivo (libertades civiles) y en las otras posee una serie de fortalezas y debilidades que son analizadas.

Enseguida aparece el capítulo escrito por Efraín Eric Poot Capetillo, titulado “Las alternancias en Yucatán (1990-2018), como parte de las dificultades para construir democracia”, cuyo objetivo es dar cuenta de las particularidades que asumió la construcción de instituciones electorales nacionales y subnacionales, que permitieran transitar de un sistema de partido hegemónico, que prácticamente monopolizaba la representación política, a un sistema electoral capaz de reconocer la paulatina fuerza electoral de partidos diferentes al del estado; es decir, pluripartidista, arbitrado por órganos electorales ciudadanos, cada vez más imparciales y capaces de reconocer la validez de los votos por las fuerzas opositoras y traducirlos en cargos de elección, así como los triunfos contundentes de la misma, que en muchas ocasiones iba en contra de la voluntad de los gobernantes en turno. Dicho proceso se reconstruye a partir de la exposición de lo ocurrido en Yucatán entre 1990 y 2018, particularmente analizando las tres alternancias sucedidas tanto en el municipio de Mérida como en el poder ejecutivo de la entidad, en el contexto de las reformas políticas, reformas del Estado mexicano, planes de desarrollo económico regionales y modificaciones de la administración pública federal y local, así como los acomodos y realineamientos de las fuerzas políticas locales.

Luego encontramos el capítulo de René Torres-Ruiz, “Los caminos de Zacatecas: democratización, avances y regresiones en un proceso de alternancias, 1998-2021”. El objetivo del texto es describir y explicar el proceso de transición a la democracia que Zacatecas vivió desde fines de los años noventa cuando el PRD, convertido en un animador de la escena política, logró derrotar al PRI en las urnas en 1998 por primera ocasión en la vida contemporánea de ese estado. También

se abordan las distintas alternancias registradas en la entidad en el ámbito de la gubernatura, así como las diversas candidaturas, coaliciones y problemáticas que Zacatecas debió sortear en torno al Gobierno del estado durante el periodo 1998-2021. El autor observa, y nos dice, cómo fue avanzando esta entidad en la construcción de una democracia electoral cada vez más compleja, con sus idas y venidas, pero al final con logros que deben reconocerse y avances ciudadanos respecto a la forma de votar y elegir a sus representantes.

Torres-Ruiz divide el texto en diez partes. La primera es la introducción. La segunda, plantea los referentes teóricos relativos a la transición democrática y el cambio político, y algunas precisiones sobre los estudios subnacionales. La tercera parte, la dedica a recuperar algunos antecedentes y el contexto del proceso de cambio político que se gestó en la sociedad mexicana en general y en la zacatecana en particular, para dar pie al triunfo del PRD en los comicios de 1998 donde se eligió gobernador. La cuarta sección desarrolla las elecciones de 1998, cuando se da la primera alternancia y el cambio político en Zacatecas, explicando las causas que permitieron esa alternancia en la gubernatura. El quinto acápite analiza la continuidad de la izquierda y el arribo de la primera mujer a la gubernatura de Zacatecas en 2004. Enseguida, el sexto apartado se avoca a desarrollar la segunda alternancia y el regreso del PRI al Gobierno, y lo que ello significó. En la séptima unidad se observa el refrendo del PRI en la gubernatura y algunas de las deficiencias de los Gobiernos priistas. En la octava sección se abre una discusión y análisis de lo sucedido en 2021 con el triunfo de un partido relativamente de nueva creación: el Movimiento Regeneración Nacional; y las razones que pueden ayudar a explicar dicho triunfo y a comprender la reconfiguración del sistema de partidos y el realineamiento del electorado en Zacatecas, estado que se había caracterizado por tener un bipartidismo: PRI-PRD, y luego un tripartidismo: PRI-PRD-PAN, para, posteriormente, albergar un multipartidismo que, en alguna medida, ha fragmentado el voto. Posteriormente, el noveno apartado nos presenta la distribución de municipios entre partidos o coaliciones

entre 1998 y 2021. El capítulo cierra con unas reflexiones finales. Así que este texto aborda las distintas elecciones que tuvieron lugar en Zacatecas durante el periodo 1998-2021, cuando se presentan continuidades, rupturas y alternancias rodeadas de ciertas problemáticas políticas y sociales que han marcado la vida de las y los zacatecanos.

Este tercer volumen cierra con el texto de José Antonio Sevilla Sevilla titulado “¿Cómo observar el cambio político en los regímenes subnacionales?”. En este trabajo el autor señala que esta obra colectiva cubre desde varios frentes el proceso de democratización que cada una de las entidades federativas mexicanas ha experimentado en las recientes décadas, lo cual representa una iniciativa inédita y muy valiosa que da la oportunidad de tener acceso a datos, relatos, interpretaciones teóricas y construcciones contextuales que no existían o estaban dispersas, y que permitirán a las y los estudiosos de los procesos subnacionales en México profundizar en el análisis y comprensión de la política subnacional y subsanar así ciertas lagunas que existen en este campo. El autor también hace determinadas reflexiones críticas sobre cómo podrían haberse robustecido en el análisis cada uno de los capítulos que integran el libro.

Pues bien, este tercer y último volumen de la obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político*, constituye el cierre de este enorme esfuerzo colectivo en el que participaron muy relevantes académicos y académicas de México, que con sus vastos conocimientos sobre cada una de las entidades y sus análisis pertinentes y acuciosos, dan cuenta de una serie de procesos de metamorfosis subnacional, pero que pueden, a la vez, ser leídos como una transformación integral del país con sus diferencias y especificidades regionales y estatales; que, al final, constituyen un todo. Un entramado nacional que puede ser visto y conocido desde lo estatal, desde lo local, desde lo regional. Así como la transición democrática nacional representó un influjo sobre las entidades, también estas contribuyeron (y lo siguen haciendo) al cambio político de México, quizá incluso lo hicieron antes, como varios de los textos aquí desarrollados lo sostienen. De modo que



espero que estos tres volúmenes resulten de interés para la ciudadanía lectora e interesada en conocer, a detalle, una vertiente de nuestro país, en este caso la de la transformación política a nivel de los estados de la República mexicana.

San Andrés Totoltepec, verano de 2024

# El cambio político en Querétaro. De la hegemonía a la predominancia

*Marcela Ávila-Eggleton*



Querétaro

## **Introducción: el papel de los Gobiernos subnacionales en el proceso de cambio político en México**

El sistema político autoritario que prevaleció en México a lo largo de buena parte del siglo XX tiene su origen en la Constitución de 1917 que estableció los lineamientos generales de un sistema electoral que se mantendría —prácticamente sin cambios— hasta 1946. La

historia política de México da cuenta de un proceso de liberalización que, a través de una serie de reformas político-electorales,<sup>1</sup> culminaría con la llegada de un partido de oposición a la presidencia de la República en el año 2000.

El tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno plural y competitivo tuvo dos ingredientes fundamentales, por un lado, las reformas en materia electoral que modificaron un sistema que inhibía la competencia y, por otro, la implantación del pluralismo político. Estos dos elementos permitieron que se incrementara el número de partidos competitivos y se redujera el margen entre el primero y el segundo lugar (Valdés, 2024). Estas reformas generaron una serie de cambios en el sistema electoral que permitieron una mayor representación de los partidos de oposición.

A nivel federal, la reforma electoral de 1963 incorporó la figura de “diputados de partido”;<sup>2</sup> una nueva reforma, en 1977, desapareció dicha figura e incrementó el tamaño de la Cámara de Diputados de trescientos a cuatrocientos curules —los trescientos de mayoría relativa y cien más electos bajo el principio de representación proporcional— y, la reforma de 1986 incrementó el número de curules de representación proporcional de cien a doscientos, abriendo la posibilidad de que el partido mayoritario participara en la asignación. Por su parte, la reforma de 1993 modificó la integración del Senado elevando de dos a cuatro el número de senadores por entidad federativa. En lo local, la reforma de 1977 modificó el artículo 115 constitucional para ampliar la representación proporcional a la integración

<sup>1</sup> Desde 1918 se han llevado a cabo veintiuna reformas electorales. Como resultado de estas reformas han estado vigentes once leyes electorales: 1917, 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1986, 1990, 1996, 2008 y 2014 (Valdés, 2021).

<sup>2</sup> Se denominó “diputado de partido” a la figura a partir de la cual se dotaba de representación en la Cámara de Diputados a aquellos partidos que alcanzaran el 2,5 % de la votación —con excepción del mayoritario—. La legislación establecía la asignación de cinco escaños y uno más por cada medio punto porcentual en el que su votación rebasara el umbral, hasta llegar a un máximo de veinte curules. La reforma electoral de 1971 redujo el umbral a 1,5 % de la votación e incrementó el número de curules a veinticinco.

de los congresos locales y los ayuntamientos con población mayor a trecientos mil habitantes. Posteriormente, en 1983, se extendió el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país.

La inclusión de las oposiciones a través de la representación proporcional tanto en órganos legislativos federales y locales como en ayuntamientos permitió la formación de cuadros de los diversos partidos, lo que, eventualmente, permitió la alternancia a nivel municipal, estatal —en 1989— y federal en el año 2000. Para Lujambio (2000) los Gobiernos locales jugaron un papel central porque fue ahí donde los partidos políticos empezaron a ejercer el poder y adquirieron experiencia de Gobierno.

De este modo, la transición mexicana se centró en cambiar el orden político sin desaparecer a los principales actores. Las reformas electorales permitieron el tránsito de un ejercicio de poder monopólico a uno compartido, lo que posibilitó la realización de elecciones crecientemente limpias y competitivas, el fortalecimiento del sistema de partidos, la creación de condiciones favorables para la competencia política y, el establecimiento de parámetros de confianza y certidumbre entre actores, entre otros (Lujambio, 2000; Meyenberg, 2004).

En este largo tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado el espacio subnacional jugó un papel central. Aziz (1994) propone dos hipótesis que explican la interacción entre los procesos nacionales y subnacionales. Por un lado, los procesos de cambio político que se fueron desarrollando desde el ámbito nacional tuvieron tanto apoyo como resistencia desde el espacio local. En dicho espacio, donde “paulatinamente se van desarticulando las formas caciquiles de representación de intereses y de partido único y se van gestando nuevas experiencias de Gobierno y de participación ciudadana con una creciente preocupación por la cuestión pública” (Aziz, 1994, p. 209). Pero, a pesar de las resistencias, el espacio local es el ámbito donde se expresa de manera más directa

el impacto de los cambios a nivel nacional, especialmente, a través de las alternancias a nivel municipal.

En este sentido, a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX se llevaron a cabo procesos simultáneos de cambio institucional tanto a nivel nacional como local lo que, de acuerdo con De Remes (2000), generó efectos democratizadores interactivos entre los tres órdenes de Gobierno. Sin embargo, cabe destacar que la democratización no fue un proceso uniforme; históricamente han coexistido regiones con sistemas altamente democráticos y otras, donde prevalecen sistemas autoritarios.

### **El papel de los espacios subnacionales en el cambio político: el caso de Querétaro**

El sistema de partido hegemónico dominó el escenario estatal en Querétaro hasta principios de la década de los noventa. En 1991, el Partido Acción Nacional [PAN] ganó por primera ocasión una presidencia municipal: San Juan del Río. Con ello inicia un vertiginoso proceso que dará como resultado la conformación de un formato de competencia bipartidista evidenciado con la victoria de Acción Nacional en la elección de la gubernatura en 1997.

La alternancia en la gubernatura —así como en los ayuntamientos y en los órganos legislativos federal y local— fue producto de una serie de cambios en la entidad que inician con el proceso de industrialización en la década de los cincuenta (Morales, 1998; Guzmán, 2010; Díaz, 2011), lo que marca la pauta de un crecimiento económico y demográfico en las zonas urbanas y corredores industriales fundamentalmente en los tres principales municipios: Querétaro, San Juan del Río y Corregidora. No obstante, ese desarrollo coexiste con un acentuado rezago en otros municipios del estado, fundamentalmente en los de la Sierra Gorda.

Díaz (2010) vincula el proceso de modernización de los años cincuenta con una serie de procesos políticos asociados a la

participación de profesionales de clase media urbana en los espacios de Gobierno. Estos grupos —de queretanos originarios— que mantenían vínculos estrechos con los sectores dominantes fueron los responsables de encabezar el proyecto de industrialización. En este esquema, sectores de la clase media urbana, cobijados por el entonces partido oficial se articularon con la élite tradicional lo que permitió mantener, a los principales grupos de poder político y económico, el control del territorio (Díaz, 2010, pp. 63-64). En este contexto, el papel del empresariado fue central para atraer inversión e incentivar el desarrollo económico participando en las decisiones gubernamentales mediante diversos organismos empresariales.

El desarrollo económico que se generó en la entidad producto de la sinergia entre las élites locales, el empresariado y los grupos de poder político derivaron en una creciente migración. Estos flujos migratorios, de acuerdo con Morales (1998), explican el surgimiento de nuevos actores sociales que, ahora sí, buscaron competir por espacios políticos con la élite tradicional, lo que modificó, de manera paulatina, el comportamiento electoral en la entidad, dando como resultado las primeras alternancias, así como nuevas formas de participación entre el Gobierno y los nuevos grupos de poder político y económico.

Este segmento de población resulta especialmente relevante si consideramos el crecimiento poblacional en la entidad en las últimas tres décadas. En 1990 Querétaro tenía una población de 1 051 235 habitantes, de los cuales, el 17,2 % había nacido en otra entidad. Tanto la población como el porcentaje de personas nacidas en otra entidad ha seguido incrementándose; en el 2000, con una población de 1 098 154 habitantes, las personas nacidas en otra entidad representaban el 20,29 %, en 2010, la población se había incrementado a 1 377 480 y los nacidos en otra entidad al 23,11 %, finalmente, para 2020, la población alcanzó 1 648 076 habitantes y la población inmigrante el 28,99 % (SEMARNAT, 2022). Aunado a ello, la mayor proporción de personas se ubica en cuatro municipios —Querétaro, Corregidora, El Marqués y San Juan del Río— mismos que representan el

75,65 % de la población total del estado. Por ello, su comportamiento electoral define, en gran medida, tanto la correlación de las fuerzas políticas —particularmente en el legislativo estatal—, como los resultados electorales a nivel estatal.

Es así como el proceso de modernización que vivió Querétaro a partir de los años cincuenta del siglo XX se centró en el impulso al desarrollo económico con un “marcado elemento de continuidad cultural” (Díaz, 2010, p. 65), que buscaba mantener intacto el *statu quo*. Empero, es el dinamismo alcanzado el que redundó en un incremento en la migración interna que, a su vez, tuvo una importante incidencia en el cambio político en la entidad.

## **De la hegemonía al bipartidismo. Partidos y grupos políticos**

La institucionalización del partido de Estado tiene como efectos inmediatos dos fenómenos: por un lado, la unidad de las élites políticas y, por el otro, la imposición de límites claros a la participación de la oposición. En el caso de Querétaro —como en el de muchas otras entidades— destaca que, si bien, los procesos de liberalización se desarrollaban a partir de la interacción entre las lógicas federales y locales, las restricciones a la participación de las fuerzas de oposición al Partido Revolucionario Institucional [PRI] fueron mayores que a nivel federal. Muestra de ello fue la creación de la Comisión Electoral del Estado once años más tarde que en el ámbito federal.

Más aún, si bien la reforma electoral de 1963 estableció la figura de “diputados de partido” con el fin de fomentar la participación de las oposiciones, a nivel local no fue hasta 1975 cuando el entonces gobernador, Antonio Calzada Urquiza, envió a la legislatura local la iniciativa para la reforma de los artículos 31 y 32 de la Constitución local, con el fin de fomentar la participación de las oposiciones (Miranda y Cuenca, 2007, p. 271). Sin embargo, a pesar de ser aprobada en febrero de 1976, la ley no fue promulgada hasta julio del mismo año, una vez transcurrida la elección intermedia. Como resultado de

ello, la ley nunca se aplicó, ya que, para la elección de 1979, se había promulgado una nueva reforma que tenía impacto en la integración de ayuntamientos y congresos locales.

La reforma electoral de 1977 ampliaba la representación proporcional a la integración de congresos locales y ayuntamientos con población mayor de trescientos mil habitantes. No obstante, resulta importante considerar que, para 1977, el único municipio que contaba con una población superior y, por ende, donde podía aplicarse el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, era el municipio de Querétaro. Para el caso de la legislatura local, la situación era más complicada, ya que la población total de la entidad en 1980 ascendía a 739 600 habitantes [INEGI]; con lo que no había posibilidad de que un solo distrito concentrara a prácticamente la mitad de la población estatal.

Una peculiaridad del caso queretano es el origen de la oposición al partido de Estado. A diferencia de otras entidades, donde la principal oposición al Gobierno, si bien marginal, provenía de Acción Nacional, en Querétaro, la primera oposición al partido oficial fue un movimiento contrarrevolucionario, católico y fundamentalmente campesino: la Unión Nacional Sinarquista [UNS]. Si bien se trató de un importante movimiento de masas, surgido en León, Guanajuato, en 1937, comenzó a debilitarse en los años cuarenta en la medida en que se debatía su constitución como partido político (Covarrubias, 2008). En ese contexto, el PAN empezó a extenderse en núcleos urbanos buscando ingresar a la competencia electoral.

La presencia del PAN en la entidad empieza a incrementarse en el periodo comprendido entre 1940 y 1958; pero, a partir de 1961 prácticamente desaparece en el ámbito local, llegando a su punto más bajo en los años setenta, justo cuando surge la versión partidista del sinarquismo: el Partido Demócrata Mexicano [PDM]. Acción Nacional empieza a recuperarse a partir de 1982 y obtiene su primer triunfo en 1991: la presidencia municipal de San Juan del Río.

Más allá de la escasa fuerza electoral del PAN en los años sesenta y setenta y la corta vida del PDM, ambos partidos resultan de la



mayor relevancia para la conformación del sistema de partidos en Querétaro. Lo anterior ocurre debido a que el PDM fue el primer partido —a excepción del PRI— con base popular en la entidad. Aunado a ello, la llegada de representantes de ambos partidos al Congreso local en 1985 inauguró lo que Covarrubias (2008) llama la “primera legislatura plural estatal”.

A diferencia del PDM que prácticamente desaparece en 1988, el PAN logra un crecimiento exponencial a partir de 1997. Lo anterior producto, por un lado, de su cercanía con las clases medias urbanas y, por el otro, de su capacidad de vincularse con sectores rurales como resultado de la influencia sinarquista. La presencia de organizaciones de derecha —en cualquiera de sus manifestaciones: UNS, PAN o PDM— explica también la escasa presencia de la izquierda en la entidad.

## **La dinámica electoral en Querétaro. Gubernatura, Congreso local y ayuntamientos**

### ***La disputa por la gubernatura***

Querétaro transitó en los años noventa del siglo XX de la hegemonía priista a un bipartidismo donde la disputa por el poder público la concentraban —tanto a nivel federal como local— el PRI y el PAN.

La competencia electoral en la entidad —como en el resto del país— fue muy limitada desde 1931, año en que llega al poder Saturnino Osornio, primer gobernador del Partido Nacional Revolucionario [PNR], hasta 1997, cuando Ignacio Loyola Vera, candidato de Acción Nacional —perteneciente a una de las familias tradicionales de la entidad— derrota al abanderado del PRI, Fernando Ortiz Arana. Esta elección da como resultado una era de competitividad con bajos márgenes de victoria y altos niveles de alternancia —especialmente a nivel municipal—.

El avance del PAN en la entidad se mantuvo en el proceso electoral de 2003, cuando Francisco Garrido Patrón llega a la gubernatura del estado. Sin embargo, también pone de manifiesto una confrontación al interior del partido entre los militantes antiguos y los neopanistas, fundamentalmente inmigrantes (Morales, 2008). El conflicto interno es una de las variables que explica el regreso del PRI en la elección por la gubernatura en 2009 donde con otro integrante de la clase política tradicional, José Eduardo Calzada Rovirosa —hijo del exgobernador Antonio Calzada Urquiza— el otrora partido hegemónico obtiene el triunfo.

Para el proceso electoral de 2015, se vislumbraba una contienda altamente competida. En 2012, el PRI no solo tuvo una importante recuperación a nivel nacional, sino un avance significativo a nivel local, obteniendo el mismo número de distritos locales de mayoría relativa que Acción Nacional y ganando los dos distritos federales en los que se asienta la capital del estado. Aunado a ello, el gobernador Calzada era uno de los mejor evaluados a nivel nacional. No obstante, el candidato del PAN, Francisco Domínguez Servién, obtiene el triunfo en la contienda por la gubernatura por un margen de 7,5 %, así como en tres de los cuatro distritos federales, en doce de los dieciocho municipios y en doce de los quince distritos locales de mayoría relativa.

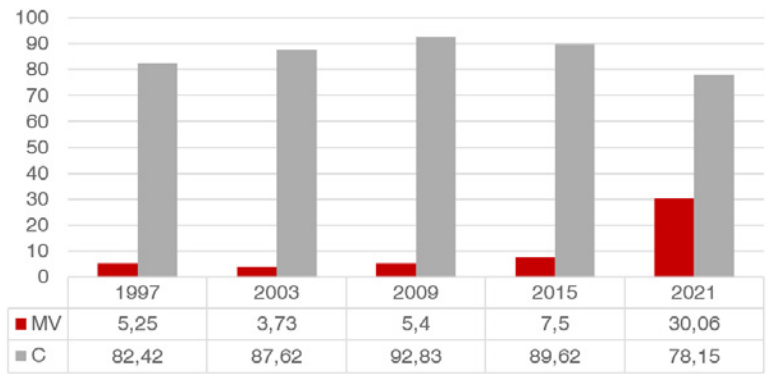
A pesar del exponencial crecimiento del Movimiento Regeneración Nacional [Morena] entre 2015 y 2018 a nivel nacional y de alcanzar una presencia histórica en Querétaro en 2018, el PAN mantiene prácticamente intacta su fuerza a nivel local —únicamente pierde dos distritos federales frente a Morena— evidenciando que su predominio no se había puesto en duda en 2018 (Ávila-Eggleton y Orozco, 2020); y permitiéndole fortalecerse de cara a la elección de la gubernatura en 2021.

El proceso electoral 2021 representa, hasta ahora, el mayor triunfo para el PAN queretano en su historia. Su candidato, Mauricio Kuri González, obtiene la gubernatura con el 54,08 % de los votos; una diferencia de 30,6 puntos porcentuales frente a su más cercana

competidora, la abanderada de Morena, Celia Maya García y de 42,39 puntos porcentuales respecto a la candidata del PRI, Abigail Arredondo. Además, ganaría los cinco distritos federales, los quince locales y once de los dieciocho municipios.

Más allá de las cifras, el proceso electoral 2021 modifica de manera importante el formato de competencia existente en Querétaro desde 1997. Si bien hasta antes de 1997 la competitividad electoral era prácticamente nula, a partir de 1997 empieza a incrementarse. No obstante, se reduce en 2015 y se vuelve casi inexistente en 2021. En la siguiente Gráfica se puede ver el histórico de la competitividad medido a partir del margen de victoria [MV] y el Índice de Concentración [C] que calcula el porcentaje de votos obtenidos en conjunto por los dos partidos más votados.

Gráfica 1. Competitividad y concentración



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro [IEEQ].

La gráfica anterior nos permite apreciar, en primer lugar, el incremento de la competitividad a partir de 1997 y su caída a partir de 2015. Esta baja en la competitividad muestra un partido que empieza a conformarse como predominante y puede atribuirse, por un lado,

a la clara debacle del PRI desde 2018, así como a la incapacidad de Morena para consolidarse como una alternativa verdaderamente competitiva a nivel local.

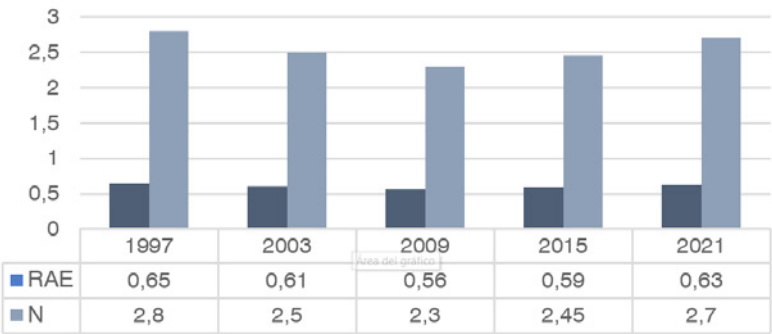
El segundo indicador, el Índice de Concentración [C] da cuenta, junto con el margen de victoria, del formato de competencia imperante. Como puede observarse, la concentración se fue incrementando hasta alcanzar el punto más alto en la elección de 2009 donde de manera conjunta, el PRI y el PAN alcanzaron el 92,8 % de los votos; considerando un margen de victoria de 5,4 esto muestra que, hasta ese año, en Querétaro había un bipartidismo competitivo donde los dos principales partidos políticos —PRI y PAN— tenían prácticamente la misma fuerza electoral y contendían con otras alternativas con un peso electoral marginal. Sin embargo, la concentración se va reduciendo en las siguientes dos elecciones y el margen de victoria se incrementa mostrando que para 2015 el PAN empezaba a mostrar visos de predominancia y para 2021 se posiciona como un claro ejemplo de partido predominante.

Además de estos indicadores, dos más nos permiten complementar el análisis de la dinámica de la competencia por el poder político: el número efectivo de partidos [N] y el Índice de Fragmentación de Rae [RAE]. El Número Efectivo de Partidos o Índice Taagepera busca calcular el tamaño real de partidos relevantes en un sistema de partidos, por su parte, el Índice de Fragmentación considera tanto el número como el tamaño de los partidos al mostrar la concentración o dispersión del poder político. En un sistema multipartidista, el peso relativo de cada uno de los partidos juega un papel fundamental en la definición del formato de competencia.

La siguiente Gráfica nos permite observar la evolución de ambos indicadores. Como puede verse, el número de partidos se mantiene por debajo de tres; la elección de 2021 muestra un incremento con respecto a 2015 debido a que, en la elección por la gubernatura en 2021, contendieron once fuerzas políticas. El número efectivo de partidos [N] permite distinguir, a partir de su propia fuerza electoral, la relevancia de cada uno de ellos en términos de la competencia.

Por su parte, la fragmentación se ubica en 2021 prácticamente en el mismo nivel que en 1997, tras haberse reducido en 2015: esto es, a pesar de que el PAN se posiciona como predominante, el poder está más fragmentado que en 2009 donde llega a su punto máximo el bipartidismo.

Gráfica 2. Número de partidos y fragmentación



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

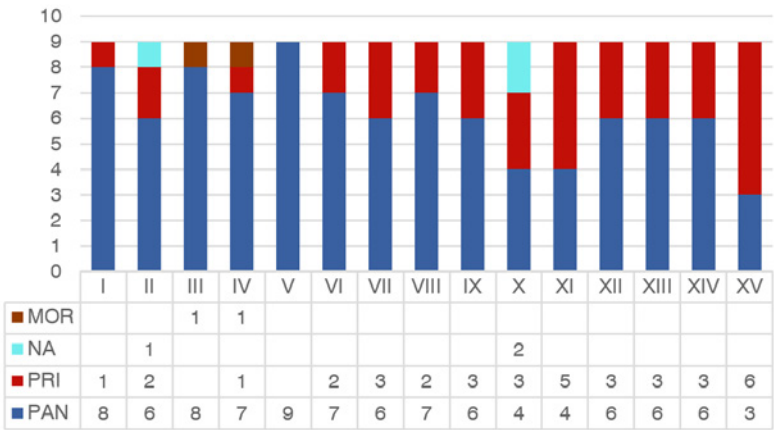
**Evolución de la legislatura local, 1997-2021**

El estado de Querétaro está dividido, para fines electorales, en quince distritos locales. El poder legislativo del estado está integrado por veinticinco escaños, quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional. Como se señala anteriormente, la distribución poblacional en la entidad incide, sin lugar a duda, en la correlación de fuerzas al interior de la legislatura. De los quince distritos electorales, diez se ubican en los municipios de Querétaro, Corregidora, El Marqués y San Juan del Río y uno más —el nueve—, integra diez secciones electorales de El Marqués.

El análisis de la legislatura local resulta fundamental para explicar el proceso de cambio político en la entidad. Hasta 1994 el PRI había mantenido el control absoluto del Congreso local; ningún partido distinto al Revolucionario Institucional había obtenido distritos de mayoría relativa. En 1997 se produce un cambio radical en la distribución del poder político en la entidad, el PAN no solo gana la gubernatura sino ocho de los quince distritos locales. A partir de dicho proceso electoral su presencia ha sido mayoritaria, con el 66,6 % de los escaños de mayoría relativa en el periodo 1997-2021.

En la Gráfica 3 se aprecian los triunfos de cada partido por distrito electoral de 1997 a 2021. Destaca que el mejor desempeño del PAN se da, como se ha mencionado, en los cuatro municipios que concentran la mayoría de la población del estado. Los tres distritos con mayor presencia del PAN se ubican en la capital del estado: el V, en su poder desde 1997, seguido del I y el III con el triunfo en ocho de las nueve elecciones, además del IV y el VI, con siete de nueve elecciones. Por su parte, destacan el X, XI y, particularmente, el XV (con cabecera en Pedro Escobedo, Tequisquiapan y Jalpan de Serra) por la presencia mayoritaria del PRI.

Gráfica 3. Distribución partidista por distrito, 1994-2021



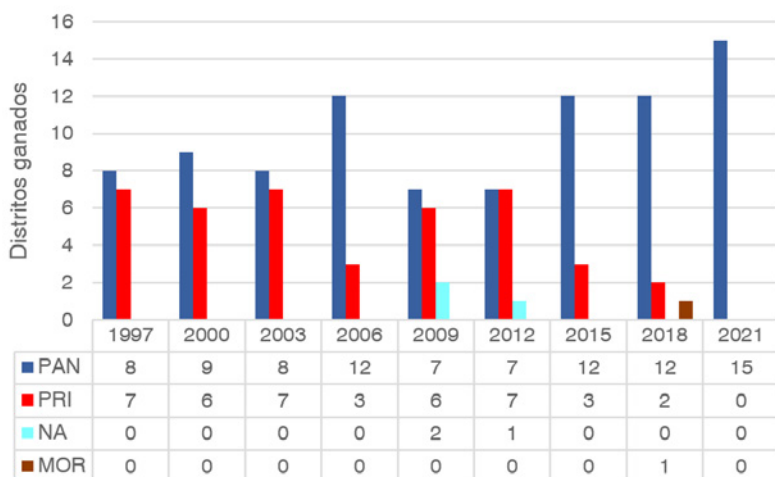
Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

La Gráfica 4 da cuenta de los distritos locales ganados por partido político desde 1997. Destaca, en primer lugar, que Acción Nacional ha ganado al menos siete de los quince distritos en los últimos nueve procesos electorales. En segundo lugar, muestra que las únicas dos ocasiones en las que el PAN no obtuvo la mayoría de los distritos corresponde a los procesos electorales que reflejan la recuperación del PRI tras el fracaso de 2006 tanto en lo federal como en lo local; 2009, cuando el PRI recobra la gubernatura del estado y 2012 la presidencia de la República. El proceso electoral de 2012 sin duda refleja en lo local, un mal desempeño del partido a nivel nacional, especialmente en la elección presidencial donde si bien fue el partido con mayor votación en el estado; la coalición PRI-Partido Verde Ecologista de México [PVEM] obtuvo más votos que la candidata del PAN. Sin embargo, a partir de 2015, el PAN no solo regresa a la gubernatura, sino que se impone en la legislatura ganando doce de los quince distritos; incluso tras su debacle a nivel nacional en 2018.

Finalmente, el resultado de la elección de 2021 muestra un partido claramente predominante que gana los quince distritos locales

además de la gubernatura del estado y la mayoría de los ayuntamientos. Una lectura de la conformación de la legislatura hasta 2012, evidenciaba un PAN que afianzaba su fuerza en distritos clave y un PRI que, si bien mantenía una presencia importante, no lograba recuperar su fuerza previa a 1997. Los procesos electorales de 2018 y 2021 cambiarían radicalmente el panorama.

*Gráfica 4. Distritos locales por partido político, 1997-2021*



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

## La distribución del poder político a nivel municipal

Al igual que en la elección de la gubernatura y el Congreso local, la elección de ayuntamientos pasa de un largo periodo de hegemonía a la alternancia. Pero es a nivel municipal donde es más evidente el formato de competencia bipartidista que prevalece en la entidad. El PAN logró el triunfo en tres ayuntamientos en 1997; su máximo histórico fue doce ayuntamientos ganados en 2018. El crecimiento del

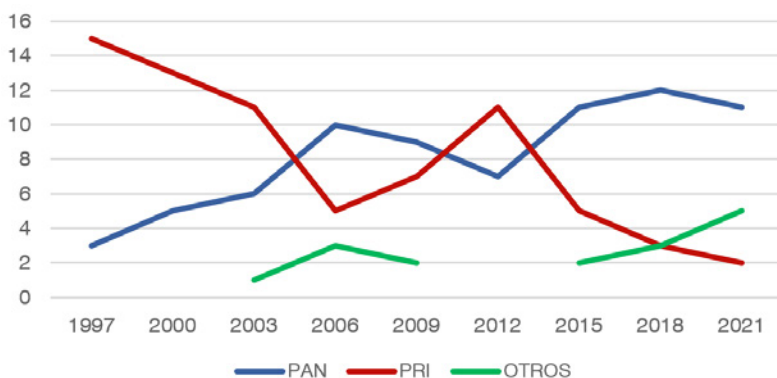


PAN a partir de 1997 y su presencia a partir del 2006 se ha mantenido estable incluso en 2009 cuando el PRI recupera la gubernatura —el PAN obtiene nueve presidencias municipales— y en 2012, hasta ahora la peor elección de Acción Nacional, donde obtiene siete. En el proceso electoral de 2018, a pesar del arrastre de la coalición encabezada por Morena en la elección presidencial y de la victoria por primera vez desde 1994 de un candidato presidencial distinto al de Acción Nacional en la entidad, gana en once de los dieciocho municipios.

La elección de 2021 refleja un importante triunfo del PAN en la gubernatura, así como en el Congreso local, no así, a primera vista, a nivel municipal. El PAN pasa de ganar doce ayuntamientos en 2018 a once en 2021: nueve individualmente, uno en coalición con un partido local, Querétaro Independiente [QI]<sup>3</sup> y uno más con QI y el Partido de la Revolución Democrática [PRD]. No obstante, es importante destacar que, si bien gobierna en el 66,6 % de los municipios, mantiene, como se señala en el primer apartado, los que concentran a la mayor parte de la población. De los once ayuntamientos en los que el PAN resulta ganador en 2021 destacan los cuatro con mayor población, no solo por ello sino por la bajísima competitividad que arrojó la elección: el resultado más “cerrado” fue en San Juan del Río con un margen de victoria de 21,22 puntos porcentuales, el mayor margen fueron 45,6 puntos porcentuales en Corregidora. Así, para el periodo 2021-2024 el PAN no solo tiene la gubernatura sino el 64 % de los escaños en la legislatura local, los cinco distritos federales y once ayuntamientos; esto es, el PAN gobierna, a nivel municipal, al 87,6 % de la población del estado.

<sup>3</sup> A pesar de ir en coalición con Acción Nacional, Querétaro Independiente perdió el registro en el proceso electoral 2021.

Gráfica 5. Evolución ayuntamientos, 1997-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

No se puede dejar de mencionar el crecimiento acelerado que ha tenido Morena en la entidad desde 2015, pero, es a nivel municipal donde el avance ha sido menor. La siguiente gráfica da cuenta del avance del PAN, la caída del PRI y el escaso peso de las otras fuerzas políticas —incluida Morena— a nivel municipal. En el periodo comprendido entre 1997 y 2021, el PAN ha ganado el 47,5 % de los ayuntamientos y el PRI el 42,5 %.

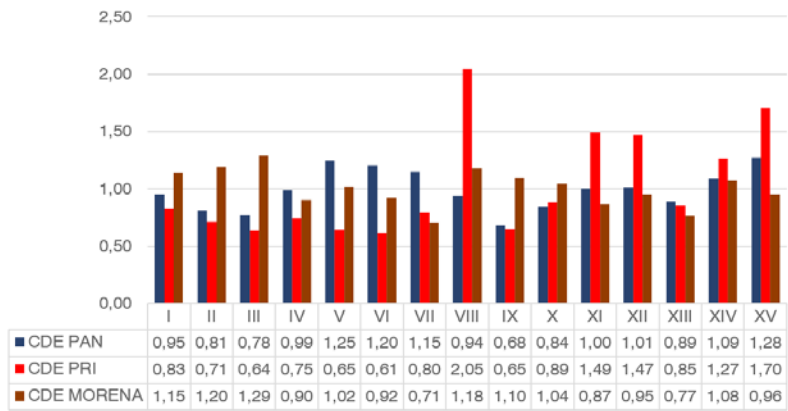
Una vez presentado un análisis del proceso de cambio político en Querétaro, el siguiente apartado busca profundizar sobre la distribución del poder político, así como de las características del electorado en la entidad a partir del proceso electoral 2021.

## La distribución del poder político. Querétaro 2021

Un elemento que en pocas ocasiones se toma en consideración al analizar el comportamiento electoral y la distribución del poder político resultante es la variación en el desempeño de los partidos políticos a nivel nacional y subnacional; reflejo de su competitividad

diferenciada por regiones. Esta variación se calcula utilizando el Coeficiente de Desempeño Electoral [CDE], que relaciona la proporción de votos obtenida por cada partido a nivel subnacional con su proporción de votos a nivel nacional (Valdés, 2017, p. 229).<sup>4</sup> Un CDE igual a 1 implica que el partido tiene la misma proporción de votos en el ámbito subnacional que en el nacional; si es igual a 0,5 significa que se obtuvo un porcentaje de votos igual a la mitad de su proporción nacional y; en consecuencia, un CDE igual a 2 implica que el partido obtuvo un promedio de votación igual al doble de su promedio nacional.

Gráfica 6. Coeficiente de Desempeño Electoral por distrito local. Elección de gubernatura 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

Sin embargo, el indicador puede utilizarse, asimismo, para evaluar las diferencias en el desempeño de los partidos en otros niveles de Gobierno como el resultado en la elección de la gubernatura a nivel

<sup>4</sup>  $CDE = (VI/p)/(Vi/P)$  Donde VI es la votación obtenida por el partido I en cada uno de los estados; p es el número de ciudadanos empadronados en cada estado; Vi es la votación nacional del partido I y P el padrón nacional.

estatal frente a los resultados de la misma elección por municipio, distrito o sección electoral, entre otros. La siguiente gráfica muestra las diferencias en el desempeño de los tres principales partidos políticos en Querétaro —PAN, PRI y Morena— a nivel estatal y a nivel distrital en la elección por la gubernatura en 2021.

El coeficiente muestra el desempeño en la elección por la gubernatura por partido a nivel estatal frente a su desempeño a nivel distrital. La Gráfica 6 muestra, en primer lugar, que, en el caso del PAN, su actuación a nivel estatal y distrital es prácticamente igual —CDE=1—, salvo en cuatro distritos: el V, su bastión histórico, donde ha ganado todas las elecciones desde 1997. Esto muestra que en ese distrito su fuerza electoral supera a su fuerza a nivel estatal; el VI y el VII, distritos donde el desempeño histórico es promedio, pero en 2021 fue sobresaliente, y, particularmente, el XV, por tratarse del distrito en el que menor fuerza electoral tiene el PAN históricamente, en el que únicamente ha ganado en tres de los últimos nueve procesos electorales. Esto da cuenta de que en el proceso electoral 2021 el PAN tuvo un desempeño especialmente bueno en esos cuatro distritos, sobre todo cuando la comparación se realiza con respecto a su votación a nivel estatal donde el margen de victoria fue de 30,06 puntos porcentuales. Aun así, los valores del indicador no resultan sorprendentes dado el resultado de la elección, especialmente si consideramos que tuvo el mejor resultado de su historia: de treinta y nueve cargos de mayoría relativa en disputa, Acción Nacional obtuvo treinta y tres; esto es, el 84,6 % de los cargos. No obstante, partiendo de dichos resultados y, especialmente, del margen de victoria, resulta pertinente analizar los casos tanto del PRI como de Morena.

En lo general, el desempeño del PRI retrocede significativamente con respecto a 2015 no solo por pasar de segunda a tercera fuerza, sino en términos de los votos obtenidos. Mientras en 2015 el candidato del PRI-PVEM obtuvo 321 032 votos —39,65 % del total—, en 2021 su candidata alcanzó menos de un tercio: 106 301 votos —11,69 %—. Morena, por su parte, presenta un avance significativo respecto a 2015. En el caso de este partido, en ambos procesos electorales postuló a

la misma candidata quien, en 2015, obtuvo 45 564 votos —5,65 %— mientras en 2021, alcanzó 218 310 votos —24,02 %— consolidándose como segunda fuerza. Ahora bien, analizando su fuerza electoral por distrito hay varios elementos que destacar.

En el caso del PRI, si bien solo tiene un desempeño superior a lo estatal en cinco distritos —VIII, XI, XII, XIV, XV— este es significativamente mejor que a nivel estatal con coeficientes que van de 1,27 a 2. Destaca, asimismo, que su mayor fuerza está en uno de los dos distritos que comprende San Juan del Río —donde su votación es el doble que a nivel estatal— y en distritos mayoritariamente no urbanos del semidesierto y la Sierra Gorda. En el caso de Morena, encontramos que su desempeño a nivel distrital es superior al estatal en ocho —I, II, III, V, VIII, IX, X, XIV— de los quince distritos, de los cuales en tres el incremento en el desempeño es marginal —V, VII y XIV— mientras su desempeño es ligeramente superior en el resto, destacando el tercer distrito con un CDE de 1,29. Ahora bien, de esos ocho distritos, seis son claramente urbanos y únicamente el X y el XIV, con cabecera en Pedro Escobedo y Cadereyta, son mixtos; lo que da cuenta que el voto de Morena se concentra en las zonas urbanas.

Si analizamos los datos por tipo de sección —urbana/no urbana— se hace aún más evidente que el PRI tiene mucho mejor desempeño en las secciones no urbanas. El coeficiente de Pearson muestra una correlación estadísticamente significativa de  $-0.787$  en el porcentaje de urbanidad, lo que implica que existe una muy alta correlación inversamente proporcional entre el desempeño electoral del PRI y las secciones urbanas. Destaca, asimismo, que la correlación no es significativa para ninguno de los otros partidos.

Otro dato importante que revela el CDE son correlaciones positivas y estadísticamente significativas a nivel distrital en lo que respecta al desempeño del PRI y el PAN. El PRI presenta un coeficiente de Pearson de  $0.772$  y el PAN de  $0.700$ , lo que muestra que en las secciones donde hay más participación, el PAN y el PRI tienen mejor desempeño. Destaca, asimismo, que no hay correlaciones significativas para los otros partidos.

En lo que respecta a la competitividad —medida a partir del margen de victoria— hay una correlación significativa de .846 en el desempeño de Acción Nacional; esto es, mientras mejor desempeño tiene el PAN menor competitividad de la elección. En términos generales lo que esto implica es que cuando el PAN tiene un buen desempeño, se aleja de Morena y cuando Morena tiene un buen desempeño, se acerca al PAN.

## **Tipos de electorado y comportamiento electoral**

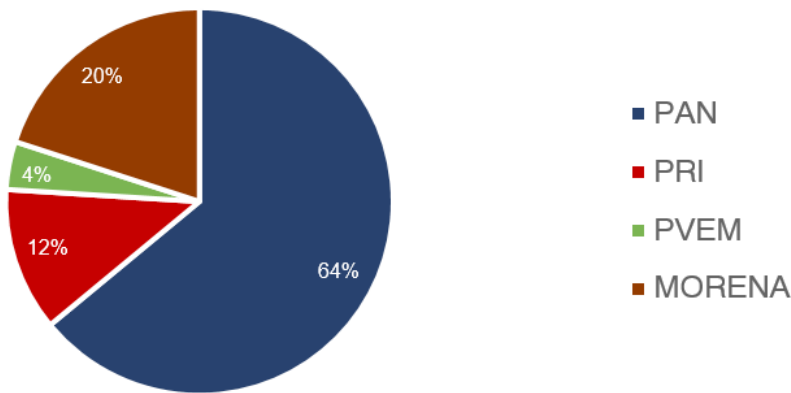
Un elemento que llama al análisis, especialmente partiendo tanto de la evolución de los procesos electorales desde 1997 como de la contundencia de la victoria de Acción Nacional en 2021, es la presencia del voto dividido (*split-voting*) lo que, en términos de comportamiento electoral, refiere ciertos niveles de sofisticación en el electorado. Un electorado sofisticado se expresa en oposición a un electorado simple que es el que se caracteriza por votar por el mismo partido para todos los cargos. Este tipo de electorado suele definir su voto a partir de una fuerte identificación partidista. Por el contrario, el electorado sofisticado se caracteriza por reflexionar sobre cada uno de los votos, lo que implica la utilización de distintos criterios para definir el voto para cada uno de los cargos y, en consecuencia, puede o no votar por el mismo partido para todos los cargos. A diferencia del electorado simple, este grupo no define su voto en función de su identificación con un partido.

Stephenson et al. (2018) señalan que la relación entre sofisticación del votante y voto estratégico suele ser lineal; la propensión de emitir voto estratégico se incrementa considerablemente a mayor sofisticación del votante. Quizá el ejemplo más ilustrativo para el caso que nos ocupa es el proceso electoral 2018 donde, si bien la mayoría del electorado queretano votó por Andrés Manuel López Obrador para la presidencia de la República, la votación por el PAN se mantuvo prácticamente inalterada a nivel subnacional.

Una expresión interesante de este fenómeno se observa en la diferencia de la fuerza de los partidos en la elección del legislativo local y la de ayuntamientos. Como se ha señalado, la fuerza del PAN es mayor en términos de distritos ganados que de ayuntamientos, no obstante, es claramente el partido mayoritario. Donde se modifica la fuerza de los partidos de oposición al PAN es en el legislativo local y en ayuntamientos.

La siguiente gráfica da cuenta del porcentaje de escaños —mayoría relativa y representación proporcional— obtenidos por partido en la actual legislatura. Como puede observarse, Morena se mantiene como segunda fuerza desplazando de manera importante al PRI.

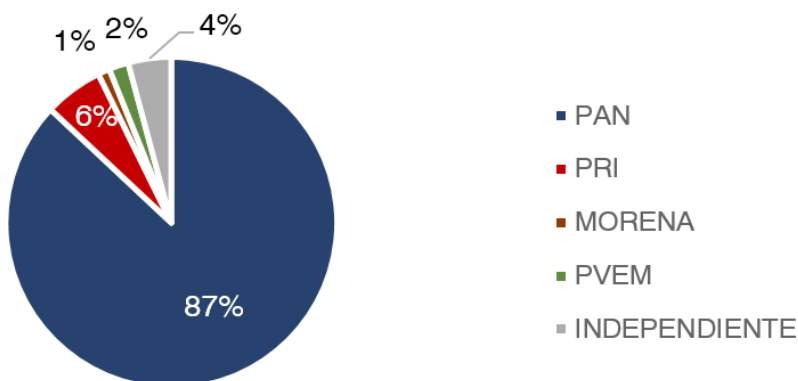
Gráfica 7. Porcentaje de escaños por partido Congreso local, 2021-2024



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

Sin embargo, si analizamos la presencia a nivel municipal, el PRI desplaza a Morena como segunda fuerza, no solo en número de municipios sino en población gobernada por partido, como se muestra en la siguiente Gráfica.

Gráfica 8. Población gobernada por partido. Elección ayuntamientos 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQ.

Si bien este escenario pudiera parecer contraintuitivo, una de las variables que explican este resultado son las estructuras que han constituido a los diversos partidos políticos. Es decir, si bien Morena claramente ha desplazado al PRI como opción de voto, los resultados muestran que la estructura territorial del otrora partido hegemónico se mantiene a nivel municipal. Muestra de ello es que hasta 2018 el municipio de San Joaquín, bastión del PRI, era el único que no había tenido alternancia.

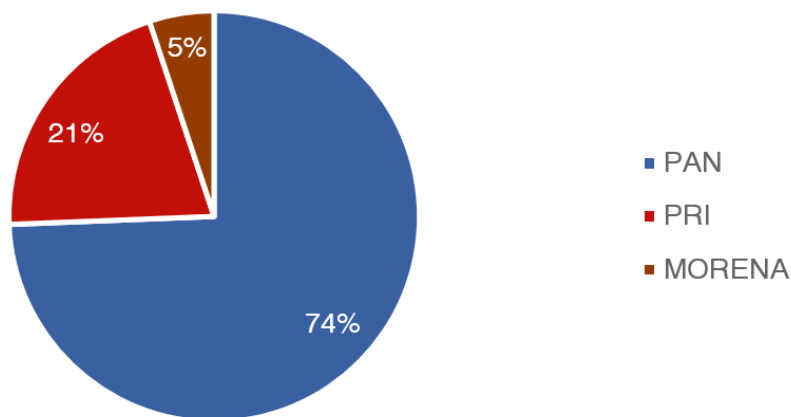
Aunado al grado de sofisticación del electorado, un elemento central para el análisis es la transferencia de votantes, en su trabajo de 1966 Valdimer Orlando Key propone una clasificación para el electorado en función de su comportamiento en la última elección. A quienes manifiestan una identificación partidista sólida y, por ello, mantienen su voto por un partido determinado elección tras elección, los denomina *standpatters*; a quienes modifican la intención de su voto de una elección a otra, *switchers* y; finalmente, a las juventudes que se integran al padrón de votantes y votan por primera ocasión o bien



no votaron en elecciones previas, pero votan en la que está en curso, los llama nuevos votantes.

En esta ocasión, el análisis se realiza con base en los resultados de la elección de diputaciones federales. Como sucede en ayuntamientos y Congreso local, desde 1997 el PAN ha tenido una presencia preponderante en la elección de distritos federales. Muestra de ello es que, en las últimas nueve legislaturas federales, Acción Nacional ha obtenido el 74,3 % de los escaños de mayoría relativa, el PRI el 20,5 % y Morena el 5,1 %. Las dos elecciones críticas para el PAN en términos de diputaciones federales fueron 2009, su peor elección desde 1994, donde pierde a manos del PRI dos de los cuatro distritos existentes hasta ese momento y 2018, donde Morena se queda con dos de los cinco distritos federales.

*Gráfica 9. Distritos federales por partido político. Porcentaje de escaños, 1997-2021*



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral [INE].

De los partidos con registro nacional únicamente dos —PAN y Morena— incrementaron su votación entre 2015 y 2021. Esta transferencia

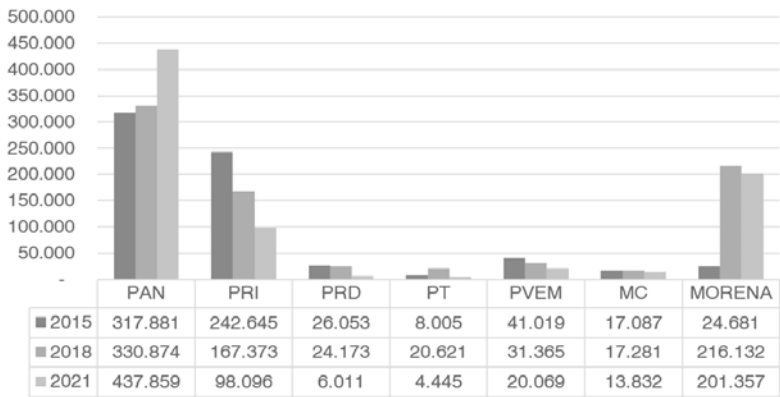
de votos es producto de los tres tipos de votantes planteados por Key: *standpatters*, *switchers* y nuevos votantes.

En el caso de Acción Nacional, presenta un crecimiento sostenido desde 2015, aún a pesar del resultado en la elección presidencial de 2018, lo que da cuenta de votantes fieles, pero también de nuevos sectores del electorado que ven en el blanquiazul una alternativa. Por su parte, en el caso de Morena, si bien tiene un crecimiento exponencial en el periodo comprendido entre 2015 y 2018 y una fuerza importante en 2021 a nivel diputaciones federales, pierde alrededor de 15 000 votos entre 2018 y 2021.

Todos los partidos restantes que contendieron en la elección federal y mantuvieron su registro pierden votos en el periodo. No obstante, el caso más evidente es el del PRD quien entre 2015 y 2018 pierde el 78,8 % de su votación; si bien esto resulta entendible partiendo de una transferencia de voto del PRD a Morena, no deja de ser un dato relevante. En el caso del PRI, la pérdida de votos también resulta importante, ya que representa el 62,8 %. Para los partidos aliados a Morena el panorama tampoco es positivo, mientras el Partido del Trabajo [PT] pierde el 49 % de su votación, el PVEM pierde el 55 %. Movimiento Ciudadano [MC] es el único que, si bien no gana votos en el periodo, tampoco tiene una pérdida importante (2,5 %). El único partido distinto al PAN y Morena cuyo desempeño no es especialmente negativo es MC que, si bien pierde votos, su caída representa únicamente el 2,5 %.

La siguiente gráfica muestra la evolución de la votación por partido en los últimos tres procesos electorales federales, para elegir diputaciones de mayoría relativa.

Gráfica 10. Cambio en votos totales por partido, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

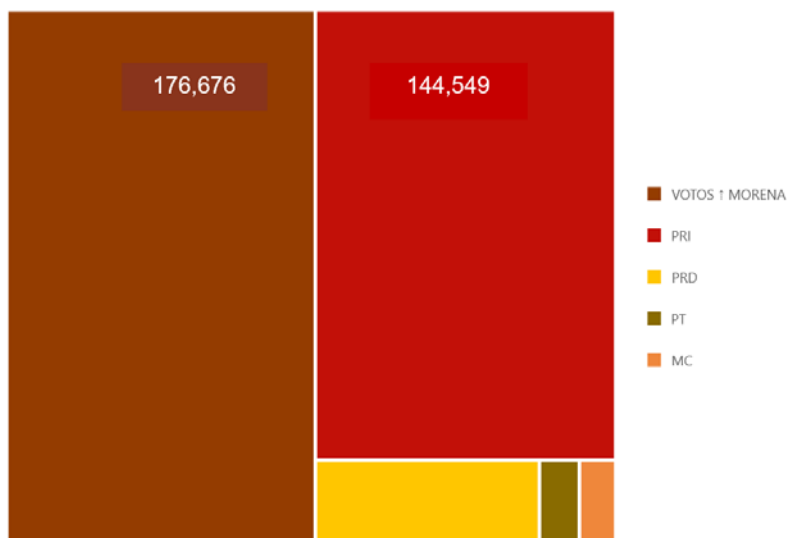
La transferencia de votos que se observa en la gráfica puede tener diversas explicaciones. Los partidos que incrementaron su votación —PAN y Morena— reciben, entre 2015 y 2021, 296 654 votos. El resto pierde, en conjunto, 192 356 votos. En estos términos, de los cerca de 300 000 votos adicionales obtenidos por el PAN y Morena, 190 000 se explican como resultado del voto *switcher* que transfirió su voto; los 100 000 restantes necesariamente implican la existencia de nuevos votantes. Si tomamos en consideración que la lista nominal de Querétaro se incrementó en poco más de 320 000 electores durante el periodo 2015-2021, pasando de 1 413 787 a 1 737 361, no sería descabellado inferir que un tercio de esos nuevos votantes emitieron su sufragio.

Es claro que no es posible afirmar categóricamente la forma en que se movieron los votos, pero, una hipótesis razonable sostendría que una gran mayoría de quienes dejaron de emitir su voto por el PRI, PRD, PT y MC votaron por Morena y el incremento en el voto por Acción Nacional provino fundamentalmente del PVEM y del sector de nuevos votantes. Más allá de los datos y el planteamiento de Key (1966), la hipótesis se sustenta en la propuesta de Downs (1957) sobre

los modelos de competencia espacial del voto que contemplan la distancia ideológica y programática como uno de los elementos clave para explicar el comportamiento electoral.

Con base en el modelo de Downs, los votantes del PRI, PRD, PT y MC se ubicarían en un eje ideológico mucho más a la izquierda que los del PVEM, de ahí que podamos inferir que quienes hasta 2015 votaban por dichos partidos dejaron de hacerlo en 2018 y tuvieron un realineamiento en 2021. La siguiente Gráfica muestra que las pérdidas netas del PRI, PRD, PT y MC se convierten en ganancias netas de Morena.

*Gráfica 11. Transferencia de voto Morena, 2015-2021*

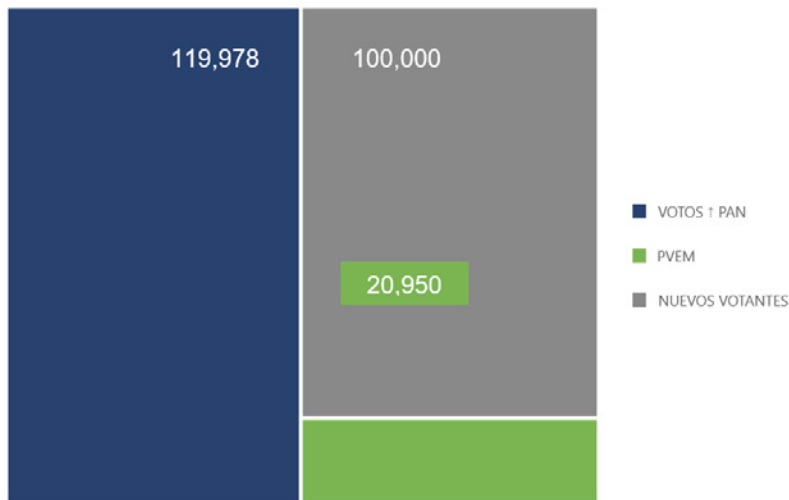


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Analizando en los mismos términos el caso del PAN y el PVEM; la pérdida neta del primero se transfiere como ganancia al segundo. Más aún, regresando al argumento de los nuevos votantes, no resulta

aventurado señalar que dicho segmento pareciera haberse alineado principalmente hacia el PAN, especialmente si consideramos la fuerza del partido en Querétaro y la confrontación de diversos sectores —especialmente las clases medias— con las políticas del presidente López Obrador.

Gráfica 12. Transferencia de voto PAN, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Estas inferencias en el análisis del volumen neto de votantes pueden ser corroboradas a partir de análisis de datos individuales como encuestas o grupos de enfoque, sin embargo, esta hipótesis permite identificar, para fines del análisis, algunos patrones en la transferencia del voto.

## Consideraciones finales

Este trabajo hace un recorrido por el proceso de cambio político en el estado de Querétaro dando cuenta de que, a lo largo de los últimos veinticinco años, la entidad transitó de un sistema de partido hegemónico a un bipartidismo competitivo con alternancia y, a lo largo de los últimos dos procesos electorales, da muestras de estar convirtiéndose en un sistema de partido predominante.

Se ha discutido en qué medida la predominancia de Acción Nacional pone en riesgo la transición de un sistema autoritario a uno democrático, especialmente como resultado de diversas acciones con visos autoritarios promovidas por diversos partidos —tanto a nivel nacional como local—. En sí misma, la predominancia del PAN no pareciera poner en riesgo el sistema democrático, aunque mayorías tan amplias suelen tener efectos en la representación de grupos o posiciones minoritarias. En este sentido, cabe poner el énfasis en los elementos que permiten diferenciar la hegemonía de la predominancia, especialmente en las reglas que definen la competencia por el poder político y, aquí, resulta fundamental considerar tanto las reglas formales como las informales (Sartori, 1980).

El sistema hegemónico se caracteriza por reglas que no permiten equidad en la competencia y que, por ende, benefician al partido en el poder. Por el contrario, un sistema de partido predominante se basa en reglas equitativas que propician la competencia entre los contendientes. Si bien ambos casos muestran un partido muy fuerte rodeado de partidos con poca fuerza electoral, en el sistema hegemónico no existe la posibilidad de que el partido en el poder pierda elecciones mientras que, en el predominante, la posibilidad es latente y, en caso de que el electorado modifique drásticamente su comportamiento electoral las posibilidades de perder el poder son una realidad.

El largo proceso de transición democrática que ha vivido México tanto a nivel nacional como subnacional ha permitido la interacción

de las lógicas nacionales y locales; pero, las especificidades locales han sido centrales para la conformación de los distintos sistemas de partidos que, a nivel subnacional, coexisten con el sistema de partidos nacional.

La historia de Querétaro en el último cuarto de siglo da cuenta de una ciudadanía que elige la alternancia en un momento en el que el sistema hegemónico había empezado a desmontarse, que optó por un sistema bipartidista que permitió alternancias a nivel estatal y municipal y que se mantuvo funcionando con una participación electoral por arriba de la media nacional durante dos décadas y que, en el momento en que la segunda fuerza fue desplazada por un partido emergente, se inclinó por la predominancia de un partido. Los próximos procesos electorales mostrarán si la fuerza electoral que hasta ahora ha concentrado un partido se sostiene o se limita y si las alternativas disponibles satisfacen a un electorado participativo y heterogéneo.

El riesgo de una regresión autoritaria se mantiene constante en cualquier sistema democrático, de ahí la importancia de reglas del juego aceptadas por todos los jugadores, autoridades electorales —administrativas y jurisdiccionales— autónomas y capacitadas y una ciudadanía responsable y consciente de su papel en la toma de decisiones.

## Bibliografía

Ávila-Eggleton, Marcela y Orozco Sánchez, Silvestre (2020). ¿Jaqué a la hegemonía? En Martha Gloria Morales Garza y Luis Alberto Fernández (coords.), *Electores 2,0 y partidos viejos. Las elecciones mexicanas del 2018*. México: Tirant Lo Blanch / IEEQ / UAQ / SOME.

- Aziz Nassif, Alberto (1994) Municipio y transición política: una pareja en formación. En Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el Gobierno local mexicano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Covarrubias, L. (2008). Representación política y partidismo plural: la relación entre el Partido Demócrata Mexicano, el sinarquismo y la democracia electoral en Querétaro (1937-1991). En Blanca Gutiérrez Grageda, Martha Gloria Morales Garza y Evaristo Martínez Clemente (eds.), *La construcción de la democracia en Querétaro: 1924-1991*. México: Universidad Autónoma de Querétaro / IEQ.
- De Rennes, A. (2000). *Does local democracy matter?* [Documento de Trabajo]. Cide, División de Estudios Políticos, (132), México.
- Díaz Aldret, Ana (2011) *La paz y sus sombras. Cultura política en estado de Querétaro*. México: UAQ / Miguel Ángel Porrúa.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Gibson, Edward L. (2010). Politics of the periphery: An introduction to sub-national authoritarianism and democratization in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 3-12.
- Guzmán, María de los Ángeles (2010). Las características sociodemográficas del cambio social en Querétaro. En Sulima García Falconi, Reyna Moguel Viveros, María de los Ángeles Guzmán Molina, Ana Díaz Aldret, Lorena Erika Osorio Franco, *Polifonías del cambio en Querétaro*. México: Universidad Autónoma de Querétaro / Plaza y Valdés.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- Key, Valdimir O. (1966). *The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Voting 1936-1960*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lujambio, Alonso (2000). *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Meyenberg, Yolanda (2004) Reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México. En Yolanda Meyenberg y Mario Herrera (coords.), *Las reglas y los comportamientos: 25*



*años de reformas institucionales en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Miranda Correa, Eduardo y Cuenca Salgado, Armando (2007). La apertura política en Querétaro, control corporativista y desarrollo industrial (1960-1980). En Blanca Gutiérrez Grageda, Martha Gloria Morales Garza y Evaristo Martínez Clemente (eds.), *La construcción de la democracia en Querétaro: 1924-1991*. México: Universidad Autónoma de Querétaro / IEQ.

Morales García, Martagloria (1998). *La nueva generación de políticos queretanos. La influencia de la industrialización en la formación de los actores políticos contemporáneos*. México: Universidad Autónoma de Querétaro.

Rae, Douglas W. (1967) *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. [Vol. 1]. Madrid: Alianza Editorial.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT] (s. f.). *Distribución de la población por lugar de nacimiento y sexo*. [http://dgeiawf.SEMARNAT.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=D1\\_DEMOGRA-F03\\_01&IBIC\\_user=dgeia\\_mce&IBIC\\_pass=dgeia\\_mce&NOMBREENTIDAD=\\* &NOMBREANIO=\\*](http://dgeiawf.SEMARNAT.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_DEMOGRA-F03_01&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*)

Stephenson, Laura B.; Aldrich, John H. y Blais, André (eds.) (2018). *The many faces of strategic voting: tactical behavior in electoral systems around the world*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Valdés, Leonardo (2024). La resiliencia del sistema electoral mexicano. En Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Valdés, Leonardo (2021). Introducción. En Leonardo Valdés (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*. México: Instituto Electoral del Estado de México.

# Quintana Roo y su democracia subnacional: apuntes para comprender el presente político en el Caribe mexicano

Gerardo Hernández Hernández



Quintana Roo

## Introducción

El Movimiento Regeneración Nacional [Morena] desde sus primeros triunfos electorales bajo la figura y el *brand*<sup>1</sup> político que significó la imagen del entonces candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador [AMLO], ya mostraba señales del tsunami político

<sup>1</sup> El *brand* político o también llamado *branding* político, hace referencia a todo aquello que implica el proceso de construcción de la imagen con la que se asocia a los candidatos o Gobiernos [nota del editor].

que significaba competir bajo las siglas del partido político Morena.<sup>2</sup> Lo expuesto se aprecia en las veintidós gubernaturas que ha ganado entre 2018 y 2022. Sin embargo, la rapidez con la que el partido ha ocupado espacios políticos en los estados del país y en las cámaras legislativas ha evidenciado una paradoja. Por un lado, la capacidad de organización a nivel nacional, de operatividad territorial y de efectividad a nivel subnacional; por otro lado, se cuestiona la calidad de la democracia que representan los cambios políticos en las entidades federativas donde ahora gobierna Morena. Máxime, cuando un gran número de cuadros políticos que conforman el partido Morena a nivel subnacional han sido parte de otras organizaciones políticas como el Partido de la Revolución Institucional [PRI], Partido Acción Nacional [PAN] o Partido de la Revolución Democrática [PRD].

Lo expuesto, se ha podido apreciar en las elecciones estatales de 2022, particularmente en el caso de Quintana Roo, entidad que desde 1974 fue gobernada por el PRI y que vivió su primera alternancia en 2016 —con la coalición partidista Quintana Roo Une, conformada por el PAN y el PRD y que tenía como candidato al expriista, Carlos Joaquín González—, y la segunda alternancia en 2022 bajo la alianza electoral Juntos Hacemos Historia, integrada por el Partido Verde Ecologista de México [PVEM], el Partido del Trabajo [PT], Morena y Fuerza por México [FXM].

La importancia de destacar las dos alternancias vividas en el estado se debe a que desde que el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) devolvió el estatus de territorio a Quintana Roo en 1935, los grupos políticos locales buscaron mayor protagonismo en la toma de decisiones. De esta manera, durante los Gobiernos de Aarón Merino Fernández (1959-1964), Rufo Figueroa (1965-1967) y de Javier Rojo Gómez (1967-1970) se permitió la formación de cuadros políticos locales y la incorporación de perfiles a la burocracia estatal. A la postre, en 1974, cuando el territorio se perfilaba a convertirse en estado libre y

<sup>2</sup> En los estatutos del partido se señala que el nombre se escribe en letras minúsculas debido a que se busca representar la igualdad sin jerarquías.

soberano, la influencia del PRI quedó de manifiesto con la conformación del Congreso Constituyente en el cual los siete representantes de los distritos pertenecían al partido que gobernaba a nivel nacional, el PRI. Este equilibrio político, como se mencionó antes, cambió en 2016.

De esta manera, el objetivo del presente capítulo es estudiar el estado actual de la democracia subnacional en el estado de Quintana Roo, que vive su segunda alternancia en el cargo de gobernador. De igual forma, se analizan los avances, retrocesos y la relación entre la ciudadanía y la clase política en la entidad. Como hipótesis de trabajo se expone que la democracia a nivel subnacional en el estado de Quintana Roo —si bien ha tenido dos alternancias en el cargo de gobernador después de que el PRI gobernara por cuarenta y dos años— esto no necesariamente ha reflejado una mejor relación entre ciudadanía, nuevos liderazgos políticos y los gobernantes debido a que los cacicazgos y grupos políticos han demostrado capacidad de adaptación, que tiene como consecuencia una influencia inamovible y determinante sobre el control de la política local. Lo anterior se ve reflejado en la conformación del gabinete estatal del Gobierno 2022-2027 en el que se observa un funcionariado que ha servido con antelación en las administraciones del PRI y el PAN.

El documento se divide en cuatro apartados. El primero, explica el contexto sociopolítico de la conformación de la alianza electoral de los partidos Morena-PT-PVEM-FXM en el estado de Quintana Roo. En el segundo apartado, se explican los resultados electorales de la elección para el cargo de gobernador y se hace hincapié en la importancia estratégica de los distritos electorales en el estado. En el tercer apartado y considerando lo anterior se presenta un análisis del impacto del desarrollo de la democracia a nivel subnacional y el peso que tienen los grupos políticos y cacicazgos a nivel local. En la última sección, se presentan las conclusiones.

## **Metodología**

El documento utiliza el método explicativo, esto permite comprender el estado actual del cambio político llevado a cabo en el estado de Quintana Roo en los comicios de 2022 en los que se eligió el cargo de gobernador y de diputados locales. Se utilizan fuentes de información de bases de datos oficiales como la del Instituto Electoral de Quintana Roo [IEQROO], Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], fuentes bibliográficas y hemerográficas de medios locales de información, lo cual permite construir la explicación del objetivo e hipótesis que conduce la investigación. Asimismo, por lo limitado del tiempo de elaboración del documento, se recurre a tres entrevistas. La primera, a un miembro fundador del partido Morena y que forma parte de un gabinete municipal en el estado. La segunda, corresponde a un consultor político que ha participado en las campañas políticas a nivel estatal y ha fungido como asesor externo de los Gobiernos estatales. La tercera, a un empresario que ha participado en la vida política local.

La finalidad de las entrevistas es para conocer su perspectiva acerca de los cambios políticos en la entidad y su impacto en el desarrollo de la democracia a nivel subnacional. Al ser una investigación explicativa sobre un evento sociopolítico coyuntural, el documento plantea la oportunidad de seguir desarrollando investigación sobre temas como el desarrollo de los grupos, élites políticas, cacicazgos locales y su importancia en el equilibrio político de un estado como el de Quintana Roo.

## **Marco conceptual y antecedentes políticos-electorales en Quintana Roo**

La transición democrática desde su conceptualización básica implica un cambio de régimen/sistema político de carácter autoritario o

no democrático a uno democrático (Sánchez y Taguenca, 2012). Dentro de los grandes estudiosos de las transiciones están Huntington (1991), O'Donnell y Schmitter (1986), Alcántara (1992), Morlino (2005) y Loaeza (1994). Los intereses de cada perspectiva-estudio se han centrado en cómo el proceso de democratización se va implantando en la sociedad, lo que permite que los sectores excluidos tengan acceso a los derechos ciudadanos (O'Donnell y Schmitter, 1986).

De acuerdo con Woldenberg (2012), la transición democrática alude a una sociedad modernizada, compleja, plural en la que un solo partido, una sola coalición ya no concilia los intereses, proyectos y pulsiones en un país. Sin embargo, las conceptualizaciones que se hacen sobre la transición democrática generalmente tienen como referencia un plano nacional. Esto se menciona debido a que a nivel subnacional el estudio de la democracia es un parteaguas que tiene sus propios matices, sobre todo, porque las transiciones en las entidades federativas no necesariamente compaginan con los alcances tradicionales del concepto de transición democrática.

Sobre esta misma tesitura, Arellano (2014), Campos (2012), Gervasoni (2011), Gibson (2007), Acosta (2004), Aziz y Alonso (2003), Ibarra, Sandoval y Sotres (2001) señalan que los cambios políticos en las regiones no han implicado un escenario de consolidación democrática. Esto quiere decir que mientras las transiciones democráticas llegaron a nivel nacional, los presidentes; y, en general, los nuevos Gobiernos tuvieron que atender una serie de demandas propias de la vida en democracia, generando una ambivalencia política: por un lado, se buscó consolidar la democracia a nivel nacional; y, por otro, los Gobiernos estatales establecieron enclaves autoritarios lejos del alcance de la política nacional.

Campos (2012, pp. 24-25) puntualiza sobre lo anterior al señalar que el proceso de democratización inició en las regiones, pero los alcances más determinantes se apreciaron a nivel nacional y, desde su inicio, ha habido un constante trabajo por reformar el sistema legal y electoral para permitir la competencia y la pluralidad políticas. De ahí que resulte imperante continuar con el estudio de las

democracias a nivel subnacional, máxime, porque algunos Gobiernos estatales no acusan cambios en sus estructuras por la forma en que conducen su política territorial. Lo anterior no se refiere al territorio en sí, sino a cómo la política se organiza y se ajusta a través del territorio (Gibson, 2007, p. 165). Esto se relaciona con el hecho de que comprender los cambios políticos implica considerar a quienes controlan el entramado institucional y que exista una rentabilidad en la apuesta de un nuevo equilibrio político (Rowley, 1993; North, 1993; Moe, 1990).

En el caso de Quintana Roo, la persistencia del equilibrio político se remonta a la conformación del congreso constituyente de 1974-1975 en el cual se elevaría a categoría de estado al territorio de Quintana Roo. En ese periodo, los siete distritos fueron ocupados por el PRI y se conformaron siete municipios: Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco, todos, igualmente, gobernados por el PRI. Décadas más tarde se crearían cuatro municipios más: Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos (*Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 2015).

El control político de los distritos y de los municipios conllevó a que desde 1975 hasta 2016, los siete gobernadores de Quintana Roo emanaran del PRI sin que existiera oposición o riesgo de perder el control político. En el Cuadro 1 se aprecian los gobernadores que ha tenido la entidad desde su conversión en estado libre y soberano, así como el porcentaje de votación en cada elección y las alternancias que se han presentado.

El control político del PRI no solo implicó la gubernatura estatal, sino también las legislaturas, esto no representó profesionalizar una clase política ni el desarrollo de una ciudadanía política en el estado. En lo que se refiere al control de las legislaturas, el PRI mantuvo una trayectoria en la que desde 1974 y hasta 1999 no hubo oposición. Los pocos espacios de oposición política llegaron únicamente por vía plurinominal en la legislatura de 1978-1981, a través del Partido Popular Socialista [PPS] y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM]. Fue hasta la legislatura 1996-1999, veintidós años después,

que un partido de oposición, el PAN, ganó su primer escaño por vía de los votos (Hernández, 2017, p. 105).

Sin embargo, es importante destacar lo que el Cuadro 1 expone y que se relaciona con la transición de la democracia a nivel nacional. En el año 2000 el PRI pierde la presidencia de la República. Un año antes, en 1999, en la elección para el cargo de gobernador en Quintana Roo se evidenció el declive en la participación ciudadana, aunque esto no fue suficiente para que el PRI perdiera el control político del estado, pero daba muestras del desgaste del equilibrio político imperante en la entidad.

Cuadro 1. Gobernadores de Quintana Roo, 1974-2028

Gobernador/a	Periodo de gobierno	Partido político	% de votación
Jesús Martínez Ross	1975-1981	PRI	98,94
Pedro Joaquín Coldwell	1981-1987	PRI	96,23
Miguel Borge Martín	1987-1993	PRI	95,88
Mario Villanueva Madrid	1993-1999	PRI	91,93
Joaquín Hendricks Díaz	1999-2005	PRI	44,39
Félix Arturo González Canto	2005-2011	PRI-PVEM	41,66
Roberto Borge Angulo	2011-2016	PRI-PVEM-Panal	55,84
Carlos Joaquín González (primera alternancia en la gubernatura)	2016-2022	PRD-PAN	45,60
María Elena Hermelinda Lezama Espinosa (segunda alternancia en la gubernatura)	2022-2028	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-Fuerza Por México)	57,06

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO.



En las elecciones para gobernador de 2005 —en las cuales resultó ganador el candidato del PRI, Félix González Canto—, el PRI, por primera vez, perdió la mayoría en el Congreso local (Legislatura 2005-2008) al obtener únicamente ocho diputaciones (dos de ellas plurinominales), contra diecisiete curules de oposición. No obstante, para las elecciones intermedias de ese mismo sexenio, el PRI volvió a obtener el control del Congreso local con el 56 % de los escaños, eso sin contar las cuatro diputaciones obtenidas con su alianza con el PVEM (Hernández, 2017). Este panorama de la pérdida de influencia en la Cámara de Diputados a nivel local y la recuperación del control de esta es un distintivo de los cambios y la pluralidad democrática que se vivió a nivel nacional y a nivel local. Pero como se mencionó antes, este equilibrio político no pudo contrarrestar el malestar a nivel local por la manera en que se estaba conduciendo la política y la gestión de los problemas sociales.

Por ejemplo, la administración del exgobernador Félix González Canto (2005-2011) dejó una deuda pública de \$13 025 690, lo que significó un grave riesgo financiero para la hacienda local debido a que el monto acumulado de la deuda fue 204,23 % superior a las participaciones que recibió del Gobierno federal (Reyes Tépac, 2015). Por su parte, en el Gobierno de Roberto Borge Angulo (2010-2015) la deuda pública registró un aumento, calculándose en un total de \$21 000 000 000, lo que representó un 278 % de su participación federal (Patiño, 2014). Las consecuencias inmediatas de estas medidas fueron los recortes presupuestales a programas sociales y de fuentes de empleo en la administración pública.

Lo expuesto, conllevó a que se dieran las bases para la primera alternancia en el estado en 2016. Sin embargo, si bien es cierto que el malestar ciudadano abonó a esto, en realidad fue el rompimiento entre los cacicazgos —González-Borge y Joaquín— lo que generó la fractura del equilibrio político iniciado en 1974. De manera específica, en el proceso electoral 2015-2016, el exgobernador Roberto Borge buscó imponer a su sucesor (José Luis Toledo Medina) y evitar que Carlos Joaquín Coldwell, el entonces subsecretario de Turismo a

nivel federal y hermano del secretario de Energía en la administración federal (2012-2018), Pedro Joaquín Coldwell, tuviera posibilidades de competir por la nominación priista. El conflicto fue llevado por los actores inmersos a la dirigencia nacional del partido, la cual definió que el candidato del PRI sería el alcalde del municipio de Solidaridad, Mauricio Góngora Escalante. Al quedar excluido del arreglo, Carlos Joaquín renunció a la militancia priista y se convirtió en candidato de la alianza PAN-PRD (Caballero, 2016).

El resultado de la disputa por el control político del estado tuvo como desenlace la victoria del candidato de la alianza partidista Quintana Roo una conformada por el PAN-PRD y una votación de 228 073 votos (45,68 %) contra 178 667 votos (35,69 %) de la alianza de partidos Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Partido Nueva Alianza-Panal) (IEQROO, 2023). De esta manera, el equilibrio partidista cambió por primera vez en la historia del estado.

En el caso del Congreso local, si bien se puede mencionar que se dio una pluralidad de partidos políticos, la mayoría estuvo del lado de la alianza Todos Somos Quintana Roo (ver Cuadro 2). No obstante, la interrogante que se pudo plantear en ese momento determinado de la historia reciente del estado es si ¿el cambio político dado en Quintana Roo significó una mejor democracia subnacional?

Cuadro 2. Elección de diputados locales en el proceso electoral 2015-2016

Distrito	Partido político o Alianza de partidos	Votos	Participación ciudadana
I	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	19 667	62,28 %
II	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	14 287	42,47 %
III	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	11 499	46,88 %
IV	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	15 221	49,42 %
V	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	13 967	47,71 %
VI	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	14 589	50,33 %
VII	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	13 000	49,42 %
VIII	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	12 231	47,88 %
IX	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	18 139	45,90 %
X	Quintana Roo UNE (PAN-PRD)	12 337	42,49 %
XI	Quintana Roo UNE (PAN-PRD)	19 934	62,92 %
XII	Quintana Roo UNE (PAN-PRD)	16 282	73,56 %
XIII	Todos Somos Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)	19 023	68,47 %
XIV	Quintana Roo UNE (PAN-PRD)	24 305	67,65 %
XV	Quintana Roo UNE (PAN-PRD)	23 099	63,65 %

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO, 2023.

Se plantea la interrogante debido a que autores como Barrachina (2016, p. 68) señala que el cambio político en gran medida se logró

por una ciudadanía más consciente y reflexiva. Sin embargo, es importante no dejar de lado el hecho de que en el cambio político han sido fundamentales los cacicazgos imperantes en el estado. Estos han sabido aprovechar las plataformas políticas para no ceder el control del estado y la elección del gobernador, Carlos Joaquín González (2016-2022) es muestra de ello. Esto trajo como consecuencia que el equilibrio político no se haya modificado del todo. En 2018, como se expuso antes, la coyuntura a nivel nacional y el *brand* político que representó la imagen del candidato Andrés Manuel López Obrador, modificó los equilibrios políticos en una gran cantidad de entidades subnacionales y Quintana Roo no fue la excepción en la sucesión de la gubernatura en 2022.

## **La conformación de las alianzas electorales en 2021-2022**

Una de las características del proceso electoral 2017-2018 —en el que a nivel federal también se eligió el cargo de presidente de la República— es lo marcadamente competitivo que fue debido a que el sistema de partidos a nivel estatal no mostraba una influencia determinante de un solo partido político. Lo anterior se observó en cómo quedaron conformados los ayuntamientos a nivel estatal (ver Cuadro 3).

De los once municipios, la alianza de partidos PT-Morena ganó tres (Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad). A su vez, los partidos PAN-PRD y Movimiento Ciudadano [MC], ganaron cuatro (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Tulum). Por su parte, el PRI ganó en solitario el municipio de Isla Mujeres y los demás (Cozumel, Bacalar y Puerto Morelos) fueron ganados en coalición con el PVEM y el Panal.

*Cuadro 3. Conformación de ayuntamientos en Quintana Roo en el proceso electoral 2017-2018*

Municipio	Coalición o partido ganador
Benito Juárez	Juntos Haremos Historia (PT-Morena)
Cozumel	Coalición por Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)
Felipe Carrillo Puerto	Por Quintana Roo al Frente (PAN-PRD-MC)
Isla Mujeres	PRI
José María Morelos	Por Quintana Roo al Frente (PAN-PRD-MC)
Lázaro Cárdenas	Por Quintana Roo al Frente (PAN-PRD-MC)
Othón P. Blanco	Juntos Haremos Historia (PT-Morena)
Solidaridad	Juntos Haremos Historia (PT-Morena)
Tulum	Por Quintana Roo al Frente (PAN-PRD-MC)
Bacalar	Coalición por Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)
Puerto Morelos	Coalición por Quintana Roo (PRI-PVEM-Panal)

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO, 2018.

Este escenario, en un primer momento, podría reflejar la salud democrática a nivel subnacional, es decir, sin dominio claro de un partido político y sí obligados al diálogo y a construir consensos entre municipios y el Gobierno estatal en el periodo 2016-2022. En un segundo momento, el equilibrio político a nivel estatal se modificó a medida que en el plano nacional el contexto sociopolítico se polarizó. Esto se puede apreciar en la conformación del Congreso local en el proceso electoral local ordinario 2018-2019, donde participaron las coaliciones Orden y Desarrollo por Quintana Roo, integrada por el PAN, PRD y el Partido Encuentro Social [PES]; y Juntos Haremos Historia por Quintana Roo, conformada por PVEM, PT y Morena. En esa ocasión se distribuyeron los escaños de la siguiente manera: la coalición PVEM (3)-PT (3)-Morena (9), sumando así quince de las veinticinco diputaciones que conforman el Congreso de Quintana Roo. Los demás

escaños los ganaron tanto por mayoría relativa como por representación proporcional los partidos PAN (4), PRD (2), PRI (2), MC (1) y el partido local Movimiento Auténtico Social [MAS] (1) (IEQROO, 2018, pp. 6-31). El contexto en el cual el partido Morena y sus aliados fueron ganando territorio también se dio a nivel nacional. En 2019, Morena ganó las dos gubernaturas en disputa, Baja California y Puebla.

En 2020, la respuesta de los partidos de oposición fue intentar constituirse como contrapeso al equilibrio político imperante a nivel nacional desde la elección presidencial de 2018. De esta manera, los intereses y las contradicciones que representaban los partidos aliancistas como el PAN, PRI y PRD se dejaron de lado y conformaron a nivel nacional la alianza de partidos Va Por México (PAN, PRI y PRD), que planteó una narrativa centrada en lo que denominaron defensa de la democracia. De forma específica, los partidos aliancistas, señalaron:

[...] nos juntamos quienes estamos apostando por la defensa de la democracia, por la libertad, para construir el México de instituciones [...] No nos une solamente una propuesta determinada, o una política pública específica; nos une una forma de entender el sistema democrático y político, de entender el poder y sus funciones, nos une la convicción democrática y el sentido de responsabilidad. También nos une la amenaza que hoy vivimos todos. (Monroy, 2020)

Así, la alianza Va Por México buscaría posicionarse en las elecciones subnacionales con la finalidad de mostrar la suficiente fuerza política para incidir en un nuevo arreglo institucional en el país. En el proceso electoral 2020-2021 de los quince cargos a gobernador Morena obtuvo once triunfos —Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas—. Su aliado, el PVEM, ganó la gubernatura en San Luis Potosí.

En el caso de Quintana Roo, y en el mismo proceso electoral 2020-2021, se eligieron y reeligieron presidentes municipales marcando una diferencia sustancial con el anterior proceso electoral debido a que

Morena en solitario y con la alianza Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS), ganó ocho de los once municipios, sobre todo, los más estratégicos por sus actividades turísticas y económicas, es decir, Benito Juárez (Cancún), Cozumel, Tulum y Puerto Morelos (ver Cuadro 4).

*Cuadro 4. Conformación de ayuntamientos en Quintana Roo en el proceso electoral 2020-2021*

Municipio	Coalición o Partido Ganador
Benito Juárez	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)
Cozumel	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)
Felipe Carrillo Puerto	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)
Isla Mujeres	Va por Quintana Roo (PAN-PRI-PRD-Confianza por Quintana Roo)*
José María Morelos	Morena
Lázaro Cárdenas	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)
Othón P. Blanco	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)
Solidaridad	Va por Quintana Roo (PAN-PRI-PRD-Confianza por Quintana Roo)
Tulum	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)
Bacalar	Va por Quintana Roo (PAN-PRI-PRD-Confianza por Quintana Roo)
Puerto Morelos	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT-MAS)

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO, 2021.

\* El partido Confianza por Quintana Roo fue un partido local con registro desde 2018 hasta 2022. El partido se consideró a sí mismo como de centroizquierda progresista.

Con esta inercia político-electoral, Morena y sus aliados afrontarían el proceso electoral 2021-2022, en el que se disputaron seis gubernaturas —Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas

y Quintana Roo—. No obstante, las negociaciones entre actores políticos no necesariamente mantuvieron la estabilidad inicial. En el caso de Quintana Roo, en la alianza electoral Va por Quintana Roo (PAN-PRD-Confianza por Quintana Roo) no participaría el PRI debido a que su influencia política se vio mermada desde la pérdida de la gubernatura en 2016, por lo que los partidos de esta alianza no le permitirían posicionar sus candidaturas tanto en la elección para gobernador como en la elección de diputados. Por tanto, en un arreglo interno, el PRI designó, a principios de 2022, a Leslie Hendricks Rubio (hija de Joaquín Hendricks Díaz, quien fue gobernador del estado en el periodo 1999-2005) como la candidata para la gubernatura (Redacción prensa, Partido Revolucionario Institucional, 2022).

En el caso de la alianza Juntos Hacemos Historia (Morena-PT y PES) si bien se creó en 2017 con el nombre Juntos Haremos Historia, para las elecciones presidenciales de 2018, en 2022 se sumó el Panal para competir por las seis gubernaturas que estarían en disputa ese año. No obstante, en el caso de Quintana Roo, únicamente la conformaron PVEM-PT-Morena y FXM.

Es importante destacar que las dos alianzas tuvieron particularidades en sus trayectorias institucionales. Esto debido a que el PAN y el PRD —los integrantes de la alianza Va por Quintana Roo en 2022— en conjunto ganaron la gubernatura en 2016. En el caso de la alianza Juntos Hacemos Historia ya tenía una trayectoria institucional más sólida y venía obteniendo triunfos —en el periodo 2019-2021 ganó trece de diecisiete gubernaturas— y ganando espacios en las elecciones subnacionales después de la presidencial de 2018. Incluso, el presidente de Morena, Mario Delgado, declaró, desde el pragmatismo, que los números y las proyecciones de crecimiento daban para ganar las seis gubernaturas en el proceso electoral de 2022 (Redacción *Animal Político*, 2021). De esta manera, la contienda por un estado estratégico —como Quintana Roo— en la industria turística segmentado al mercado internacional presentó dos plataformas electorales opositoras, que tenían como objetivo cooptar el mayor número de votos ciudadanos.



## **La segunda alternancia democrática en Quintana Roo: Morena y el tsunami electoral**

Con el panorama anterior, el resultado del proceso electoral 2021-2022 en Quintana Roo se puede analizar considerando los resultados en el cargo a gobernador y el de los distritos electorales, sobre todo, tomando en cuenta las zonas geográficas más estratégicas de la entidad. En el caso de la conformación de la alianza Juntos Hacemos Historia se podría entender considerando la capacidad político-electoral de uno de los partidos aliancistas: el PVEM, y de uno de los partidos opositores como el PRD en la zona norte del estado, la cual contiene la mayor cantidad de distritos electorales. Esto se alude, debido a que en 2002 el PVEM fue el primer partido en derrotar al PRI en el Gobierno municipal de Benito Juárez, territorio del cual es capital Cancún, la ciudad turística más importante de América Latina. Cabe destacar que en el periodo 2016-2018 el PVEM volvió a gobernar el municipio; y en el caso del PRD gobernó la alcaldía en los periodos 2008-2011; y 2011-2013 (IEQROO, 2022).

En este mismo sentido, el PVEM evidenció su pragmatismo político debido a que, como se muestra en el Cuadro 1, en el proceso electoral 2017-2018 hizo alianza con el PRI y el Panal, incluso gobernaron tres municipios de la entidad. Esto realza su importancia como aliado de ese partido a nivel estatal. Así, las alianzas Juntos Hacemos Historia (PVEM-PT-Morena-FXM) y Va por Quintana Roo compitieron por una lista nominal de 1 335 173 ciudadanos (IEQROO, 2022).

Sin embargo, las campañas y las agendas de trabajo tuvieron poco impacto en la ciudadanía al momento de definir a la alianza ganadora, me refiero a esto porque en esas elecciones de 2022 se dio la participación ciudadana más baja en la historia de los procesos electorales en la entidad: 40,68%, lo que representó 543 213 votos

(IEQROO, 2022).<sup>3</sup> Aun así, la candidata de la alianza Juntos Hacemos Historia ganó con el 57,05 % de la votación, es decir, con 309 931 votos.

*Cuadro 5. Resultados electorales para el cargo de gobernador 2022*

<b>Coaliciones y partidos políticos</b>	<b>Candidato/a</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje de votación</b>
Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza por México)	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa	309 931	57,05 %
Va por Quintana Roo (PAN-PRD-Confianza por Quintana Roo)	Laura Lynn Fernández Piña	87 369	16,08 %
PRI	Leslie Angelina Hendricks Rubio	16 048	2,95 %
MC	José Luis Pech Vázquez	70 315	12,94 %
MAS	Josué Nivardo Mena Villanueva	38 112	7,01 %

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO, 2022.

En este mismo sentido, como se observa en el Cuadro 2, el PRI, que gobernó la entidad desde su conformación en 1974 como estado libre y soberano, obtuvo la votación más baja de su historia, consecuencia del rechazo ciudadano, situación que también se vio reflejada en los demás comicios a nivel nacional.<sup>4</sup> Ante este panorama es pertinente cuestionar ¿cómo explicar el resultado electoral 2022 en Quintana Roo? Sobre todo, considerando la influencia que a nivel nacional ha significado la fuerza política y electoral de Morena.

<sup>3</sup> En 2016, la participación ciudadana para el cargo de gobernador en Quintana Roo fue de 54,84 % (IEQROO, 2022).

<sup>4</sup> El más reciente exgobernador del PRI, Roberto Borge Angulo, se encuentra privado de su libertad por desvío de recursos y lavado de dinero en el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial [Ceferepsi] del estado de Morelos.

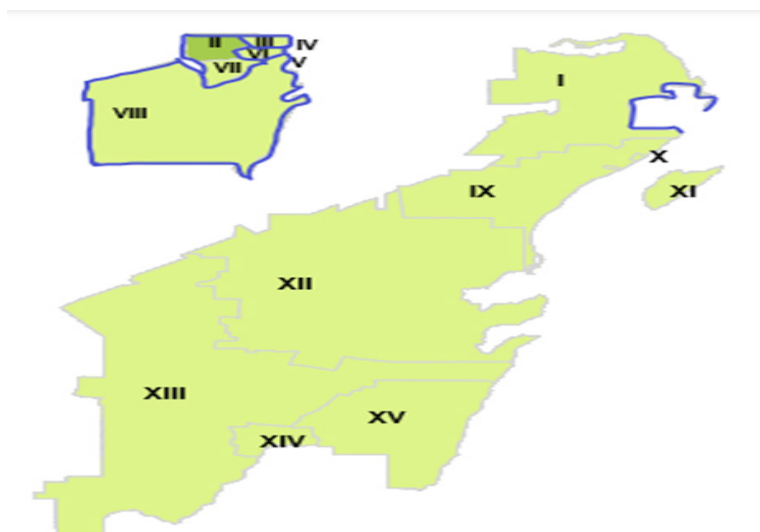
Una respuesta a la interrogante anterior se encuentra en la importancia de la ubicación geográfica de los distritos electorales en Quintana Roo. Como se aprecia en el Cuadro 6 y la Figura 1, de los quince distritos electorales en el estado, siete se ubican en la ciudad de Cancún.

*Cuadro 6. Mapa distrital de Quintana Roo*

Distritos	Marco geográfico
I	Kantunilkín
II	Cancún
III	Cancún
IV	Cancún
V	Cancún
VI	Cancún
VII	Cancún
VIII	Cancún
IX	Tulum
X	Playa del Carmen
XI	Cozumel
XII	Felipe Carrillo Puerto
XIII	Bacalar
XIV	Chetumal
XV	Chetumal

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO, 2022.

*Figura 1. Mapa distrital de Quintana Roo*



Fuente: Elaboración propia.

Los siete distritos electorales indicados representaron 609 921 electores, esto quiere decir que Cancún abarca el 45,68 % de la lista nominal distrital en el estado (IEQROO, 2022). Cabe señalar que Cancún es estratégico para cualquier elección estatal en Quintana Roo, debido a su industria turística segmentada al mercado internacional —principalmente de Estados Unidos, Canadá y Europa— lo que la ubica por encima de ciudades como Ciudad de México, Los Cabos, Puerto Vallarta, Guadalajara y Monterrey, en el rubro de visitantes internacionales vía aérea y de derrama económica en millones de dólares (ver Cuadro 7) (SECTUR, 2022).

Cuadro 7. Visitantes internacionales en los principales aeropuertos de México, 2016-2021

Año	Cancún	Ciudad de México	Los Cabos	Puerto Vallarta	Guadalajara	Monterrey	Cozumel
2021	6 426 554	2 683 068	1 723 453	1 081 786	912 523	149 465	180 778
2020	3 238 106	1 634 322	900 621	734 738	620 329	95 101	99 313
2019	7 889 646	4 989 201	1 791 769	1 515 681	1 128 155	288 573	178 634
2018	7 879 684	4 858 708	1 737 261	1 502 220	1 058 062	277 960	204 282
2017	7 545 761	4 158 099	1 664 879	1 466 028	978 886	259 539	201 453
2016	6 987 764	3 568 696	1 438 762	1 309 347	917 545	–	–

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Turismo Federal, 2016-2021.

En el siguiente Cuadro se observa que, en 2021, después del año de mayores restricciones económicas por el COVID-19, la recuperación en afluencia de visitantes internacionales en Cancún fue del 98,46 %, casi a niveles de 2019. En el caso de la derrama económica —después del primer año de la pandemia COVID-19— fue de 36,50 % respecto al año 2020 (SECTUR, 2022; SEDETUR, 2022) (ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Afluencia de turistas y derrama económica en Cancún, 2016-2021

Año	Turistas	Derrama económica en millones de dólares
2016	4 761 482	4 700,64
2017	5 531 601	5 594,83
2018	5 770 588	5 837,34
2019	6 006 822	6 075,42
2020	3 363 072	2 654,04
2021	4 611 532	3 622,49

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2016-2021.

La alcaldesa de Cancún (Benito Juárez), Mara Lezama Espinosa (candidata ganadora de la gubernatura estatal en el proceso electoral 2021-2022) declaró en su tercer informe de Gobierno, y después del primer año de pandemia COVID-19, que la derrama económica mensual en el municipio por concepto de turismo osciló entre 150 y 400 millones de dólares (*Tercer Informe*, Mara Lezama, 2021, p. 9).

Lo anterior evidenció que ganar Cancún para cualquier partido político significa llevar una ventaja en el resultado de una elección para el cargo de gobernador. De ahí que, cuando se alude al pragmatismo y a los intereses políticos de los partidos en los procesos electorales en Quintana Roo, necesariamente se tiene que voltear a ver los antecedentes recientes de los partidos aliancistas en la zona estratégica que significa Cancún y sus 7 distritos electorales. Un ejemplo de lo anterior fue que en el proceso electoral 2021-2022, el PVEM postuló en solitario a la candidata Susana Hurtado para el Distrito II, que tiene la mayor lista nominal, con 137 194 ciudadanos, de los siete distritos que conforman la ciudad de Cancún.

*Cuadro 9. Resultados electorales para el cargo de diputado local, 2022*

Dis- tritos	Candidato/a	Coalición / partido político	Votos	Lista nominal de casillas aprobadas
I	Julián Javier Ricalde Magaña	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	28 147	93 477
II	Susana Hurtado Vallejo	PVEM	13 782	137 194
III	Hugo Alday Nieto	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	19 206	80 938
IV	Cristina Del Carmen Alcerreca Manzanero	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	17 798	64 949

V	Mildred Concepción Ávila Vera	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	15 776	74 498
VI	Andrea Del Rosario Gonzalez Loria	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	18 450	70 194
VII	María Fernanda Cruz Sánchez	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	21 633	97 375
VIII	Issac Janix Alanís	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	15 104	84 773
IX	Silvia Dzul Sánchez	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	34 407	180 224
X	Angy Estefanía Mercado Asencio	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	15 479	87 264
XI	Renan Eduardo Sánchez Tajonar	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	11 687	69 706
XII	José María Chacón Chable	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	23 710	69 353
XIII	Alicia Tapia Montejo	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	27 499	75 548
XIV	Elda María Xix Euan	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	18 741	70 095
XV	Omar Antonio Rodríguez Martínez	Juntos Hacemos Historia (Morena-PVEM-PT- Fuerza Por México)	19 053	78 865

Fuente: Elaboración propia con datos del IEQROO, 2022.

Sin embargo, al igual que en la votación para el cargo de gobernador, si bien la alianza Juntos Hacemos Historia, con su aliado el PVEM, ganó todas las diputaciones en disputa —tanto en el norte como en el sur del estado—, las victorias en las circunscripciones fueron con márgenes muy bajos respecto a la lista nominal de cada distrito. Un ejemplo de lo anterior fue el antes mencionado Distrito II, que contó con una lista nominal de 137 194 ciudadanos y donde el PVEM compitió solamente con su candidata, Susana Hurtado Vallejo, pero la victoria la obtuvo solo con 13 782 votos (ver Cuadro 9). Lo expuesto en este Cuadro evidencia el tipo de elección que se dio en Quintana Roo, es decir, no fue una elección competitiva entre partidos y alianzas electorales. Lo que sí puede apreciarse es la inercia de la trayectoria institucional a nivel nacional de Morena, que se reflejó en la victoria de los quince diputados electos por este partido y sus aliados. Asimismo, esta victoria electoral significó que, con la conformación del Congreso local, la gobernadora electa y los partidos políticos que la postularon tendrían veintiuno de veinticinco diputados, tanto de mayoría como de representación (ver Cuadro 10).

*Cuadro 10. Conformación del Congreso estatal, 2022-2024 por partidos políticos*

Partido político	Diputados
Morena	10
PVEM	8
PT	2
PAN	1
PRI	1
MC	1
MAS	1
FXM	1

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de Quintana Roo, 2022.



De igual manera, pese a la baja participación ciudadana y al bajo número de votos con los que los candidatos de la alianza Juntos Hacemos Historia ganaron sobre el segundo lugar, se puede afirmar que el escenario democrático a nivel subnacional fue polarizante. Esto se pudo observar en la elección para el cargo de gobernador donde la candidata Mara Lezama Espinoza ganó con el 57,05 % de los votos y la candidata de la alianza Va por Quintana Roo obtuvo únicamente 16,08 %. Este escenario, de igual forma, se repitió en los resultados de las votaciones distritales.

### **Cambio político en 2022. ¿Más y mejor democracia subnacional en Quintana Roo?**

El resultado avasallador de Morena y sus aliados en la elección para el cargo de gobernador y de diputados, si bien evidencia la capacidad de movilización y de logística territorial que tiene detrás, como máxima marca política, al presidente Andrés Manuel López Obrador, también arroja interrogantes sobre la salud democrática a nivel subnacional. En otras palabras, ¿con la segunda alternancia en el cargo de gobernador y la victoria de Morena y sus aliados, se puede asumir que existe una mayor democracia en Quintana Roo? ¿Cuál es el costo para la ciudadanía de que las alianzas electorales no hayan generado el interés para incentivar la participación? ¿Tiene mayor valor el resultado electoral a costa del incremento de la desafección ciudadana con la democracia?

Responder las interrogantes anteriores no es sencillo, sobre todo, porque la variable subnacional es más compleja, máxime, cuando hay una diferencia muy marcada con el contexto nacional. En otras palabras, para comprender cuál es el estado actual de la democracia subnacional en Quintana Roo se tienen que considerar, al menos, tres aspectos:

1. El escenario a nivel subnacional no se puede separar del contexto nacional, sobre todo, porque el cambio político llevado a cabo por Morena y sus aliados en 2018, fue acompañado de un ambiente de polarización e inconformidad política no solo en el país sino en la región latinoamericana. En una década, la democracia tuvo una caída en el apoyo al pasar de 57 % en 2008 a 48 % en 2018. La explicación dada se centró en gran medida a lo limitado del progreso que se ha obtenido con las políticas públicas. Con excepción de Bolivia, Chile y República Dominicana, en los otros países la percepción de progreso fue menos de un tercio de la población. Cabe señalar que hubo países, como Venezuela (6 %), Brasil (6 %) y El Salvador (9 %), donde la percepción no alcanzó el 10 %. La ausencia de progreso sirvió para medir o identificar el malestar ciudadano respecto a la democracia en América Latina. Como consecuencia, el saldo de la trayectoria democrática en el colectivo social fue el incremento de la desconfianza no solo por lo intangible de los avances, sino por lo costoso que ha resultado vivir en democracia (*Latinobarómetro*, 2018, pp. 3-4).

Estos síntomas de malestar democrático sirvieron para que las narrativas políticas —tanto de derecha como de izquierda— tuvieran mayor efecto en las propuestas de cambio político ante el *statu quo* imperante. En el caso mexicano, la victoria de Morena —como partido político— y sus aliados en las elecciones presidenciales de 2018 ocasionó que la percepción y el apoyo de la ciudadanía a la democracia en el país recuperara terreno para 2020, es decir, el apoyo a la democracia en este último año fue de 48 %, una diferencia de cinco puntos porcentuales respecto a 2018 (*Latinobarómetro*, 2021, p. 21). Aun con esto, el malestar generalizado se mantiene no solo en México sino en la región latinoamericana, de ahí el ascenso de Gobiernos con discursos de rompimiento y transformación del sistema político:

[...] los latinoamericanos ya no toleran los Gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad. La crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia. (*Latinobarómetro*, 2021)

Esto, en parte, ayuda a comprender por qué Morena se convirtió en un tsunami político electoral en el país, es decir, el cambio político más allá de lo procedimental sirvió como vía de salida a la inconformidad de la ciudadanía con la clase política, dándole mayor legitimidad al arribo de Morena como partido gobernante. No obstante, como se mencionó antes, este panorama a nivel nacional no significó el mismo común denominador a nivel subnacional.

2. Al señalar la diferencia que existe entre lo nacional y lo subnacional se debe a que vivir en democracia implica no solo la elección de los representantes populares, sino una decisión de la ciudadanía en la cual se asume que los gobernantes velarán por la eficiente y transparente implementación de políticas públicas todo con el objetivo colectivo de que las personas logren la armonía, cohesión social y que cada individuo pueda decidir libremente el desarrollo de sus capacidades dentro del régimen democrático. Empero, si algo ha caracterizado a la democracia a nivel subnacional son equilibrios políticos en los que existe una marcada desigualdad política, social y económica.

Es cierto, que con la llegada de la transición a la democracia a nivel nacional la inercia de los cambios institucionales alcanzó a los Gobiernos subnacionales, incluso fue en estos donde

empezaron los cambios políticos.<sup>5</sup> Sin embargo, como se señaló antes, en el caso de Quintana Roo, después del cambio político en 2016 la competencia político electoral ha dado muestra, en primera instancia, de una buena salud democrática.<sup>6</sup> No obstante, como señalan Del Tronco (2018), y Loza y Méndez (2013 y 2016), la realidad en las democracias estatales dista mucho de la transparencia y buen gobierno, esto debido a que si algo caracteriza y visibiliza a los Gobiernos estatales es la denuncia de corrupción, los ataques a la libertad de expresión y la violencia política.

Ejemplo de lo anterior fue que entre 2012 y 2018 fueron procesados once exgobernadores —César Duarte (Chihuahua), Jesús Reyna (Michoacán), Guillermo Padrés (Sonora), Andrés Granier Melo (Tabasco), Javier Duarte de Ochoa (Veracruz), Eugenio Hernández Flores (Tamaulipas), Tomás Yarrington (Tamaulipas), Roberto Borge Angulo (Quintana Roo), Luis Armando Reynoso Femat (Aguascalientes), Flavino Ríos (Veracruz), y Rodrigo Medina (Nuevo León)— por los delitos de corrupción, lavado de dinero, fraude, asociación delictuosa, delincuencia organizada, defraudación fiscal, delitos contra la salud, peculado agravado, entre otros (García, 2018). Este escenario es el que se ha visto recurrentemente a nivel subnacional, por tal motivo, al hablar de avances democráticos es claro que únicamente se refiere a una inercia procedimental más no a una satisfacción con el progreso que debería perseguir un régimen democrático.

<sup>5</sup> En 1989 el Partido Acción Nacional ganó por primera vez una elección estatal para el cargo de gobernador en el estado de Baja California.

<sup>6</sup> Sevilla (2021) y Loza y Méndez (2013) han escrito acerca del proceso de democratización y lo heterogéneo que son los territorios subnacionales al momento de estudiar el desarrollo democrático. De igual manera, se ha hecho hincapié en los sistemas políticos a nivel estatal, sus características autoritarias, los avances o retrocesos democráticos o si se le pueden clasificar como regímenes híbridos.

3. En Quintana Roo no ha sido la excepción, la conformación de las alianzas electorales apostaron por el mecanismo procedimental, el pragmatismo y la inercia política que se vive en el país. Hicieron hincapié en quitar o ganar espacios al adversario político y no en convencer a la ciudadanía mediante sus plataformas electorales. Por un lado, los dirigentes morenistas —considerando su inercia institucional iniciada en 2018— señalando la necesidad de ganar más espacios a nivel subnacional; y, por otro, los opositores tomando la postura de la amenaza a la democracia y defensa de esta, que no pareció permear en el electorado.

Si bien es cierto que la postura de la alianza Va por Quintana Roo y su variante a nivel nacional Va por México han referido en repetidas ocasiones que buscan proteger a la democracia y a las instituciones, esto ha parecido una narrativa más abstracta que una realidad capaz de convencer a la ciudadanía, que ha mostrado, como ya se dijo, una fuerte inconformidad con el sistema democrático en el país. Esta percepción y desafecto con la democracia es lo que ha rentabilizado de manera efectiva la coalición Juntos Hacemos Historia, debido a que justamente la alianza Va por México y sus variantes subnacionales, como la de Va por Quintana Roo han sido señaladas como parte de esa élite que ha gobernado para intereses de grupos de poder político y económico.

Lo anterior implica revisar la relación que existe entre la democracia subnacional en Quintana Roo, la ciudadanía y de esta frente a los gobernantes. Ya se expuso que la participación más baja de la historia de los procesos electorales se dio en 2022 y eso evidenció un descontento generalizado con el sistema político estatal, que venía desde antes de la elección. En 2021, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* mostró que la desconfianza de los ciudadanos con las instituciones es alta. Por ejemplo, la desconfianza ciudadana sobre el Gobierno estatal fue

de 56 %; sobre los diputados locales de 59,2 %; sobre los partidos políticos fue de 66,3 %; y la desconfianza más alta fue sobre las policías 70,2 % (INEGI, 2021).

Esta desconfianza es una muestra de que algo no está funcionando con la democracia subnacional en Quintana Roo, máxime, cuando la primera alternancia democrática en el Gobierno estatal en 2016 no significó una mejora en el progreso de la vida de los ciudadanos. Por el contrario, —y de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]— la pobreza se incrementó 15,8 % en el estado al pasar de 31,7 % en 2016 a 47,5 % en 2020, o lo que es lo mismo, pasó de 537 000 personas en condición de pobreza a 892 000 personas (CONEVAL, 2020). Con base en los saldos de la primera alternancia democrática en Quintana Roo, es que se cuestionan los alcances del cambio político experimentado en 2022, donde Morena y sus aliados no solo ganaron la gubernatura sino también el control de la Cámara de Diputados y la mayoría de los municipios de la entidad.

Sin embargo, algo que ha evidenciado el cambio político en 2022 es la constante presencia de actores políticos pertenecientes a grupos que han sido prácticamente inamovibles durante la historia política reciente del estado de Quintana Roo. Los estudios son escasos sobre las características de estos grupos políticos en el estado, por ejemplo, destacan Caamal (2013, pp. 93-111), y Hernández (2017, pp. 85-134). La primera autora acuña el nombre de élites políticas tradicionales, por su parte, el segundo autor argumenta que estos grupos son agentes burocratizados dependientes del diseño institucional del estado.

Aun con esto, ¿se puede hablar de que están dadas las bases para que la democracia deje en segundo plano lo procedimental y dé paso al progreso que conlleva vivir en un régimen democrático? La respuesta apunta a que los cacicazgos y el desarrollo de la democracia subnacional en Quintana Roo juegan un papel determinante en el

equilibrio imperfecto, pero funcional para los intereses de grupos, lo cual evita el surgimiento de nuevos líderes políticos en la entidad e impide una mejora en el desarrollo y, quizá, obstaculiza el que se pueda implementar una manera distinta de tomar las decisiones, para perseguir el progreso de la democracia en la entidad. Lo anterior se da a pesar de que, en su momento, la gobernadora en funciones, Mara Lezama Espinosa, declaró que su gabinete estaría conformado por “gente preparada y con muchas ganas de trabajar por el Estado” (Agencia SIM, 2022).

Lo declarado por la gobernadora en funciones —y ante un contexto de desafección ciudadana con el sistema político quintanarroense— dio pie a que se pensara en un cambio de las estructuras y de nuevos liderazgos que hicieran frente a los equilibrios políticos imperantes. No obstante, la conformación del gabinete estatal 2022-2027 evidenció que los grupos políticos y cacicazgos han demostrado capacidad de adaptación, lo cual tiene como consecuencia una influencia inamovible y determinante sobre el control de la política local (ver Cuadro 11).

*Cuadro 11. Funcionarios que han participado en diferentes administraciones y en distintos partidos políticos*

Funcionario /a	Cargo en la Administración Estatal (Morena-PVEM-PT-Fuerza por México), 2022-2027	Cargo en la Administración Estatal (PAN-PRD), 2016-2022	Cargo en la Administración Estatal (PRI-PVEM-Panal), 2010-2016
Gabinete Legal			
Carlos Manuel Gorocica Moreno	Secretario de Educación	Subsecretario de Educación Región Norte	

Bernardo Cuento Riestra	Secretario de Turismo	Secretario de Turismo	
<i>Gabinete Ampliado</i>			
Malena Ceballos	Secretaría Particular		Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural y Pesca
Lilian Villanueva Chan	Dirección del Instituto de Cultura y las Artes		Subsecretaría de Cultura
Alejandro Alamilla Villanueva*	Director del Instituto de Capacitación para el Trabajo		Director de Juventud
María Hadad Castillo**	Instituto Quintanarroense de la Mujer		Instituto Quintanarroense de la Mujer
José Alberto Alonso Ovando	Agencia de Proyectos Estratégicos del Estado de Quintana Roo	Agencia de Proyectos Estratégicos del Estado de Quintana Roo	Secretario de Educación y Cultura

Fuente: Elaboración propia con datos de Santiago (2022) y Vázquez (2022).

\* Sobrino del exgobernador Mario Villanueva Madrid (1993-1999).

\*\* María Hadad Castillo (Instituto Quintanarroense de la Mujer) ahora forma parte del gabinete gubernamental de la coalición Morena-PVEM-FXM, y fue funcionaria en el gabinete priista de Roberto Borge Angulo y regidora por el PRI-PAN-Panal en el gobierno municipal de 2018-2021.

La permanencia inalterable de los grupos políticos con lazos familiares con gobernantes en la historia del estado es lo que ha llamado la atención sobre los alcances y la situación actual de la democracia en Quintana Roo. Sobre todo, cuando muchos de los exfuncionarios formaron parte de regímenes priistas como el de Roberto Borge Angulo (2010-2016), encarcelado por diversos delitos contra el patrimonio del estado o



de la administración estatal del gobernador priista, Félix González Canto (2005-2011). Ante esto, líderes políticos opositores, como Leobardo Rojas López, dirigente del PRD en Quintana Roo, han declarado:

Gente vinculada al borgismo está ahí ya “purificada” por la 4T, tan es así que vimos la presencia de algunos excandidatos desfilando pomposamente en la entrada del Congreso, cuando muchas cuentas pendientes tenían por aclarar y por mala integración de expedientes están libres. [...] El temor es que gente cercana a un solo partido controla hoy el Tribunal de Justicia del Estado de Quintana Roo, controlan el Congreso [...] tendrán el control de las haciendas públicas del estado concentrado en un solo grupo político y eso es de riesgo para los quintanarroenses. (*Noticaribe*, 2022)

No obstante, la influencia de los cacicazgos políticos no está presente únicamente en el gabinete estatal 2022-2027, sino en toda la clase política del estado, es decir, estos se pueden ubicar y cambiar de acuerdo con sus intereses en los diferentes partidos políticos que conforman el sistema partidista estatal. Por ejemplo, el exgobernador Carlos Joaquín González (2016-2022) es hijo de Nassim Joaquín Ybarra, empresario enfocado al desarrollo hotelero, de bienes raíces y distribución de combustibles en el norte del estado, específicamente en Cozumel. Sus hijos han ocupado cargos de primer nivel en la política estatal y en diferentes partidos políticos: Pedro Joaquín Coldwell fue diputado local (1975-1978) y gobernador del estado (1981-1987); su hija Addy Joaquín Coldwell fue diputada y senadora; Carlos Joaquín González, ocupó la presidencia municipal de Solidaridad (2005-2008) y fue gobernador del estado (2016-2022). Otros miembros de la misma familia son Gustavo Ortega Joaquín, presidente municipal de Cozumel (2005-2008) y Aurelio Joaquín González, también presidente de Cozumel (2011-2013).

La misma narrativa ha sucedido con otras familias como la González Borge en la que se encuentra a los exgobernadores Félix González Canto (2005-2011), Roberto Borge Angulo (2011-2016) y Miguel Borge Martín (1987-1993) (Martoccia, 2010, p. 28). Aunado a lo anterior, se

ubican ejemplos como los del político, Marciano Dzul Caamal, quien es presidente municipal de Tulum (2021-2024) por Morena, pero antes fue presidente municipal por el PRI (2009-2011), regidor por el PAN (2018-2021) en el mismo municipio. Esto, sin dejar de lado que su hermana, Romualda Dzul Caamal fue presidenta municipal por el mismo municipio en el periodo 2016-2018.

Lo mismo ocurre con el actual diputado local por Morena, Julián Ricalde Magaña, quien fue alcalde de Benito Juárez (Cancún) por el PRD en el periodo 2011-2013. En el municipio de Isla Mujeres, gobierna la alcaldesa por el PAN, Teresa Atenea Gómez Ricalde (2021-2024); antes lo hizo su madre Alicia Ricalde Magaña por el mismo partido (2008-2011). En 2022, con la victoria de la coalición de PVEM-PT-Morena-FXM, la alcaldesa Teresa Atenea Gómez Ricalde renunció al PAN para sumarse en apoyo al Gobierno estatal correspondiente al periodo 2022-2027 (Vázquez, 2022). Así ha ocurrido también con otros políticos que han cambiado de partido sin que, necesariamente, se pueda señalar que han aportado al progreso de la democracia en Quintana Roo.

Es el caso de Laura Fernández Piña, quien se desempeñó como diputada local en la administración del exgobernador, Félix González Canto (2005-2011) y fue secretaria de Turismo en la administración de Roberto Borge Angulo (2011-2016). Después, renunció al PRI y se unió al PVEM, partido con el que ganó dos veces la alcaldía de Puerto Morelos, para después renunciar al Verde y afiliarse al PRD y contender con la alianza Va por Quintana Roo por la gubernatura del estado en 2022. Las declaraciones de la política “[...] soy una mujer de constante evolución y crecimiento. No me gusta estancarme y por ello prefiero esta desvinculación, para continuar con mi crecimiento profesional y político” (Redacción *Animal Político*, 2022), evidenciaron que los intereses personales estuvieron por encima de cualquier noción de los beneficios colectivos que conlleva el impulsar la democracia en el estado.

Lo expuesto, es solo una muestra de cómo los cacicazgos, la red de complicidades y los lazos familiares han definido la democracia subnacional en Quintana Roo. Incluso, si se trata de encontrar

respuestas a las siguientes interrogantes: ¿por qué no hay nuevos liderazgos políticos?, y ¿cuál es el mecanismo o estrategia de estos grupos políticos para sobrevivir entre administraciones estatales o municipales?; las respuestas suelen ser complejas. En palabras de uno de los fundadores de Morena en Quintana Roo:

[...] considero que sí hay nuevos liderazgos políticos, pero que no les han permitido crecer u ocupar puestos relevantes, esto debido a que los actores políticos conocidos tienen el factor dinero de su lado y esto les permitió trabajar de manera libre, comprar y construir estructuras electorales que le brindaron a la excandidata hoy gobernadora [...] esto les valió de alguna forma asegurar un espacio en la actual administración. Otro factor relevante son las familias de las cuales descienden y lo que les proporciona a esos políticos ya conocidos puntos extras para ser tomados en cuenta, cosa diferente con los nuevos actores políticos quienes son gente de recursos medios o bajos, de familias no conocidas quienes por mérito propio han podido ascender hasta los puestos de primer nivel como el caso de la exdiputada local y hoy titular de la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), Linda Cobos Castro. (Comunicación personal en entrevista realizada por el autor al fundador de Morena en Quintana Roo, 10 de enero de 2023)

El conocimiento que tienen sobre las estructuras partidistas y el aparato gubernamental es lo que los grupos políticos tradicionales en la entidad utilizan para sobrevivir políticamente. Esto permite afirmar que la dinámica de persistencia se asemeja a la de grupos parasitarios que requieren un organismo vivo (el Estado) para sobrevivir, sin importar la ideología o el partido político:

[...] la estrategia —de los grupos políticos— es brindar recursos económicos o pagar de su bolsa estructuras electorales que permitan el triunfo de cierto candidato, esto a su vez se devuelve con espacios en la administración pública, considero que lo toman como una inversión a corto plazo por parte de estos actores políticos, y bueno el color de partido es lo de menos, ya que estos actores políticos son

gente que se acomodan de forma rápida a la ideología partidista de cualquier partido, en mi opinión personal la ideología de estos personajes es, por así decirlo, el dinero. (Comunicación personal en entrevista realizada por el autor al fundador de Morena en Quintana Roo, 10 de enero de 2023)

Aun con esta perspectiva, el estado actual o las características de la democracia subnacional quintanarroense no pueden explicarse únicamente por la segunda alternancia dada en 2022. Si algo han evidenciado las dinámicas de los grupos políticos —que se adaptan para mantenerse en el equilibrio imperfecto, pero funcional de la estructura burocrática del estado— en Quintana Roo son los grandes desafíos que afrontan la sociedad, las instituciones y la clase política para instaurar un progreso en la democracia subnacional:

[...] una sociedad patrimonialista no se puede modernizar a menos que haya una voluntad autoritaria que lo encabece. Ejemplos: la familia Meiji en Japón, Pedro “El Grande” o Catalina en Rusia (en sus momentos respectivos). Ambos querían que Rusia fuera como Europa y las resistencias fueron peores. [...] La democracia es inviable en sociedades desestructuradas (como las africanas, el medio oriente o latinoamericanas), por una simple razón. Lo importante para todo (incluida la vida pública) no es la capacidad o conocimiento, sino tus contactos personales y lazos familiares. (Comunicación personal en entrevista realizada por el autor a consultor político, 3 de enero de 2023)

De esta manera, la democracia subnacional en Quintana Roo ha padecido de este tipo de equilibrios políticos persistentes para funcionar, en la cual las instituciones políticas son cooptadas por una minoría que controla el contexto sociopolítico de toma de decisiones y donde las reglas informales son más determinantes que las formales. Así, —y en palabras de un empresario local— el escenario a corto y mediano plazo de la democracia en Quintana Roo se podría exponer de la siguiente manera:

Unas dos o tres familias dominando el escenario político. Bueno, acá serán unas siete u ocho, no más. La democracia pulveriza al Estado revolucionario (fuerte) y el presidente/gobernador (que era un rey en la era revolucionaria) se volvió un simple administrador (en la era democrática). En un escenario así: lo importante es que no haya líderes (porque se necesitan administradores). Y, para hacer eso, se necesita gente con experiencia. ¿Y quiénes tienen experiencia? Pues los de las administraciones pasadas. ¿Y para qué quieres democracia? Pues para que cambiemos de empleados cada seis años. Y eso son, empleados: los quitamos y los ponemos, según nuestros intereses. Si hay algún *outsider*, habrá infinidad de maneras de desplazarlo. Para eso tenemos la democracia de nuestro lado. (Comunicación personal en entrevista realizada por el autor a empresario yucateco radicado en Quintana Roo hace 25 años, 26 de diciembre de 2022)

Lo expuesto en los párrafos anteriores muestra una fotografía de la democracia subnacional en Quintana Roo, que exhibe paradojas que no pueden pasarse por alto en el análisis. Por un lado, la polarización de los ciudadanos al votar por un partido como Morena y sus aliados no deja dudas acerca de la legitimidad en los resultados electorales. Por otro lado, lo preocupante de la poca participación electoral registrada en un ambiente de polarización a nivel nacional. Esto, en gran medida, es una señal de que algo no está funcionando en el sistema democrático, sobre todo, si se considera el aumento de la pobreza de la entidad, la inseguridad, la desconfianza en las instituciones y el desafecto de la ciudadanía con la clase política gobernante.

Asimismo, esto es muestra de que los cacicazgos en Quintana Roo han erosionado desde adentro a la democracia subnacional. Los grupos políticos en el estado que son los que conducen el poder político, han apostado por mermar la democracia porque es una estrategia rentable, ¿y, por qué buscar minar la democracia en el estado? Porque no creen en el progreso de una democracia a nivel subnacional o porque queda claro que dentro de su perspectiva la alternancia democrática iniciada en 2016 no incluye a los nuevos liderazgos ni a la ciudadanía. Mientras la ciudadanía únicamente manifieste su

descontento en las urnas, la democracia subnacional se mantendrá estancada y amenazada. Se requiere fortalecer y empoderar a la ciudadanía no solo para fomentar el desarrollo de las capacidades sociales, sino también para crear lazos comunitarios que les permita cuestionar las estructuras de poder político imperantes en el estado.

## Conclusiones

En el capítulo se analizó el cambio político dado en el proceso electoral 2022 para elegir el cargo de gobernador y de diputados locales en el estado de Quintana Roo. Lo anterior con la finalidad de explicar los avances, retos y retrocesos de la democracia a nivel subnacional. El escenario de la segunda alternancia en el estado es ambivalente para los actores políticos participantes. Por un lado, el resultado electoral, si bien marcó a un ganador, esto no se tradujo en una mayor participación ciudadana. Aunque evidenció la inercia de la trayectoria institucional iniciada por la alianza Juntos Hacemos Historia—liderada por el partido Morena— en el país, con lo cual han ido ganando espacios a nivel subnacional. Por otro lado, la narrativa instrumentada para hacer llegar las alternativas de voto a la ciudadanía no generó el efecto esperado debido a que los actores políticos han apostado por el pragmatismo político de ganar espacios con base en el número de sufragios y no, necesariamente, convenciendo al ciudadano de las bondades de sus plataformas políticas.

Expuestos los resultados electorales, se hizo hincapié en el estado actual y los escenarios a mediano y corto plazo de la democracia en Quintana Roo, sobre todo, considerando que la elección la ganó un partido de izquierda como Morena. Sin embargo, el hecho de que algunos perfiles políticos que se desempeñaron en otras administraciones estatales ocuparan lugares en el gabinete de la administración estatal 2022-2027 ha dado paso a realizar interrogantes acerca de cuál es el futuro inmediato de la democracia subnacional en Quintana Roo. Máxime si se considera el saldo en progreso social y

confianza institucional de la primera alternancia en 2016 llevada a cabo por los partidos del PAN y PRD.

Lo que ha sido evidente es el equilibrio imperfecto, pero funcional, que mantiene amenazada a la democracia en Quintana Roo, esto debido al control político que tienen los cacicazgos y grupos políticos sobre el aparato burocrático del estado y los municipios. El panorama estudiado también da pautas para trazar líneas de trabajo en las cuales se tienen que considerar que los cambios que se viven a nivel subnacional, no solo pasan por lo procedimental, sino también por entender que, si bien es cierto que hay una inercia política en favor de los partidos de izquierda, como Morena, los cuales han rentabilizado el descontento ciudadano, también es importante apuntar que, una vez en el poder, no solo se trata de administrar el descontento y los conflictos sociales, sino de tener voluntad política para combatir la corrupción, los cacicazgos y los grupos políticos que han minado a la democracia.

## Bibliografía

- Agencia SIM (2022). Asegura Mara Lezama que chetumaleños tendrán espacios en el próximo Gobierno estatal. En *Pedro Canché Noticias*. <https://noticiaspedrocanche.com/tag/gabinete/>
- Acosta Silva, Adrián (2004). Poder político, alternancia y desempeño institucional. La educación superior en Jalisco, 1995-2001. *Estudios Sociológicos*, XXII, 53-78.
- Arellano, Alberto (2014). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(23), 33-70.

- Aziz Nassif, Alberto, y Alonso Sánchez, Jorge (2003). Los poderes y las instituciones. En Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara, Manuel (1992). Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (11), 9-42.
- Barrachina Lisón, Carlos (2016). Elecciones locales de Quintana Roo en 2016: se consuma la alternancia política. *El Cotidiano*, (199), 51-69.
- Campos, Sergio (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México. *Estudios Políticos*, (27), 21-45.
- Caballero, Sergio (2013). Comienzan despidos de burócratas en Quintana Roo: echan a cien. *Proceso*. <http://www.proceso.com.mx/354213/comienzan-despidos-de-burocratas-en-quintana->
- Caamal, Tania (2013). *¿Quién gobierna Quintana Roo? Estudio de una élite política local*. Ciudad de México: Bonilla Artigas Editores.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2020). *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- Del Tronco Paganelli, José (2018). La democracia mexicana a nivel subnacional: de la deshegemonización al patrimonialismo. *Frontera Norte*, 30(60), 181-187.
- García, Dennis (2018). Borge, uno más a la lista de exgobernadores procesados. *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/borge-uno-MAS-la-lista-de-ex-gobernadores-procesados>
- Gibson, Edward L. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191.
- Gervasoni, Carlos (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.



- Hernández, Gerardo (2017). El cambio político en Quintana Roo y el riesgo de la persistencia del equilibrio institucional. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 24(70), 85-134.
- Huntington, Samuel P. (1991). How countries democratize. *Political Science Quarterly*, 106(4), 579-616.
- Ibarra, Jorge; Sandoval, Alfredo, y Sotres, Lida (2001). Participaciones federales y dependencia de los Gobiernos municipales en México, 1975-1995. *Investigación Económica*, 61(237), 25-62.
- Instituto Electoral de Quintana Roo [IEQROO] (2022). *Estadístico electoral 2022*. Instituto Electoral de Quintana Roo. <https://www.IEQROO.org.mx/2018/estadistico.html>
- Instituto Electoral de Quintana Roo [IEQROO] (2021). *Vive tu elección. Proceso electoral 2021*. Instituto Electoral de Quintana Roo. <https://www.IEQROO.org.mx/descargas/2021/estadistica-electoral-2021.pdf>
- Instituto Electoral de Quintana Roo [IEQROO] (2018). *Estadística electoral 2018*. Instituto Electoral de Quintana Roo. [https://www.IEQROO.org.mx/descargas/2018/estadistica\\_eleccion\\_2018.pdf](https://www.IEQROO.org.mx/descargas/2018/estadistica_eleccion_2018.pdf)
- Instituto Electoral de Quintana Roo [IEQROO] (2016). *Histórico de resultados electorales Quintana Roo*. Instituto Electoral de Quintana Roo. [http://www.IEQROO.org.mx/estadisticas\\_elec/eleccion10/Ayuntamientos.html](http://www.IEQROO.org.mx/estadisticas_elec/eleccion10/Ayuntamientos.html)
- Instituto Electoral de Quintana Roo [IEQROO] (2023). *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2016*. Instituto Electoral de Quintana Roo. <https://www.IEQROO.org.mx/estadistico/prep2016/Votaciones/grafica-Gobernador.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental [ENCIG] 2021*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [https://www.INEGI.org.mx/programas/ENCIG/2021/#Informacion\\_general](https://www.INEGI.org.mx/programas/ENCIG/2021/#Informacion_general)
- Tercer Informe Mara Lezama (2021). *Tercer informe Mara Lezama Transformación y esperanza*. Gobierno Municipal de Benito Juárez. <https://cancun.gob.mx/cancun/tercer-informe-de-gobierno-mara-lezama/>

- Latinobarómetro (2021). *Informe 2021*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. [file:///C:/Users/ghernandez/Downloads/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ghernandez/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20(1).pdf)
- Loza, Nicolás y Méndez, Irma (2016). *Poderes y democracia: la política subnacional en México*. Ciudad de México: FLACSO México / IEDF.
- Loza, Nicolás y Méndez, Irma (2013). De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (4), 353-368.
- Loaeza, Soledad (1994). La experiencia mexicana de liberalización. *Foro Internacional*, 34(3), 221-251.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Moe, Terry (1990). Political institutions: the neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, & Organization*, (6), special issue, 213-253.
- Martoccia, Hugo (2010). Dos familias buscan poder en QR; colocan piezas en tres partidos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2010/01/18/estados/028n1est>
- Monroy, Jorge (22 de diciembre de 2020). PAN, PRI y PRD formalizan su coalición Va por México para el proceso electoral de 2021. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/PAN-PRI-y-PRD-formalizansu-coalicion-Va-por-Mexico-para-el-proceso-electoral-de-2021-20201222-0093.html>
- North, Douglas C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Noticaribe (2022). Morena es una “purificadora de borgistas”, se mofa líder del PRD en Quintana Roo. *Noticaribe*. <https://noticaribe.com.mx/2022/09/06/morena-es-una-purificadora-de-borgistas-se-mofa-lider-del-PRD-en-quintana-roo/>

- O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Philippe C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore-Londres: John Hopkins University Press.
- Patiño, Dainzú (2014). Chihuahua y Quintana Roo, con las mayores deudas. *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/chihuahua-y-quintana-roo-los-de-MAS-deuda.html>
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo* (2015). <http://po.qroo.gob.mx/portal/Publicacion.php?Idcacion=4737>
- Redacción *Animal Político* (2021). Morena, Verde, PT y Nueva Alianza irán juntos por las seis gubernaturas en 2022. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/11/morena-verde-PT-nueva-alianza-gubernaturas-2022/>
- Redacción *Animal Político* (2022). Diputada Laura Fernández renuncia al Verde y se va al PRD; buscará gubernatura de Q Roo. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2022/01/diputada-laura-fernandez-verde-PRD-gubernatura-quintana-roo>
- Redacción prensa Partido Revolucionario Institucional (9 de febrero 2022). *Recibe Leslie Hendricks constancia como candidata del PRI al Gobierno de Quintana Roo*. <https://PRI.org.mx/ElPartidoDeMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=37486>
- Rowley, Charles K. (ed.) (1993). *Public Choice Theory*. Londres: The International Library of Critical Writings in Economics.
- Sánchez Ruiz, Abraham, y Taguena Belmonte, Juan Antonio (2012). La teoría de la transición: un análisis conceptual. *Edahi*, 1(1), 23-45.
- Santiago, David (2022). Ellos conformarán el gabinete legal de Mara Lezama en Quintana Roo. *Expansión política*. <https://politica.expansion.mx/estados/2022/09/24/ellos-conformaran-el-gabinete-legal-de-mara-lezama-en-quintana-roo>
- Secretaría de Turismo [SECTUR] (2022). Indicadores Turísticos. México: Secretaría de Turismo. <https://qroo.gob.mx/SEDETUR/indicadores-turisticos>

- Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo [SECTUR] (2022). Resultados de la Actividad Turística [RAT]. México: Secretaría de Turismo. <https://datatur.SECTUR.gob.mx/SitePages/versionesRAT.aspx>
- Sevilla, José Antonio (2021). *Democratización subnacional en México, 1988-2020. Su identificación desde el concepto de democracia mínima*. *Revista de El Colegio de San Luis*, 11(22), 1-37. <https://doi.org/10.21696/rcsl112220211272>
- Reyes Tépatch, Marcial (2015). La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano. *Dirección de servicios de investigación y análisis*, 4-53.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Vázquez, Fátima (2022). Regresan los exborgistas al Gobierno estatal. <https://www.fatimavazquez.com/politica/regresan-los-exborgistas-al-gobierno-estatal/>
- Vázquez, Patricia (2022). Alcaldesa de Isla Mujeres renuncia al PAN. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/12/12/estados/alcaldesa-de-isla-mujeres-renuncia-al-PAN/>



# El proceso de democratización en San Luis Potosí, 1979-2021

*Javier Contreras Alcántara*



**San Luis Potosí**

## **Introducción: procesos desiguales**

La transformación del sistema político mexicano es un proceso que amalgama procedimientos diversos, desiguales, con ritmos y actores propios cuando pasamos del panorama nacional al panorama estatal o subnacional. La democracia en México, con sus peculiaridades, no obedece a un solo proceso lineal, ni hay solamente unos cuantos actores principales involucrados; la democracia mexicana se ha construido a lo largo y ancho de su territorio, con múltiples actores, diferentes valores en competencia y disputas por el poder político y económico, localizados temporal y geográficamente.

Estos procesos diversos han llevado a que, en muchos casos, paradójicamente, convivan funcionalmente instituciones democráticas con prácticas autoritarias, dando lugar a una variación importante en términos de integridad electoral, calidad de la democracia, ejercicio del poder, Estado de derecho, fortaleza institucional. De ahí la relevancia de conocer los detalles de los procesos subnacionales de democratización.

En este capítulo, revisaremos el proceso de cambio político en San Luis Potosí, dando inicio al recorrido en los años ochenta para establecer un punto de partida que nos permita comprender a los conflictos políticos de los años noventa y la transformación institucional, para resolverlos a través de la conformación de un nuevo ente organizador de las elecciones, que dio certeza a los resultados y la nueva dinámica electoral con alternancias. Posteriormente, veremos el agotamiento del modelo y la cooptación del organismo electoral, una nueva disposición electoral y las condiciones actuales del sistema político potosino.

## **Observar el cambio político a nivel subnacional**

Cuando se analizan los procesos de cambio político, específicamente los de transición a la democracia, suele observarse al nivel nacional como el lugar central para dar cuenta de estos, suponiendo que las unidades subnacionales simplemente seguirán el modelo central y que unos pocos actores son relevantes para negociar o impulsar el cambio. En México esta no fue la excepción y los estudios sobre la transición a la democracia se enfocaron a ese nivel, observando los diseños institucionales que darían vida a una vida política competitiva electoralmente (Lujambio, 2000; Becerra et al., 2005; Elizondo y Nacif, 2002; Merino 2003).

Sin embargo, muy temprano también se puso en circulación la hipótesis de que en México la democracia avanzaba de la periferia al centro (Mizrahi, 1998), esto es, de las unidades subnacionales, sea a

nivel de competencias municipales o estatales hacia las más centrales de diputados federales, senadores y, principalmente, la de presidente de la República. Curiosamente, las diversas narrativas de ese avance de la periferia al centro quedaron opacadas por la narrativa épica de la disputa partidista por la presidencia y la configuración del diseño institucional (las reglas electorales y la conformación de un organismo electoral nacional) reduciendo a meras anécdotas lo que sucedía en el resto del país.

El proceso de democratización de México ha sido diverso. En algunos casos la dinámica local prevaleció y anticipó en ciertos aspectos a la nacional, en otros adoptó y adaptó las legislaciones y sus procedimientos. Si bien es cierto que la interacción entre el centro político del país y las entidades subnacionales es lo que configura a la democracia en México, también debe quedar claro que no hay una democracia o una sola historia de la democracia, pues, además de la disputa por el sentido del mismo concepto (Contreras, 2014), el ámbito territorial en la competencia por los puestos de elección en las entidades federales y sus municipios, los valores e intereses de las élites políticas locales, las alianzas y disputas, también cuentan a la hora de formar un sistema de partidos, un sistema electoral y pueden ser motor del cambio o ejercer resistencias al mismo (Snyder, 2001; Gibson, 2006, 2007 y 2012; Giraudy, 2010; Gervasoni, 2011; Beherend y Whitehead, 2016). De ahí la relevancia de considerar el enfoque subnacional en el análisis de los procesos de cambio político, lo que además permite la comparación entre los procesos de cambio político en diversas unidades de observación dentro de un mismo ente nacional.

El factor tiempo también es de alta importancia, solo incorporándolo podemos tener, en el mediano y largo plazo, el contexto que da sentido a muchas acciones o giros aparentemente inesperados de la dinámica electoral, que cuando observamos en cortes transversales no son posibles de detectar: como las etapas del sistema, las herencias institucionales, los agotamientos de los modelos, la entrada o salida de actores, la ruptura de dinámicas o trayectorias. Así, el



análisis histórico nos permite incorporar una mirada profunda a los procesos políticos que el enfoque transversal electoral por sí mismo no logra, el rastreo de procesos, la detección de coyunturas críticas y dependencia del camino, son elementos metodológicos esenciales (Collier y Collier 1991; Pierson, 2004; George y Bennet, 2005; Collier, 2005; Hall, 2013; Capoccia, 2016; Bennet y Checkel, 2015; Mahoney et al., 2016; Ricks y Liu, 2018). Así, a partir de una narrativa descriptiva profunda se pueden establecer los procesos de cambio, sus secuencias, los actores y las causas.

## **Antecedentes: de la hegemonía a la ruptura, los años ochenta**

El sistema político potosino durante el siglo XX tuvo varias etapas, primero una fase convulsa propia de los cambios de la Revolución mexicana, posteriormente una época de caudillos militares populares, luego un proceso de transición militar a civil con una nueva generación de políticos que surgieron de la Revolución, para después orientarse a perfiles civiles. Por supuesto, hubo disputas e inclusive algunos levantamientos militares hasta mediados de siglo. Ulteriormente, las disputas fueron de carácter ciudadano, con motivos políticos que reclamaban mayores libertades y participación política.<sup>1</sup>

Así, en 1979, Carlos Jongitud Barrios, dirigente del entonces poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE], fue nominado por el Partido Revolucionario Institucional [PRI] como candidato a la gubernatura de San Luis Potosí. La campaña fue un mero trámite que daría como resultado electoral 99,7% de votos en su favor y solo 0,3% para la oposición, con un nivel de 85% de participación ciudadana (Araya, 1994). Los primeros años de su Gobierno fueron estables, las disputas iniciales se dieron porque el gobernador llegó con un equipo de trabajo propio que no respondían al partido ni a las élites locales. Sin embargo, en 1982 la historia cambiaría al

<sup>1</sup> Para una revisión amplia de estas etapas ver Contreras y Alonso (2020).

ganar Salvador Nava la presidencia municipal de San Luis Potosí, tras unas elecciones en donde fue apoyado por una coalición opositora al PRI integrada por el Frente Cívico Potosino [FCP] —organización navista—, el Partido Acción Nacional [PAN] y el Partido Demócrata Mexicano [PDM].

Como era de esperarse, las relaciones entre el Gobierno estatal y el Gobierno municipal fueron tensas y de confrontación, negándole al Gobierno municipal de Nava el presupuesto para su operación, provocando así protestas frecuentes contra el gobernador, lo que generaba un desgaste constante.

En 1980, se expediría una nueva ley electoral estatal que incorporaría las modificaciones de la reforma electoral nacional de 1977. Esto haría aparecer al Consejo Estatal Electoral [CEE] como órgano autónomo de carácter permanente y con elementos nuevos en su integración y en la legislación electoral local (ver Cuadro 1).

*Cuadro 1. Composición del organismo electoral, 1980*

	<b>Integrantes</b>	<b>Designa</b>
Presidente:	Secretario General de Gobierno	Ejecutivo
Secretario:	1 Notario Público del Consejo de Notarios del Estado	Ejecutivo
	2 representantes del Congreso (1 de mayoría y 1 de representación proporcional)	Congreso o Comisión Permanente
	2 representantes de los Ayuntamientos	Ayuntamientos
	Director del Registro Estatal de Electores	
	Representantes de cada partido político con derecho a participar en las elecciones estatales y municipales	Partidos políticos

Fuente: Elaboración propia.

Una nueva elección a gobernador llegó en 1985. Florencio Salazar Martínez, quien había tenido una larga trayectoria partidista fuera de San Luis Potosí, exdiputado federal y senador, fue nombrado candidato por el PRI. Estaba fuera de la órbita de influencia del gobernador Jongitud Barrios, pero tampoco formaba parte del grupo del presidente Miguel De la Madrid. Florencio Salazar ganó la elección con 89 % de los votos, el 11 % restante se dividió entre seis partidos contendientes: Partido Socialista Unificado de México [PSUM], Partido Revolucionario de los Trabajadores [PRT], Partido Mexicano de los Trabajadores [PMT], Partido Popular Socialista [PPS], Partido Socialista de los Trabajadores [PST] y Partido Demócrata Mexicano [PDM]. El PAN y el Partido Social Demócrata [PSD] al no cumplir con los requisitos para el registro de su candidato quedaron fuera de la elección. Sin embargo, la participación cayó al 56 %.

Salazar Martínez no lograría completar su periodo de gobierno (1985-1991). Su posición contraria al exgobernador Jongitud Barrios y su lejanía respecto al presidente Miguel de la Madrid jugarían en su contra, pues al romper con los intereses del exgobernador y de sus seguidores locales se generaría una debilidad institucional, mientras que el presidente de la República no lo apoyaría a pesar de que le convenía el debilitamiento del aún líder nacional del SNTE.

Además, muy temprano en su Gobierno, para las elecciones municipales de diciembre de 1985, modificó las reglas para la nominación de candidatos a las alcaldías permitiendo la competencia abierta, lo que modificó el *statu quo* dominante en el partido; a esto, se le sumó un conflicto electoral en la capital del estado, pues las elecciones municipales ganadas por el candidato priista fueron denunciadas como fraudulentas por el FCP navista, lo que llevó a una constante protesta política ante la ausencia de negociación. Así, atrapado entre un clima negativo propiciado por el exgobernador, los conflictos internos al partido, los conflictos externos al partido, la falta de apoyo del presidente y un desgaste progresivo con las élites locales, Salazar Martínez solicitó licencia al cargo a mediados de 1987.

El resto del periodo fue cubierto por Leopoldino Ortiz Santos, ex-diputado federal y ministro en la Corte de Justicia, quien logró calmar el tenso ambiente político local y restableció la relación con el centro político, aunque la oposición había ganado ya en capacidad de organización y arrastre.

### **Ruptura y democratización: la inestabilidad del Gobierno estatal, la competencia municipal y el nuevo órgano electoral**

En agosto de 1991 se viviría un nuevo proceso electoral para elegir gobernador. Por el PRI fue nominado Fausto Zapata Loredó, quien tenía el impulso del centro del país, pues su carrera se había desarrollado fuera del estado. Por la oposición se presentaría Salvador Nava Martínez, representando al FCP, PAN y el Partido de la Revolución Democrática [PRD], con la bandera de la lucha democrática contra el autoritarismo hegemónico del PRI y la imposición del centro político.

Los resultados de la elección serían favorables a Zapata Loredó con 64 % de los votos contra 34 % para Nava Martínez. La participación fue de 54 %. Si bien la diferencia entre primer y segundo lugar era de 30 puntos porcentuales, el escenario era muy diferente al de las elecciones de 1979 o de 1985 cuando los candidatos del PRI obtenían 99,7 % u 89 %, lo que implicaba un avance importante de la oposición aun y cuando las condiciones de competencia seguían siendo altamente desiguales.

En aquellas elecciones de 1991, la oposición denunció fraude, sin embargo, no impugnó ante las instancias electorales pues se consideraba que estaban viciadas de origen al ser controladas por el Gobierno estatal y, por tanto, por el PRI. La estrategia se centró en movilizaciones y protestas en la capital del estado y una caminata rumbo a la Ciudad de México, para demandar la intervención de la presidencia de la República. El resultado de tales protestas fue

la renuncia de Fausto Zapata Loredó catorce días después de haber tomado posesión.

Gonzalo Martínez Corbalá, otro político destacado con altos vínculos al centro político del país, pero con lazos débiles con las élites de la entidad, fue nombrado a inicios de octubre como gobernador interino. Su misión era la de calmar los ánimos políticos ante la proximidad de las elecciones municipales y convocar a nuevas elecciones para gobernador, disminuyendo o eliminando los motivos del reclamo opositor. Sin embargo, la tensión política por las inminentes elecciones municipales de diciembre era muy alta. Por una parte, las designaciones priistas para competir en las elecciones municipales de diciembre de 1991 estaban fuera de control, muchos aspirantes no beneficiados se inconformaron y optaron por competir por otros partidos e inclusive presentarse como candidatos independientes aun y cuando no tenían registro.

Martínez Corbalá, a unos días de haber tomado el cargo, presentó una reforma electoral que sería aprobada el 22 de noviembre y que tenía como objetivo dotar de legitimidad al ente organizador de las elecciones. La propuesta tenía como elemento central modificar la integración del CEE, para incorporar a un representante de la primera minoría en el Congreso del estado, un representante común a las coaliciones electorales y una figura novedosa: consejeros ciudadanos (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Composición del organismo electoral, 1991

	<b>Integrantes</b>	<b>Designa:</b>
Presidente:	Secretario General de Gobierno	Ejecutivo
Secretario:	1 notario Público del Consejo de Notarios del Estado	Ejecutivo
	3 representantes del Congreso (2 de mayoría y 1 <i>propuesto por la primera minoría</i> )	Congreso o Comisión Permanente
	2 representantes de los ayuntamientos	Ayuntamientos
	Director del Registro Estatal de Electores	
	Representantes de cada partido político con derecho a participar en las elecciones estatales y municipales	Partidos políticos
	<i>1 representante común de las coaliciones estatales y municipales</i>	Coaliciones
	<i>9 consejeros Ciudadanos</i>	Propuestos por el Ejecutivo y designados por el Congreso

Fuente: Elaboración propia.

Nota: en cursivas los elementos nuevos.

Con esta nueva integración del CEE, se presentaron conflictos en veintidós de los cincuenta y seis municipios durante el proceso electoral, sea porque se cuestionaban los resultados o bien porque los candidatos independientes y sin registro obtuvieron altos niveles de votación. En cinco municipios se anularon las elecciones, convocando a elecciones extraordinarias. El resultado final de este proceso sería de cincuenta alcaldías ganadas por el PRI y seis por el PAN.

El proceso de cambio político se había puesto en marcha y no se detendría. En enero de 1992 se presentaría ante la opinión pública una propuesta de modificaciones a la legislación electoral tanto en la integración del órgano electoral como en las condiciones de equidad para la competencia. Las reformas que se sugerían en ese desplegado (Stevens et al., 2004) eran las siguientes:

1. La integración de autoridades electorales en todos sus niveles mediante el procedimiento de una verdadera insaculación que garantizara, por su probidad e independencia, el respeto a la voluntad del electorado.
2. Que los representantes del Gobierno en los organismos electorales solo tuvieran voz y no voto.
3. Reincorporar a la nueva legislación la figura de los candidatos comunes para todos los puestos de elección popular.
4. Reglamentar la participación de los candidatos independientes en los procesos electorales, de tal manera que estas opciones ciudadanas contendieran con los mismos derechos y obligaciones que los candidatos postulados por los partidos políticos y coaliciones.
5. La simplificación de requisitos formales para la constitución de nuevos partidos políticos.
6. Celebrar en la misma fecha, del 23 de abril de 1993, las elecciones para gobernador constitucional del estado y la renovación de los integrantes del Congreso local.
7. Que el Canal 9 de televisión reivindicara su legítima propiedad estatal estableciendo tiempos prioritarios para la difusión de los mensajes de los partidos políticos y candidatos en condiciones de igualdad. Los concesionarios de radio y televisión deberían

garantizar a los partidos políticos y a los candidatos igualdad de acceso y cobertura a sus mensajes y sus campañas.

8. Prohibir y penalizar el uso de imagen y recursos de los Gobiernos federal, estatal o municipal en apoyo a partidos políticos o candidatos.
9. La depuración del padrón electoral y expedición de nuevas credenciales con la fotografía del ciudadano o ciudadana, para utilizarse en la próxima contienda electoral.
10. Tipificar y penalizar los delitos electorales incorporándolos al Código Penal del estado.
11. Suprimir la figura jurídica del Colegio Electoral (que conformaba el Congreso del estado), como organismo calificador de las elecciones.

Sin embargo, la propuesta no encontró eco en las posturas del PRI ni del Gobierno estatal. Mientras tanto, y en camino a las elecciones de 1993 para gobernador, la sospecha de que el gobernador interino buscaría, a través de una laguna en la legislación, participar como candidato priista, motivaría nuevamente las movilizaciones políticas de la oposición. Las sospechas se confirmaron cuando Martínez Corbalá renunció a la gubernatura interina y fue anunciado inmediatamente como candidato del PRI a la gubernatura en octubre de 1992. A su vez, el entonces presidente del Congreso estatal, Teófilo Torres Corzo, sería nombrado nuevo gobernador interino.

La oposición emprendió una nueva marcha a la Ciudad de México, el 22 de octubre de 1992, ahora encabezada por Concepción Calvillo, viuda de Salvador Nava, quien había fallecido en mayo de ese mismo año. El propósito de la movilización era denunciar el intento reeleccionista de Martínez Corbalá y exigir una nueva legislación electoral.



El primer resultado de esta movilización fue el desistimiento de Martínez Corbalá por participar de las elecciones. El segundo resultado, y más importante a largo plazo, fue la puesta en marcha de una negociación para la reforma electoral, misma que fue aprobada y publicada el 22 de noviembre de ese año. El elemento central de la legislación era que el CEE se integraría centralmente por ciudadanos, y aunque había un representante del Ejecutivo se abría la posibilidad de que fuera un ciudadano externo al gabinete. Con ello, el Ejecutivo y el PRI dejarían de controlar al consejo electoral. El Gobierno estatal nombró su representante a un ciudadano no involucrado públicamente en el mundo político y más cercano al ámbito empresarial, Luis García Julián, convirtiéndose así en el primer consejero presidente ciudadano. Su nombramiento fue puesto a consideración de la oposición, que dio su aprobación; con ello, en San Luis Potosí, a partir de 1992, la responsabilidad de organizar las elecciones y contar los votos era fundamentalmente de la ciudadanía (ver Cuadro 3).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A nivel federal es hasta 1994 que se nombran consejeros ciudadanos y, es en 1996, que se alcanza la independencia total del Ejecutivo al dejar de asumir el secretario de Gobernación el rol de consejero presidente. De manera que el CEE de San Luis Potosí antecedió al Instituto Federal Electoral [IFE] en cuanto a la conformación ciudadana. Astudillo y Córdova (2010), señalan que primero fue la modificación de la composición del IFE y luego la de los organismos de los estados. Sin embargo, la figura de consejero magistrado, que refieren como antecedente, difiere por su *expertise* requerido en el área del derecho electoral a la del consejero ciudadano que apareció en el caso de San Luis Potosí. En todo caso, es más cercana la figura del funcionario denominado “consejero ciudadano”, que apareció como señalan en 1990, pero su estatus de subordinación difiere de la responsabilidad de dirección en la organización de los procesos electorales. Se recomienda su trabajo para revisar la evolución de la arquitectura institucional de los árbitros electorales estatales.

Cuadro 3. Composición del organismo electoral, 1992

	<b>Integrantes</b>	<b>Designa:</b>
Presidente:	Secretario general de Gobierno o <i>persona que sea designada</i>	Ejecutivo
Secretario:	1 notario público	Ejecutivo
	2 representantes del Congreso	Congreso o Comisión Permanente
	1 representantes por cada partido político con derecho a participar en las elecciones	Partidos políticos
	9 consejeros ciudadanos	Propuestos por el Ejecutivo, <i>consultado con los partidos políticos</i> , y designados por el Congreso

Fuente: Elaboración propia.

Nota: en cursivas los elementos nuevos.

El tercer resultado de la movilización fue que la candidatura del PRI recayó en un personaje cercano a la familia Nava, Horacio Sánchez Unzueta, quien estaba casado con María Concepción Guadalupe Nava Calvillo, hija de Salvador y Concepción Nava. Sánchez Unzueta ganó la elección sin mayores problemas, alcanzando el 65 % de los votos, compitiendo contra una fragmentada oposición navista pues, por una parte, se presentó su suegra, Concepción Nava por el Nava Partido Político [NPP], el PRD y el PDM, que alcanzaría el 11 % de la votación y, por otra, se presentaría bajo las siglas del PAN, Jorge Lozano Armengol, personaje cercano al fallecido Dr. Salvador Nava, que alcanzó 19,8 %. La participación en esta elección fue baja, 38 %. Si bien hubo reclamos nuevamente, la baja participación y la nueva integración del organismo electoral les restó importancia.

Aunque Sánchez Unzueta ganó la elección sin problemas pos-telectorales, su función de mediación entre el PRI, la oposición na-vista y la panista, sería exigida en las elecciones municipales del siguiente año, donde los conflictos estarían en un punto alto de intensidad.

En octubre de 1994 se presentaría una nueva reforma electoral. La integración del CEE se vería nuevamente modificada. Tendría dos representantes del poder legislativo, uno de mayoría y uno de primera minoría con derecho a voto, que serían nombrados por el Congreso; un secretario de actas, un notario público que sería insaculado de entre cinco notarios propuestos por el Consejo de Notarios del Estado, con voz solamente; un secretario ejecutivo designado por el pleno del consejo, con voz solamente; un representante por cada partido registrado o un representante común por coalición, con voz solamente; y nueve consejeros ciudadanos con voz y voto. El presidente del consejo se elegiría por el voto de las dos terceras partes del Congreso del estado de entre alguno de los consejeros integrantes del consejo (ver Cuadro 4).

*Cuadro 4. Composición del organismo electoral, 1994*

	<b>Integrantes</b>	<b>Designa:</b>
Presidente:	1 consejero electoral de entre los 9 nombrados	Congreso del estado
Secretario Ejecutivo		Designado por el pleno del Consejo
Secretario de Actas:	1 notario Público	Propuesto por el Consejo de Notarios
	2 representantes del Congreso (1 de mayoría y 1 de primera minoría)	Congreso del Estado
	1 representante por cada partido político con derecho a participar en las elecciones	Partidos políticos
	9 consejeros Ciudadanos	Propuestos por el Ejecutivo, consultado con los partidos políticos, y designados por el Congreso

Fuente: Elaboración propia.

Con esta nueva integración, el Ejecutivo ya no tenía ninguna injerencia en el nombramiento de sus integrantes y sería el Congreso estatal, con una cierta pluralidad en su integración; y, por tanto, con capacidad de diálogo con los distintos partidos donde se acordaría la composición del organismo responsable de las elecciones, así como de la composición del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral [TECE].<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Otros elementos relevantes de la modificación a la ley electoral eran: a) la incorporación de la figura de los observadores electorales; b) la creación de la Segunda Sala dentro del TECE; c) la eliminación del Colegio Electoral que autocalificaba las elecciones; d) la integración al Código Penal del estado de las infracciones de carácter electoral; e) el empate de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos; f) el otorgamiento de acceso a las regidurías a los partidos que no ganaran la elección

Sin embargo, y a pesar de la relevancia de las modificaciones a la legislación, las elecciones municipales de diciembre tendrían un alto número de conflictos postelectorales que requerirían la implementación de una nueva figura institucional para desactivarse: la segunda vuelta electoral.

Y es que la creciente competitividad electoral, las nuevas reglas con mejores condiciones para la competencia, el desgaste y pérdida de fuerza del PRI, las fracturas internas de este partido en las nominaciones de candidatos y la disponibilidad de espacios para las candidaturas por la oposición incrementaban el ánimo por participar en las elecciones a diversos grupos locales.

El PRI obtuvo 48 triunfos, el PAN seis y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM] uno. Si bien se puede considerar que el predominio del PRI se mantuvo, por el número de alcaldías ganadas, estas cifras ocultan que, en la votación, la oposición partidaria, sin importar la distinción ideológica entre derecha o izquierda, sumó 42,5 % frente al 53,5 % del PRI, es decir, la diferencia entre los partidos opositores al PRI y este era de solo 11 %.

Aún más, en diecisiete municipios la diferencia entre primer y segundo lugar fue menor a 10 %. Esta alta competitividad desembocó en conflictos postelectorales. En un caso, inclusive, no hubo diferencia alguna pues el resultado fue un empate; en otro caso, la cerrada competencia, que tenía a la comunidad polarizada a partes casi iguales, llevó a fuertes tensiones y la constante amenaza de actos violentos que excedieron a la legislación electoral y a la nueva integración del CEE.

En el primer caso la resolución del Tribunal Electoral fue reponer la elección. La solución propuesta para rebajar las tensiones en el segundo municipio fue realizar una consulta popular organizada por personas ajenas al municipio y sin intereses en el posible resultado, procedimiento que fue supervisado por los dos candidatos

---

para darles representación en los cabildos; y g) el fortalecimiento de las capacidades del CEE para fijar topes de financiamiento y gastos de campaña.

implicados. En otras palabras, la solución fue realizar una especie de segunda vuelta electoral. El resultado de la consulta confirmó el triunfo del candidato priista, el cual fue reconocido por los quejosos, con lo que se dio fin al conflicto tras un año de duración.

Este procedimiento de consulta, que no se estipulaba en las reglas electorales de 1994, demostró su utilidad para canalizar los conflictos derivados de la nueva competitividad electoral. Así, con veintiún conflictos en 1991 y diecisiete en 1994, se optó por adoptar este procedimiento a la normativa electoral como segunda vuelta electoral en la reforma a la legislación previa a la elección de 1997.

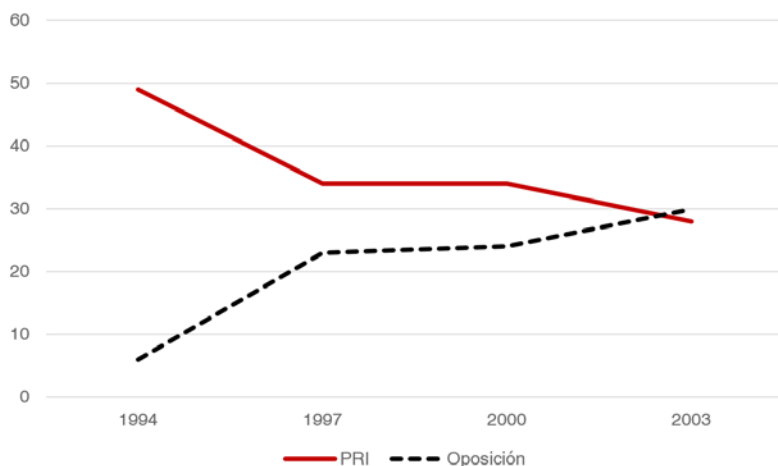
Esta nueva figura institucional cumplió su cometido de brindar certeza y construir confianza en las elecciones y el órgano electoral en un contexto de alta competitividad, pues si bien en las elecciones de 1994 se presentaron diecisiete conflictos, en las elecciones de 1997, veintitrés municipios se fueron a segunda vuelta electoral y solamente en dos se manifestaron conflictos.<sup>4</sup> De igual forma, en el año 2000, dieciocho municipios se fueron a segunda vuelta electoral, sin embargo, solo en tres municipios se presentarían problemas postelectorales. Finalmente, en 2003, solamente cinco municipios se irían a la segunda vuelta sin presentarse ningún conflicto poselectoral.

Por otra parte, ¿qué fue lo que pasó electoralmente en este periodo de alta competitividad? La caída de la hegemonía del PRI y la aparición de otros actores partidistas. Así, el PRI pasó de tener cincuenta alcaldías en 1991 a cuarenta y nueve en 1994, treinta y cuatro en 1997, treinta y cuatro en 2000, y veintiocho en 2003, año en el que la oposición en su conjunto obtendría, por primera vez, más ayuntamientos

<sup>4</sup> Para dar una idea de la alta competitividad que se presentaba en ese momento en las elecciones municipales, hemos de señalar que de esos veintitrés municipios que se fueron a segunda vuelta, en dieciséis municipios la diferencia fue menor al 5 %, y en los restantes siete la diferencia fue menor al 10 % de la votación. Para ponerlo en número de votos, en un municipio la diferencia entre primer y segundo lugar fue de un voto, en otros dos fue de diez, en uno más de catorce. Para más detalles sobre este procedimiento en el caso de San Luis Potosí ver Contreras y Alonso (2020); Morán y Flores (2006).

ganados que el otrora partido hegemónico, con treinta, veintiséis del PAN, tres del PRD y tres del Partido del Trabajo [PT].

*Gráfica 1. Municipios ganados PRI vs. oposición*

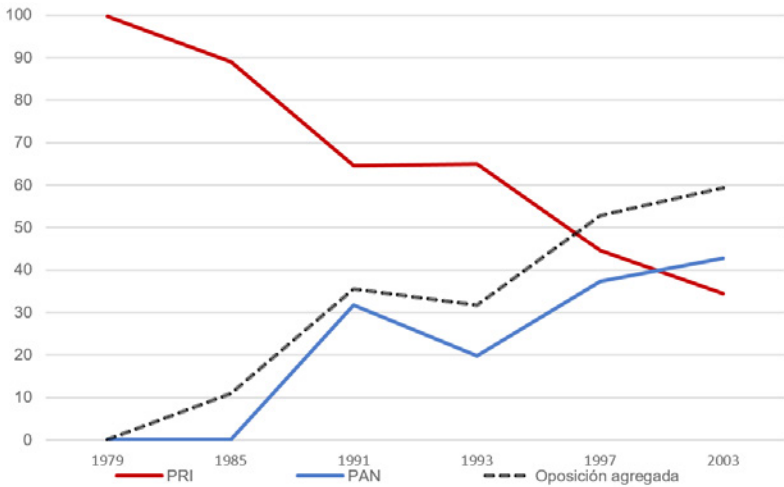


Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana [CEEPAC].

## **Estabilidad política y alternancia en la gubernatura: 2003**

El proceso electoral de 2003 fue central no solo por la estabilidad política lograda a nivel municipal, sino porque en las elecciones para la gubernatura por primera vez ganó un partido diferente al PRI. Como se mencionó líneas arriba, el PRI había dominado prácticamente todo el siglo XX, sin embargo, hacia la década de los ochenta este dominio comenzó a declinar, hasta que en los años noventa se rompió tal hegemonía (ver Gráfica 2).

*Gráfica 2. Resultados de las elecciones a gobernador en SLP, 1979-2003*



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la Gráfica 2, el dominio del PRI en las elecciones a gobernador comienza a declinar en 1985, hasta que pierde contra Marcelo de los Santos, candidato del PAN en 2003. Varios son los factores que debemos mencionar y que permitieron la primera alternancia electoral en San Luis Potosí (ver Cuadro 5). En primer lugar, como se puede observar en la Gráfica 2, ya desde 1997, en el acumulado de votos, es la oposición quien obtiene más sufragios, aunque el PRI logró conservar la gubernatura. En segundo lugar, la llegada del PAN a la presidencia de la República en el año 2000 dio un fuerte impulso al partido y a sus votantes, sobre todo en la capital del estado.



Cuadro 5. Gobernadores de San Luis Potosí, 1997-2027

Gobernador	Periodo de gobierno	Partido político	% de votación
Fernando Silva Nieto	1997-2003	PRI	47,00
Marcelo de los Santos Fraga (primera alternancia en la gubernatura)	2003-2009	PAN	42,80
Fernando Toranzo Fernández (segunda alternancia en la gubernatura)	2009-2015	PRI	45,38
Juan Manuel Carreras López	2015-2021	PRI	35,65
Ricardo Gallardo Cardona (tercera alternancia en la gubernatura)	2021-2027	Juntos Haceremos Historia (PVEM, PT)	37,70

Fuente: Elaboración propia con datos del CEEPAAC.

A estos dos factores se agrega uno tercero, quizá el más relevante: con el PRI nacional debilitado y sin un liderazgo fuerte, el proceso local de selección de candidato a gobernador para las elecciones de 2003 fue accidentado y produjo una fractura en sus filas. Inicialmente, el PRI apuntaba a tener un candidato fuerte con un perfil empresarial, sin embargo, poco antes de iniciar el proceso de elección interna, el partido desistió de su interés. Ante tal situación, apareció como candidato a la gubernatura Luis García Julián, empresario, quien en 1992 fue designado por el entonces gobernador Teófilo Torres Corzo, como su representante ante el Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, en lugar del secretario de Gobierno, convirtiéndose en el primer presidente consejero ciudadano de dicho organismo, cargo que representó un trampolín político para él, pues en 1995 se presentaría como candidato del PRI a la alcaldía de la capital, misma que

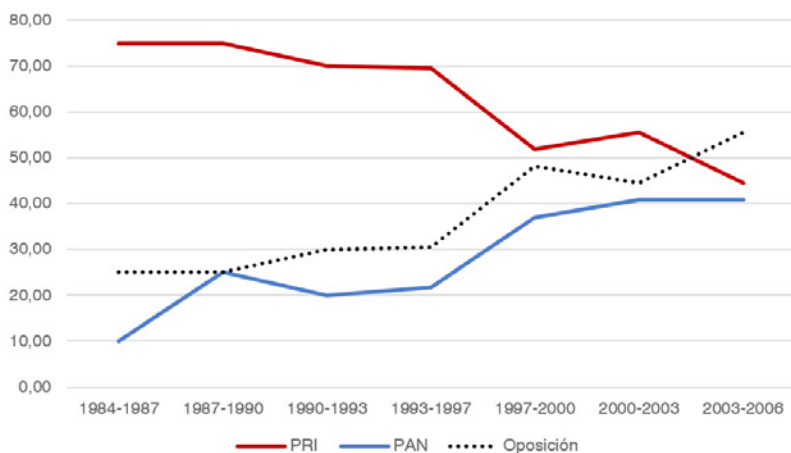
ocuparía en el trienio 1995-1997.<sup>5</sup> García Julián, apoyado por quien inicialmente sería el candidato y por el gobernador Federico Silva Nieto, competiría en el proceso interno contra Juan Ramiro Robledo y Elías Dip Ramé, ambos aspirantes con mayor trayectoria partidista, experiencia y fortaleza entre las bases priistas, quienes al no verse favorecidos con la candidatura y acusando falta de equidad y manipulación en la interna, renunciarían al partido y se irían a competir por el PRD.

Cuando se revisan los datos emanados de la elección de 2003, podemos observar que la fractura en el PRI en su proceso interno de selección de candidato a gobernador, fue quizá el factor más relevante para el resultado de esa elección, pues perdió diez puntos porcentuales de voto respecto a la elección anterior, mientras que el PAN solo ganó cinco puntos, pero cuando vemos los absolutos nos damos cuenta de que, en realidad, el PAN no avanzó en su votación respecto a la elección anterior, sino que fue el PRI quien la perdió. Así, el PAN superó en 7 000 votos lo alcanzado en la elección de 1997, mientras que el PRI perdió 78 000 votos. A su vez, el PRD la incrementó en 20 000 sufragios. Esto permite inferir que la fractura del PRI, la ausencia de apoyo del gobernador en el transcurso de la campaña, la falta de recursos económicos y el desencanto de las bases con el candidato, llevaron a esta derrota priista ante el PAN, y la primera alternancia en San Luis Potosí.

Así, en 2003, la oposición, con el PAN como el competidor fuerte, rompe la hegemonía del PRI a nivel gubernatura y a nivel ayuntamientos. En cuanto a los diputados locales si bien se habían acercado en 1997, es hasta 2003 también cuando el predominio priista se quiebra.

<sup>5</sup> Mismo caso es el de su competidor, Marcelo de los Santos Fraga, quien fue uno de los primeros integrantes ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, para después integrarse al PAN en 1996, competir por este partido a la gubernatura en 1997, buscar en 2000 la presidencia municipal de San Luis Potosí y luego presentarse a buscar la gubernatura de nueva cuenta en 2003.

*Gráfica 3. Resultados elecciones a diputados locales SLP, 1984-2003*



Fuente: Elaboración propia.

## **El agotamiento del modelo de selección del organismo electoral**

El modelo institucional que solucionó la crisis política de los años noventa y que funcionó adecuadamente hasta llegar a la primera alternancia en la gubernatura del estado, comenzó a entrar en crisis en la antesala de las elecciones de 2006. Lo que en su momento fue una medida para construir confianza en el organismo electoral a partir del diálogo de los partidos políticos representados en el Congreso, poco a poco se transformó en una disputa por ocupar los puestos con figuras cercanas a estos. El interés por formar parte del CEE había crecido, pues la figura de consejero había dejado de ser honorífica para ser remunerada.

El primer antecedente de inconformidades en el proceso de selección surgió en 2004, cuando la oposición al PRI y al PAN cuestionó el

proceso de selección de consejeros y, particularmente, el de designación del consejero presidente. El procedimiento acordado indicaba que una comisión especial haría una preselección de entre los candidatos a consejeros propuestos por los partidos.

Este procedimiento de selección tenía varios problemas. En primer lugar, el que los partidos propusieran candidatos ya implicaba un sesgo pues solamente aquellos personajes conocidos y avalados en los ambientes partidistas tendrían posibilidad de ser considerados. El segundo problema era que, si bien se estimaba que los conocimientos del ámbito electoral eran centrales, no quedó clara la valoración de estos en los criterios considerados para integrar la lista final de los candidatos, pues muchos de ellos carecían de tales conocimientos o experiencias y se dejó fuera a otros que sí los tenían. El tercero era que la comisión predefinió los candidatos a los cargos de consejeros titulares y suplentes, así como de consejero presidente, dejando sin efecto que sería el pleno del Congreso quien debía elegir de entre la lista total a las y los consejeros y de entre estos al presidente. El cuarto motivo de protesta, más incidental, era que el postulado al cargo de consejero presidente había renunciado al cargo de presidente de la Comisión de Garantía y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, para contender por el cargo en el CEE. Sin embargo, a pesar de la inconformidad de los diputados del PRD y Conciencia Popular [CP] por lo que consideraban un reparto de cuotas entre PRI y PAN, la designación de los integrantes del CEE para el periodo 2005-2009, se realizó sin mayores contratiempos ni impugnaciones legales. De igual forma, los procesos electorales transcurrieron en calma y con normalidad.

Los problemas del proceso de 2004 para designación de los integrantes del CEE fueron considerados en la reforma electoral de 2008. Para participar en el proceso de selección de consejeros del ahora Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana [CEEPAC] habría una convocatoria pública, los partidos podrían presentar propuestas, pero la ciudadanía también. Se consideraba en la legislación

que de la lista que debía presentar la comisión especial sería el pleno quien elegiría uno a uno a los consejeros, entre otros aspectos.

Si bien se puede considerar que había un aprendizaje del proceso anterior las dudas sobre el proceso nuevamente aparecieron. En primer lugar, porque el periodo de este consejo sería de solamente dos años para poder hacer un ajuste posterior y empatar la duración de los consejeros en el cargo con los periodos electorales, de manera que se pudieran hacer cambios escalonados en los consejeros y siempre hubiera experiencia en la organización de las elecciones. En segundo lugar, porque estando en posibilidad de reelegir a todos los consejeros solamente se reeligió al consejero presidente y a uno de los miembros del consejo, bajo el argumento de que su desempeño había sido eficiente. Sin embargo, no estaban claros los criterios que sostenían esa valoración ni explicaban la no continuidad de los demás. Así, a tan solo seis meses de la elección de gobernador, diputados y alcaldes, casi todos los consejeros llegarían sin experiencia en cuanto a organizar comicios, lo que contradecía el argumento de los diputados para modificar la duración en el cargo.

En el Congreso no hubo voces que criticaran el procedimiento. No obstante, en la prensa sí se acusó de la falta de claridad del proceso, el nombramiento de consejeros por medio de las cuotas entre PRI y PAN e inclusive el consejero presidente (González, 2008; Ochoa, 2009). En esta ocasión sí hubo implicaciones en el proceso electoral, que tendrían como consecuencia una pérdida de certeza e imparcialidad en el actuar del CEEPAC. Dos situaciones fueron las que cuestionaron la certeza y la imparcialidad con que actuaron los consejeros: 1) una decisión parcializada del pleno del consejo ante un conflicto interno del PRI para el nombramiento de candidatos a diputados locales; 2) un problema con el Programa de Resultados Electorales Preliminares [PREP], y la actuación del consejero presidente al respecto.

En el primer caso, se presentaron dos listas de candidatos a diputados locales por el PRI, una por un presidente del partido en licencia y otra por el presidente sustituto en funciones, ante el conflicto el presidente con licencia retomó las funciones de presidente del

Comité Ejecutivo Estatal. El pleno del consejo votó por mayoría en favor de la lista presentada por el presidente con licencia al momento de registrar la lista y que retomó sus actividades. Ante el señalamiento por parte de varios consejeros de que la ley electoral estatal vigente tenía prevista esa situación y que se debía consultar al Comité Ejecutivo Nacional [CEN], se hizo la consulta aun y cuando ya se había aprobado la lista. El PRI nacional respondió validando la lista presentada por el presidente sustituto, que se encontraba en funciones al momento de presentarla ante el CEEPAC. Si bien este hecho podría considerarse como una pifia, lo que despertó las sospechas de una cierta complicidad es que la prensa había ventilado que el presidente del partido que solicitó licencia y al que se le aprobó inicialmente la lista de candidatos, fue una pieza clave para el nombramiento del consejero presidente y de los consejeros que votaron en su favor.

El segundo caso, que despertó nuevamente sospechas y dudas sobre la certeza e imparcialidad del consejero presidente, fue al término de la jornada electoral e inicio de los conteos. Transcurridas algunas horas de operación del PREP, entre el 5 y el 6 de julio, se informó que con 63 % de las casillas reportadas se tenía una tendencia de 53 % para el candidato del PRI y 33 % para el del PAN, con una votación de 1 756 306 sufragios, cuando el total del padrón electoral era de tan solo 1 736 306, es decir, al 63 % de las casillas habían votado 20 000 personas más que el padrón total del estado. Se acusó un problema técnico con el algoritmo del programa que había sido elaborado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y los resultados del PREP fueron invalidados. No obstante, el problema no terminó ahí.

Ante el problema con el PREP, el pleno del CEEPAC llegó al acuerdo de no dar a conocer resultados sino hasta el 8 de julio, una vez terminados los conteos oficiales. Ante la incertidumbre por el resultado, y las molestias por el PREP, los candidatos se inconformaron. Pero el consejero presidente recibió más presiones por parte del PRI, que decía tener una ventaja de 3 puntos, de empresarios locales y del gobernador en funciones para que diera a conocer el resultado. La noche del 6 de julio, pese al acuerdo del pleno del CEEPAC y de que

aún no concluían los conteos oficiales, el consejero presidente declaró en rueda de prensa que había una ventaja irreversible de 3 % en favor del candidato priista.

Los resultados oficiales indicarían una victoria para el PRI con el 45,3 % de la votación contra 41,9 % del PAN. El candidato panista reconocería la derrota señalando las irregularidades, sospechas, faltas de información y fallos del árbitro electoral. De este modo, la elección de 2009 llegaría a su fin sin un problema postelectoral, pero dejando con un fuerte daño al CEEPAC por el actuar de sus consejeros y, en particular, del consejero presidente.

En 2010 se vendría una nueva renovación de los integrantes del CEEPAC, en la cual la intervención partidista en el proceso de selección sería la principal debilidad institucional del árbitro electoral, con dos procesos impugnados y un tercero definitivo.

El primer punto para considerar es la reforma electoral de octubre de 2010 respecto a la integración de la Comisión Especial del Congreso, que ahora pasaría de cinco a siete integrantes para hacerla más plural e integradora. Sin embargo, el resto del procedimiento quedaría igual: la comisión elaboraría una lista de hasta el doble de integrantes de entre las propuestas de partidos y de ciudadanos inscritos en la convocatoria pública. En esta ocasión la convocatoria mencionaba algunos requisitos y etapas para cubrir, tales como la entrega de un *curriculum vitae*, un ensayo sobre el tema “Los retos de la democracia en San Luis Potosí”, una entrevista con los candidatos para comprobar que cubrieran el perfil, los conocimientos y la experiencia para desempeñarse como consejeros, y señalaba que la lista se integraría con quienes reunieran “las mejores cualidades en experiencia y formación electoral, a criterio de los integrantes de la comisión” (Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2010).

De los nueve consejeros seleccionados, solamente tres tenían conocimientos electorales, los seis restantes se podría decir que destacaban social o políticamente, pero no electoralmente. Además, el problema del vínculo con los partidos no se había solucionado,

pues ocho de los nueve perfiles seleccionados tenían claros vínculos partidistas o con actores políticos relevantes.

Tras la selección y toma de protesta, se presentaron varias impugnaciones judiciales, que tuvieron como resultado la anulación del proceso pues el Tribunal Electoral consideró que no se valoraron los elementos de currículum, ensayo y entrevista en los términos establecidos en la convocatoria, que contaran con los mejores perfiles en materia electoral (Galván, 2011). Es decir, una vez más el “criterio de los integrantes de la comisión” había predominado por sobre los requisitos de la misma convocatoria, y carecían de los elementos para realizar una valoración real toda vez que no hubo siquiera un documento oficial de la evaluación.

Este revés para el Congreso del estado y, por tanto, para el pleno del consejo, que tenía ya tintes de escándalo político, pues los medios locales le habían dado un seguimiento muy cercano dadas las experiencias anteriores, se incrementó cuando se descubrió un caso de plagio en el ensayo presentado en el proceso de selección por uno de los candidatos que resultó ser elegido consejero.

El 23 de mayo de 2011, en la reposición del procedimiento, los diputados se reunieron para aclarar los criterios de selección, así se estructuró una guía de evaluación que incluía los perfiles que tuviesen la documentación requerida, luego la formación académica pertinente y la experiencia en asuntos electorales. Con tales criterios de evaluación la lista de consejeros electorales varió únicamente en tres casos de los nueve posibles, quedando fuera una mujer y dos hombres —entre ellos el descubierto por plagio—, y el otro caso, el más extraño, el mejor perfil respecto al conocimiento académico y de investigación en cuestiones electorales y con menor vínculo aparente con actores partidistas.

En tribuna hubo disensos respecto a los integrantes seleccionados, sin embargo, esto no modificó la decisión de las mayorías priistas y panistas. Una vez más, la prensa criticó las decisiones y algunos ciudadanos impugnaron la decisión judicialmente. El resultado de la impugnación fue que el Tribunal Electoral dejó a un



lado, nuevamente, el acuerdo del Congreso y ordenó reponer el proceso, pero dejando en claro que los criterios de selección tendrían que ser objetivos y los parámetros deberían permitir determinar como candidatos a consejeros a los participantes con experiencia laboral en el ámbito comicial y vinculación académica en materia electoral (Galván, 2011).

Esta tercera sentencia del Tribunal Electoral tuvo claros resultados en la conformación del pleno del consejo, con una conformación distinta. Además, quien había sido seleccionado como consejero presidente en las dos ocasiones anteriores renunció al proceso de selección por cuestiones personales, sin embargo, en el seguimiento exhaustivo del proceso que hizo la prensa se descubrió que había irregularidades en su acreditación de estudios universitarios, por lo que insistir en su nombramiento habría significado otro revés.

Aunque aún habría otro problema a resolver, pues el Tribunal Electoral pidió modificar la composición del CEEPAC respecto a una de sus recién nombradas consejeras, pues no cumplía con los requisitos de elegibilidad. El cambio se realizó y terminó esta serie de nombramientos e impugnaciones. Finalmente, los vínculos políticos de los seleccionados se atenuaron, los consejeros tenían una clara experiencia en materia electoral y las elecciones siguientes, particularmente las municipales de 2012 transcurrieron sin problemas mayores.

A inicios de 2014 se tendría que renovar nuevamente el CEEPAC, en esta ocasión repitieron cinco de los nueve consejeros, no se presentó ninguna inconformidad ni impugnación. El proceso fue seguido de cerca por la prensa nuevamente. En esta ocasión el periodo como consejeros sería solo de ocho meses pues la reforma electoral nacional disponía que sería el Instituto Nacional Electoral [INE] quien ahora estaría a cargo de la integración de los organismos electorales.

La primera selección de consejeros del CEEPAC realizada por el INE no estaría exenta de polémica, pues uno de los seleccionados

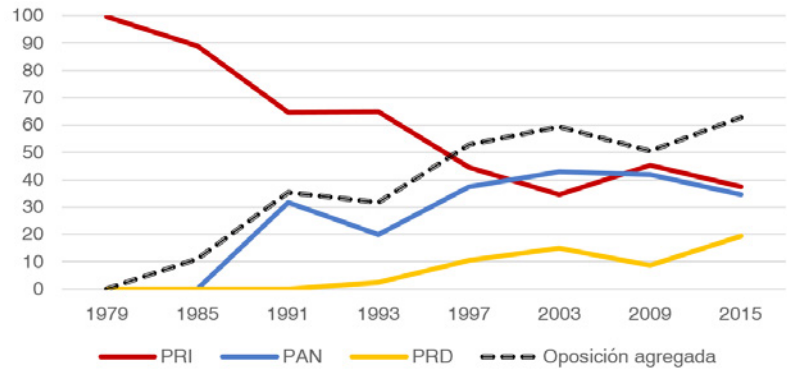
era quien se había desempeñado en el momento más complicado del CEEPAC, en 2009, como consejero presidente. En el ámbito local se temió que fuera a ser nombrado nuevamente consejero presidente. La prensa local realizó un seguimiento del caso recordando los momentos controvertidos y vínculos partidistas de este personaje y desde la Procuraduría de Justicia del Estado se activaron denuncias en su contra. Ambas acciones frenaron su nombramiento como consejero presidente.

## **Nuevo orden electoral y la tercera alternancia**

Mientras el consejo electoral se volvía objeto de disputa de los partidos políticos, las elecciones transcurrían sin sobresaltos salvo las elecciones de gobernador de 2009 con los problemas ya narrados del PREP. La dinámica electoral siguió moviéndose para pasar ahora de un sistema principalmente bipartidista a uno de pluralismo limitado, con un tercer partido, el PRD, con candidatos inconformes que abandonaban al PRI, entrando a la competencia.

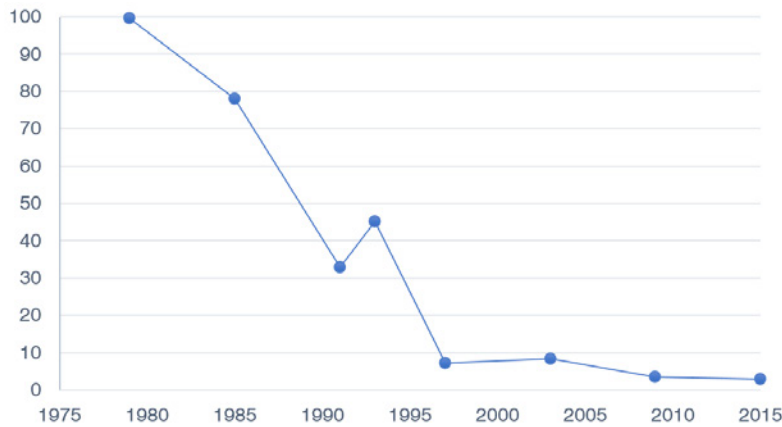
Si bien, en las elecciones a gobernador de 2009 el PRI recuperó la gubernatura, y en la de 2015 la mantuvo, la diferencia entre primer y segundo lugar se acortó hasta 2,82 %, con una competitividad muy fuerte entre PRI y PAN. Y claro, en el acumulado el voto opositor al PRI desde 1997 estaría por encima del voto a este (ver Gráficas 4 y 5).

Gráfica 4. Resultados de las elecciones a gobernador, 1979-2015



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Diferencia entre primer y segundo lugar en las elecciones a gobernador, y oposición al PRI agregada



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, la competencia tanto a nivel diputados como ayuntamientos se cerraba. En el caso del Congreso local, el número efectivo

de partidos pasó de 2,01 % en 1993 a 5,17 % en 2015 (ver Cuadro 6), con hasta 9 partidos con representación, siendo entre 2006 y 2015 que se dio un crecimiento marcado. A su vez, el control de las presidencias municipales pasó de 100 % para el PRI en 1979 a 48 % en 2015.

*Cuadro 6. Número efectivo de partidos (Congreso del estado), 1993-2018*

<b>Año de elección</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
NEP	2.01	2.42	2.1	2.69	2.75	3.63	4.76	5.17	5.41

Fuente: Elaboración propia.

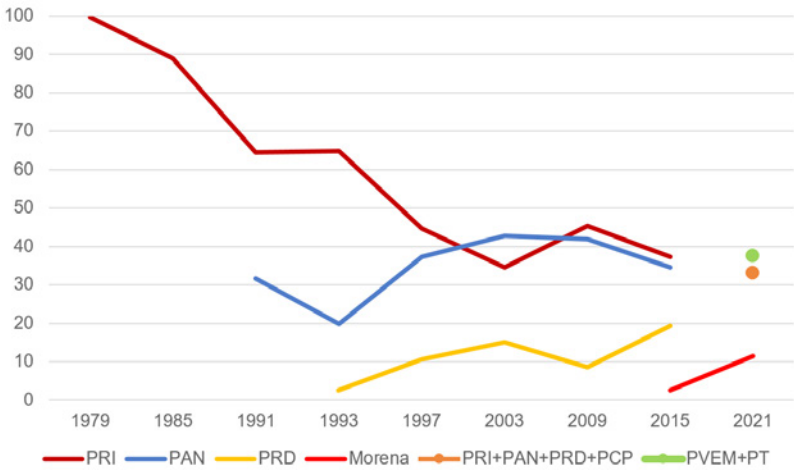
Las elecciones de 2018 para elegir alcaldes y diputados locales, concurrentes con la elección presidencial en la que ganaría Andrés Manuel López Obrador [AMLO], tuvieron modificaciones interesantes en sus resultados. A nivel diputados el “efecto AMLO” llevó a que el Movimiento Regeneración Nacional [Morena] tuviera una bancada de seis diputados, empatada con la bancada del PAN y teniendo uno más que el PRI. Con sus aliados, Partido Verde Ecologista de México [PVEM], PT y Partido Encuentro Social [PES], Morena tenía hasta once diputados de veintisiete que integran el Congreso local. Esto es relevante porque por primera vez en el estado un tercer partido, distinto al PRI y al PAN, tenía la mayoría simple. El histórico tercer partido: el PRD, a su vez perdía la fuerza que se trasladaba a Morena. Sin embargo, en el nivel municipal, Morena no tuvo una votación relevante, pues apenas alcanzó tres alcaldías de cincuenta y ocho, mientras que sus aliados alcanzarían ocho: PVEM cinco, PT una y PES dos. En ese nivel, PRI, PAN y PRD, seguían teniendo el mayor número de triunfos.

Finalmente, llegaría la elección de 2021, gubernatura, diputados y alcaldías estarían en disputa. Varios relevos se habían dado en la integración del CEEPAC, pero ya sin sobresaltos mayores, quienes

ocuparon los lugares habían sido funcionarios del mismo organismo electoral por varios años, contaban con una experiencia importante y estaba claro que había dado inicio un proceso de especialización y profesionalización electoral. Aunque sus integrantes no eran tan conocidos en el mundo político, social, económico o académico, sus credenciales y el proceso, sin intervención de actores políticos locales, en el que habían resultado seleccionados, dejó fuera de la discusión política al árbitro electoral.

El resultado de las elecciones fue relativamente sorprendente. Una tercera alternancia tendría lugar, esto no era lo sorprendente, pues desde hacía varias elecciones se veía que el sistema partidista potosino era altamente competitivo, que tendía a la pluralidad y a que un tercer partido comenzara a jugar de forma importante. Lo sorprendente fue el partido que ganaría la elección: el PVEM, un partido que siempre había jugado como un aliado del PRI o del PAN según conviniera a sus intereses; y en 2018 fue aliado de Morena.

En este caso atípico, Ricardo Gallardo Cardona, el candidato del PVEM a gobernador, es una figura clave. Con una trayectoria en el PRD como diputado de 2018 a 2021, alcalde del municipio conurbado a la capital del estado, Soledad de Graciano Sánchez, de 2012 a 2014 por el PRD, segundo en relevancia electoral, con una fuerte base clientelar construida también por su padre, que fue alcalde de Soledad de 2009 a 2012 y de San Luis Potosí de 2015 a 2018. Consiguió acuerdos para que actores relevantes del PAN y del PRI en desacuerdo con las decisiones de sus partidos lo apoyaran y con partidarios de Morena para que lo respaldaran también tras un intento fallido por hacerse de la candidatura por este partido. Logró volverse no solo competitivo, sino salir ganador con una diferencia de 5 %, pese a las sospechas de colusión con el crimen organizado y el desfalco a las arcas públicas en sus periodos como alcalde (ver Gráfica 6).

*Gráfica 6. Resultados de la elección a gobernador SLP, 1979-2021*

Fuente: Elaboración propia.

Como siempre, hubo quejas de irregularidades por parte del candidato derrotado, en esta ocasión de la alianza PAN-PRI-PRD-Partido Conciencia Popular [PCP], sin embargo, el elemento de la lealtad a la democracia y la aceptación de resultados que fue uno de los elementos centrales del proceso de democratización del estado, estuvo presente una vez más y se aceptó el resultado. En términos electorales hoy en día pareciera que se ha logrado una cierta cultura democrática, aún con resabios de prácticas de acarreo, clientelismo y algunas otras técnicas para sacarle la vuelta a la legislación electoral durante la campaña; pero la parte del conteo del voto y la organización electoral no es cuestionable.

La dinámica electoral también se modificó en esta ocasión, a nivel de diputados, la LXII Legislatura que emanó de la elección de 2021 se integra con una mayoría de diputados del PVEM con un 26%; seguidos del PAN con un 22%; el PRI en tercer lugar con un 15%; Morena con un 11%; el PT con otro 11%; Movimiento Ciudadano [MC]; Nueva

Alianza y Redes Sociales Progresistas [RSP] todos con un 4%; y en último lugar PCP con un 3 %.

En cuanto a los municipios, once partidos y un independiente lograron ganar: el PRI se mantuvo como el más ganador con dieciséis municipios, seguido del PT con nueve, el PVEM con siete y el PAN con apenas seis, MC con cinco, Morena con cuatro, el PRD con tres, Nueva Alianza San Luis también tres, RSP dos, el PCP uno y un independiente. Estos números vuelven a confirmar el cambio en la dinámica electoral, pues si bien el PRI se mantiene, el PAN y el PRD se han desfondado, surgiendo el PT y PVEM, mientras que Morena no tiene fuerza a nivel municipal.

## Conclusión

Lo que hemos podido observar en este recorrido por los procesos políticos y electorales más relevantes del proceso de cambio político en el estado de San Luis Potosí, es que hay varias etapas:

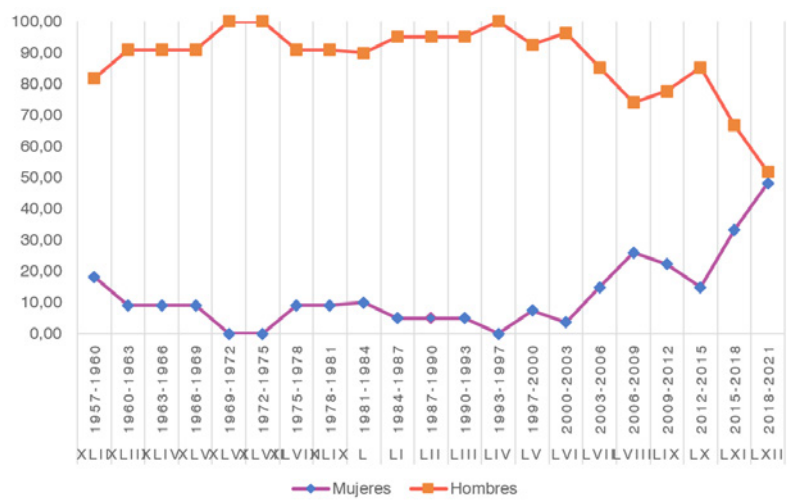
1. El punto de partida era de dominio total por parte del PRI. Esta etapa inicia su declive a principios de los años ochenta en parte debido a la participación de ciudadanos inconformes con el régimen priista y, en parte, por las luchas internas al mismo partido para evitar la consolidación de liderazgos fuertes a nivel estatal, lo que llevó a una cierta apertura en la competencia interna sobre todo a nivel municipal.
2. Luego, una segunda etapa al inicio de la década de los noventa cuando esos conflictos internos del PRI en los municipios desbordaron al partido y los inconformes pasaron a la competencia electoral a través de otros partidos o de la vía independiente, coincidiendo con la disputa por la gubernatura y los actos de resistencia ante las condiciones inequitativas y la falta de certeza sobre los resultados electorales obligando a que, en el resto de la

década, se reformara al organizador de las elecciones elección tras elección, hasta que se logró una cierta confianza en el árbitro electoral a partir de la salida del Gobierno de este organismo.

3. En un escenario de alta competitividad electoral, viene un agotamiento del modelo de integración del árbitro electoral en la década del 2000 y primera mitad de la segunda década del siglo XXI.
4. Las reformas electorales que dieron lugar a la competencia multipartidista en los años noventa del siglo XX y la primera década del siglo XXI abrieron también el camino para la creciente participación de las mujeres, aunque este siguió siendo un terreno dominado por los hombres.
5. Las acciones afirmativas en paridad de género resultaron positivas pues representaron un claro avance en la representación de este sector de la población, al menos en diputaciones, en la que se alcanzó la paridad en 2018 (ver Gráfica 7). En el ámbito municipal pese al avance en las candidaturas aún hay trabajo por hacer, por ejemplo, en 2021 aunque diecisiete mujeres lograron la victoria, cuarenta y un hombres también la lograron, es decir, 23 % de los cargos de alcalde en el estado fueron alcanzados por mujeres, y si observamos con respecto a 1991, fecha en que se abre la competencia electoral en el estado, el avance es grande respecto al periodo de dominio priista, pero aún queda camino por recorrer (ver Cuadro 7).



Gráfica 7. Presencia de mujeres y hombres en el Congreso del estado de SLP (%)



Fuente: Elaboración propia con información de CEEPAC y Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Cuadro 7. Mujeres y Hombres alcaldes en San Luis Potosí, 1950-2021

	Mujeres alcal- des 1950-1991	Hombres alcal- des 1950-1991	Mujeres alcal- des 1991-2021	Hombres alcal- des 1991-2021
Absolutos	20	677	68	568
%	2.87	97.13	10.69	89.31
Total Absolutos	687		636	

Fuente: Elaboración propia con información de CEEPAC y Sistema Nacional de Información Municipal.

6. Finalmente, a partir de 2018 y, particularmente, en 2021, resuelto el problema de la integración del CEEPAC, viene un cambio en la dinámica electoral donde nuevos actores aparecen y modifican las preferencias electorales, lo que implica un declive de los dos partidos centrales del proceso de democratización, PRI y PAN, una aparición que no logró consolidarse de parte de Morena y la aparición, bajo el logo del PVEM, de una figura que juega al *outsider* de la clase política, con un discurso populista y que encuentra el apoyo de los liderazgos nacionales morenistas y que, muy probablemente, traerá a discusión algunos de los temas que han quedado pendientes en la paradójica democratización mexicana: la debilidad institucional para hacer contrapeso al ejecutivo, las capacidades técnicas y políticas para ejercer el poder y la debilidad de una cultura democrática fuerte pese al ambiente electoral competitivo del que venimos.

Es claro que hoy día el sistema de partidos en San Luis Potosí está en proceso de transformación, con realineamientos electorales que están lejos de ser estables, con partidos débiles y una clase política agotada y envejecida en su proceder, sin liderazgos. El riesgo es que ante tal contexto el actual gobernador logre consolidar una fuerza política que trascienda su sexenio y emule las épocas de los cacicazgos priistas;<sup>6</sup> la oportunidad es que surjan nuevos liderazgos que renueven a la clase política, pero este panorama se ve lejano, poco probable.

<sup>6</sup> En la elección para diputados locales de 2024, el PVEM ganó trece de quince distritos de mayoría relativa y tres de representación proporcional, lo que suma dieciséis diputados de veintisiete, alcanzando la mayoría simple, si se le suman los diputados de sus aliados, Morena y PT, alcanzaría diecinueve de veintisiete diputados, 70 % del Congreso. En alcaldías alcanzó diez de cincuenta y ocho compitiendo por sí mismo y diecinueve más encabezando la alianza con PT y Morena, es decir ganó 50 % de los municipios del estado, sin contar los siete municipios que ganaron Morena y PT por sí mismos. Ganó también seis de siete diputaciones federales y una senaduría, esta ocupada por la esposa del gobernador, lo que da lugar a las sospechas de las ambiciones transexenales.

En San Luis Potosí, en cuarenta años, la ciudadanía luchó por elecciones libres, equitativas, con certeza y legalidad, los partidos lucharon por ganar elecciones y ocupar Gobiernos, pero al final, paradójicamente, conforme se han ido ganando elecciones está creciendo el riesgo de perder a la democracia, no por falta de lealtad a la democracia de quienes han perdido, sino por el dudoso actuar de quienes han ganado.

## Bibliografía

- Araya, María del Carmen (1994). San Luis Potosí: una extraordinaria elección. En Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México*, 1993. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa/Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones-CEDE.
- Astudillo, César y Córdova, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / IEPCC-Jalisco.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José (2005). *La mecánica del cambio político en México*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (2016). *Illiberal practices. Territorial Variances within Large Federal Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bennet, Andrew y Checkel, Jeffrey (2015). *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Capoccia, Giovanni (2016). Critical Junctures. En Orfeo Fioretos, Tulia Falletti y Adam Sheingate (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics* 44(4), 823-830.
- Collier, Ruth Berins y Collier, David (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures. The Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Contreras Alcántara, Javier (2017). Historia político-electoral del estado de San Luis Potosí (1991-2015). En Marcela Bravo Ahuja (coord.), *Política y elecciones en México. Nuevas historias regionales 1980-2015*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Contreras Alcántara, Javier (2014). *La experiencia de la democracia. Cambio político y conceptual en el México contemporáneo*. México: El Colegio de San Luis.
- Contreras Alcántara, Javier y Alonso Vázquez, Héctor Ramón (2020). *La Construcción de una Democracia Subnacional. Emergencia y transformación de la institucionalidad representativa y democrática en San Luis Potosí (1808-2018)*. México: El Colegio de San Luis.
- Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (eds.) (2002). *Lecturas del cambio político en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Fondo de Cultura Económica.
- Galván Rivera, Flavio (2011). Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes SUP-JDC-4899/2011 y acumulados. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-04899-2011.htm>
- George, Alexander y Bennett, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Boston: MIT Press.
- Gervasoni, Carlos (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, (3), 75-93.
- Gibson, Edward L. (2012). *Boundary Control. Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gibson, Edward L. (2007). Control de límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191.
- Gibson, Edward L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14(1), 204-237.
- Giraudy, Agustina (2010). The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.
- González, Juan Antonio (22 de diciembre de 2008). No es suficiente levantar el dedo. *Pulso. Diario de San Luis*. [Sección local].
- Honorable Congreso del Estado (25 de octubre de 2010). Convocatoria para la elección de los consejeros propietarios y suplentes que integrarán el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. *Periódico Oficial del Estado*. [Edición extraordinaria].
- Hall, Peter (2013). Tracing the Progress of Process Tracing. *European Political Science*, 12(1), 20-30.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Mahoney, James, Mohamedali, Khairunnisa y Nguyen, Christoph (2016). Causality and Time in Historical Institutionalism. En Orfeo Fioretos, Tulia Falleti y Adam Sheingate (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Morán, José y Flores, Rodolfo (2006). *Doble vuelta. La experiencia de la segunda votación en San Luis Potosí*. México: Consejo Estatal Electoral.
- Ochoa, Adriana (3 de mayo de 2009). La cábala: influencias porcinas. *Pulso. Diario de San Luis*. [Sección local].
- Pierson, Paul (2004). *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Ricks, Jacob y Liu, Amy (2018). Process-tracing research designs: A practical guide. *PS: Political Science and Politics*, 51(4), 842-846.
- Snyder, Richard (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Stevens, Hugo; Morelos, Oscar; Káiser, Guillermo y Murguía, Edgar (eds.) (2008). *Participación Ciudadana: por la necesidad de una auténtica ciudadanía*. San Luis Potosí: Frente Cívico Potosino.



# El proceso de liberalización-democratización en Sinaloa, 1980-2021

*Ernesto Hernández Norzagaray*



**Sinaloa**

## **Introducción**

El largo proceso de liberalización-democratización sinaloense (O'Donnell, 1986) es el resultado de momentos que se han combinado a través de más de cuatro décadas: 1) el que es producto de un proceso mayor y tiene que ver con la llamada “transición votada” (Merino, 2003), y ha provocado sucesivas reformas constitucionales y



reglamentarias; 2) el que tiene que ver con la captura de las instituciones de la transición para ponerla intermitentemente al servicio de una élite política; 3) como resultado de lo anterior, la acumulación de demandas sociales y políticas insatisfechas por la falta de respuestas institucionales (Easton, 2006) a los grandes problemas estatales; y 4) el proceso de incursión del crimen organizado en los procesos electorales y sus efectos en el sistema de representación.

La hipótesis que guía este capítulo de investigación es aquella que, sin ser privativa de ningún estado de la federación mexicana, establece que la transición a la democracia sinaloense ha derivado paulatinamente en una experiencia defectuosa (Puhle, 1999), en cuanto se complica por una reducción de los márgenes de manobra de los actores institucionales y el incremento de los criminales, provocando una menor capacidad de los Gobiernos para atender la demanda de la ciudadanía, especialmente, en materia de seguridad pública.

Este capítulo se divide en tres grandes apartados: 1) la reflexión teórica sobre el dualismo liberalización-democratización vinculado al reconocimiento de derechos políticos largamente conculcados y que encontraron una vía de respiro en los procesos electorales, es decir, la llamada “transición vía elecciones”; 2) el largo proceso de reformas electorales y los procesos de alternancia en el Gobierno del estado y los municipios; y 3) la ausencia de Gobiernos con una agenda democrática progresista, especialmente visible, en el actual Gobierno de la llamada Cuarta Transformación [4T].

Nos interesa resolver las siguientes preguntas de investigación: ¿el proceso de liberalización necesariamente termina en la democratización? ¿Qué aspectos se logran y cuáles son los más difíciles de empujar en clave democrática? ¿Qué papel juegan los actores no institucionales, especialmente los criminales, en la instrumentación de una agenda progresista? ¿Dónde se encuentra el gran déficit democrático? ¿Hacia dónde van las políticas del Gobierno morenista en Sinaloa? En definitiva: ¿tiene futuro la democracia en un estado como el sinaloense?

## **Liberalización y democratización**

Antes de entrar al fondo de la hipótesis habría que precisar algunos conceptos guía, que nos permitirán sentar las bases del proceso de cambio que se da en Sinaloa desde finales de los ya lejanos años setenta cuando da los primeros pasos desde el régimen autoritario al democrático. O mejor, todavía, de un sistema electoral ligado al partido hegemónico a un sistema electoral pluralista con altos márgenes de acotamiento político. No obstante, la tensión existente generó los actores y las condiciones para la liberalización, es decir, para el cambio de lo existente, o dicho en palabras de Dankwart Rustow (1970), cuando “el conflicto y la reconciliación son esenciales para la democracia”. Sin embargo, este modelo de desarrollo democrático es más claro a la luz de lo planteado por Joseph Schumpeter (2016, p. 14) en un texto clásico donde define el “método democrático [como] el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo”.

Esta definición nos lleva a Norberto Bobbio (1986, p. 14) cuando en sus reflexiones sobre la democracia concluye que es un régimen político caracterizado por “un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Las dos dimensiones, el acuerdo institucional y las reglas del juego en la toma de las decisiones, son indispensables para realizar el análisis político institucional.

Sin embargo, para lograr una más firme articulación, estos procedimientos mínimos de ejercicio democrático nos remiten a la poliarquía sostenida por Robert Dahl (1992), es decir, el resultado democrático de la participación y el debate público, o mejor, liberalización e inclusividad.

La diferencia entre liberalización y democratización corresponde a dos momentos de los procesos de transición desde un sistema autoritario a uno democrático. Guillermo O'Donnell y Philippe C.

Schmitter (1986, pp. 20-21) definen esta transición como el “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” mediante un “proceso de cambio y adaptación”. Por lo que hablar de transición a la democracia significa la sustitución de un sistema autoritario por otro donde está definido “quién toma las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.

Este proceso de cambio suele ser largo salvo en aquellos donde existen pactos fundacionales entre las élites políticas, y es que el cambio generalmente provoca resistencias de los sectores conservadores, renuentes a poner en juego sus privilegios. Entonces, los cambios son graduales, y muchas veces con una dinámica zigzagueante, dos pasos adelante y un paso atrás, porque depende constantemente de la voluntad y la constancia de los actores políticos que deben tener incentivos poderosos para hacerlo.

Esto es, debe haber actores democráticos porque solo estos pueden empujar una agenda democrática contra viento y marea. Y es que como lo define Adam Przeworski (1986), es un momento de “incertidumbre referencial”, donde los resultados del proceso político están determinados por las posiciones que ocupan los actores en las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las políticas.

Entonces, la llamada etapa transicional, es un periodo de mucha tensión por los intereses en juego. Nadie quiere perder y todos van por lo suyo. De ahí que el proceso de liberalización política sea lento y de riesgo permanente de regresión. Los pactos entre las élites políticas son de un gradualismo exasperante, muy distinto a los de aquellos países donde se vivieron procesos de restablecimiento de las instituciones democráticas y se priorizaron los “pactos fundacionales”, como sostiene el politólogo Manuel Alcántara (1991).

Es decir, mientras en los procesos de liberalización política están los cambios bajo control de la élite gobernante, los de restablecimiento democrático —luego de un periodo dictatorial como el vivido especialmente en Brasil, España, Portugal, Grecia, Chile y Argentina— son mediante pactos más o menos rápidos e incluyen una nueva

Constitución y leyes secundarias, especialmente aquellas vinculadas a los derechos humanos. Solo con el inconveniente de los llamados “candados” donde las élites se protegen sea a través de dispositivos constitucionales tal como sucedió en España, Chile y Argentina o diseños electorales claramente en favor de la permanencia del partido del régimen o un bipartidismo que, frecuentemente, es beneficiado por el sistema electoral y alcanza la mayor parte del espacio político.

Es por ello por lo que resulta imperativo plantearse en este proceso de definiciones preguntas básicas: ¿qué tipo de transición a la democracia es la que da inicio con los acuerdos entre las élites políticas? ¿Cómo y quiénes promueven los arreglos entre las élites? ¿En qué momento histórico se ven forzadas estas a construir acuerdos políticos con márgenes relativos de certidumbre? ¿Qué tanto pesan los factores internos y externos en los alcances de la transición a un sistema democrático? ¿Cuánta oposición social y política está dispuesta a aceptar transitar al nuevo modelo de organización política?

En definitiva, ¿qué tipo de ingeniería electoral es la que se realizará con el fin de incluir al mayor número de opositores de toda la geometría política? y, algo muy singular para los países con “transiciones vía elecciones”: ¿cómo el modelo de liberalización se repetirá en los estados y municipios donde habrá, igualmente, resistencias al cambio político?

Estas interrogantes nos llevan a las dimensiones politológicas: liberalización y democratización. Ambas categorías analíticas sugieren los momentos de la dinámica transicional desde sistemas autoritarios y llegan a marcar la pauta de cambio.

O'Donnell y Schmitter (1988, pp. 20-21) definen la liberalización como “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales por el Estado o por terceros”, de tal suerte, que el reconocimiento de esos derechos abarca un abanico amplio: en lo social, desde la inviolabilidad de la correspondencia hasta las garantías de la vida privada en el hogar, pasando por el *habeas corpus*; en lo político, va desde la

libertad de asociarse voluntariamente con otros ciudadanos hasta la capacidad de expresar y difundir ideas sobre los asuntos públicos.

En esta dimensión de la relación entre Estado y sociedad se otorgan garantías a la acción individual y colectiva, aunque todavía están sujetas a decisiones “arbitrarias y caprichosas” del poder, que mantiene el control del espacio social y político, de tal suerte que en términos políticos la liberalización es la apertura parcial del sistema autoritario sin que se elijan líderes gubernamentales mediante elecciones libres y competitivas (Huntington, 1990). No obstante, es necesario un paulatino proceso de asimilación de fuerzas modernizadoras en las estructuras del poder mediante la “innovación de la política” (Huntington, 1968), permitiendo la reforma social y económica a través de la acción estatal.

Las elecciones, entonces, pueden llegar a ser competitivas incluso en ciertos niveles desfavorables a la élite autoritaria que mantiene regularmente control sobre su preparación, manejo y calificación de los resultados. Y es que esta flexibilidad no contempla la alternancia en el poder y tampoco la disputa se conduce siempre en términos institucionales. El principio autoritario de que la élite en el poder es “juez y parte” en los procesos, da cuenta de esta etapa en las elecciones del periodo transicional mexicano que, como veremos más adelante, adquiere características muy singulares en los estados de la federación.

La liberalización del sistema político, por otro lado, en tanto apertura controlable del espacio político depende siempre de la compatibilidad de los resultados con los intereses o los valores del poder autoritario (Przeworski, 1986). El sistema por razones de autoconservación introduce modificaciones en tiempo y forma con el objetivo de rediseñar sus equilibrios básicos que no necesariamente representan transformaciones. La experiencia histórica nos demuestra que, en sistemas de perfiles unipartidarios, la flexibilidad del régimen debiera interpretarse como dispositivo anunciador o de prevención de cambios políticos imprevistos y, no como una apertura y ejercicio democrático. La presión electoral propicia que la élite

gobernante mantenga sus capacidades de innovación y asimilación (Huntington, 1968).

Sin embargo, la liberalización entendida como un proceso de reconocimiento de derechos puede terminar llevando a la democratización del sistema y a tener instituciones que garantizan la competencia en condiciones de equidad y con resultados reconocidos por los actores políticos. La democratización, por el contrario, y de acuerdo con la literatura especializada en transiciones, remite al terreno de los derechos individuales y colectivos, solo que, a diferencia de la experiencia liberalizadora, en este caso, están referidas a la igualdad en las condiciones de competencia entre los actores políticos. Solo que para que esto suceda, resulta indispensable modificar las reglas de competencia electoral que, como ya lo referimos, están diseñadas en clave de que el poder autoritario sea “juez y parte” en los procesos electorales, y se requiere la modificación para definir dos cuestiones medulares que permitan el equilibrio del poder: 1) el tipo y grado de oposición aceptada, y 2) los grupos que, eventualmente, pudieran ser incluidos en la toma de decisiones públicas. Más, no solo eso, son necesarios al menos tres consensos sobre el arreglo al que llegan las élites políticas: a) acuerdo sobre el pasado; b) establecimiento de normas provisionales para fijar mecanismos de debate, y c) reglas del juego del nuevo régimen (Cotarelo, 1991).

A partir de ese momento, por lo general, las diferencias entre los grupos de poder y los emergentes se dirimen en el mercado electoral teniendo como unidad básica al ciudadano. Y al votar el ciudadano la oferta del sistema de partidos decide quiénes lo representan en las instituciones públicas y, en su nombre como colectividad, toman decisiones sobre la conducción de un país, una región, un estado o un municipio. Por eso, correctamente, se menciona que las elecciones en democracia siempre serán un momento de incertidumbre. De incertidumbre democrática. Que, a diferencia de las del sistema autoritario donde existían resultados prefabricados, en democracia se dirimen en contextos cargados de problemas y actuaciones por debajo de las expectativas ciudadanas; con líderes políticos providenciales

que se sitúan frecuentemente por encima de las expectativas de los mismos ciudadanos; es decir, la escena de la competencia se convierte, frecuentemente, en la frustración del ciudadano y unos políticos, dispuestos a capitalizarla con todos los medios que tienen a su alcance para obtener el voto mayoritario.

Este planteamiento suscitó un debate entre quienes sostenían desde la teoría de las transiciones esta doble vía y Robert Dahl (1989), quien argumentaba que la poliarquía (la democracia realista e imperfecta) tenía como sustento la matriz liberalización-representación. Es decir, apertura del sistema autoritario que se traduce en representación política de la oposición. De manera que el debate público puede o no coincidir con los niveles de participación política. Para Dahl existen hegemonías cerradas que tienden a abrirse al debate público y hay otras que tienden hacia un régimen más competitivo. Donde, ni uno, ni otro, garantizan la democratización “total” del sistema autoritario. A lo sumo existe una aproximación a un régimen poliárquico con una alta liberalización y una creciente representación política, es decir, con una competencia real entre las élites. Esto plantea desde este enfoque dos cuestiones medulares: el aumento de oportunidades de participación y debates auténticos y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias deben ser consideradas en el ejercicio del poder. Más aún, ese incremento de intereses representa mayores posibilidades de conflicto entre los actores políticos fundamentales ante la amenaza de ser sustituidos por nuevos actores (Dahl, 1989).

Finalmente, el tránsito desde la hegemonía hacia la poliarquía no es históricamente inevitable. Los caminos de las transiciones llevan a distintos horizontes políticos pudiendo provocar regímenes restrictivos o más abiertos. Huntington (1994) en su investigación sobre lo que denominó “la Tercera Ola democratizadora” da cuenta de ello. Decenas de países con regímenes autoritarios existentes en los años setenta empezaron la andadura democrática. La llamada Revolución de los claveles en el Portugal de 1973 dejó atrás la dictadura de

António de Oliveira Salazar, iniciada en el país lusitano en 1932 bajo la figura polémica de lo que se llamó *Estado Novo*.

Así, fueron desmanteladas una tras otra las dictaduras mediterráneas en Europa para dar paso a experiencias de restablecimiento democrático. En América Latina, por el contrario, este proceso de cambio político se vive en la década siguiente cuando se da el proceso de restablecimiento democrático que dejó atrás la historia negra de las juntas militares que sacudieron la vida de países sudamericanos como Chile, Argentina, Uruguay y también en varios países centroamericanos.

Incluso México, que había sido renuente a favorecer el cambio político en los años setenta, da el paso —no necesariamente de forma gratuita, dada la conflictividad social y política que vivía el país por aquellos tiempos— al impulsar desde el Gobierno hegemónico una reforma política en 1977, que abrió las puertas a la formación de nuevos partidos políticos y a una representación más acorde con las sensibilidades que, comúnmente, eran toleradas, pero que estaban marginadas de la representación política, sea por la izquierda o por la derecha de la geometría política.

## **Las reformas electorales y el sistema de partidos**

La crisis política que significó el movimiento estudiantil de 1968 y su exigencia de mayores derechos sociales y políticos, provocó que en la élite se planteara como imperativo la liberalización del régimen político. Primero, mediante la creación de nuevos partidos políticos capaces de canalizar la protesta social y, especialmente, los movimientos armados que habían surgido y se movían a lo largo y ancho de todo el país.

El Gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) reconocería el derecho de los jóvenes a votar a los dieciocho años que, hasta entonces, la edad para hacerlo era a los veintiuno. Asimismo, promovió la llamada “apertura democrática” que, más que reformas de fondo,



buscó por un lado distender la tensión política que había provocado la represión de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, y cooptar a cuadros universitarios para que se integraran al Partido Revolucionario Institucional [PRI] y a la administración pública tanto federal como en los estados del país. O, en su defecto, propiciar la creación de nuevos partidos políticos que fueran funcionales a un sistema de partido hegemónico sin una oposición real, competitiva y capaz de alternar en el poder (Sartori, 1980).

En los estados estos procesos de cambios cosméticos, que convivieron con la represión de los grupos especialmente de procedencia universitaria, que sostenían que en “México estaban cerradas las vías democráticas y, por tanto, era indispensable la lucha armada contra el régimen autoritario”, habrían de generar más represión y persecución política, pero, también, una discusión dentro de la élite política priista sobre los procesos de cambio que se estaban viviendo en el mundo y la necesidad de hacer lo propio en el país, para de esa forma desactivar la protesta social e imprimir al sistema político un aire renovador.

Y, en este sentido, las elecciones presidenciales de 1976 fueron decisivas porque la oposición partidaria integrada por tres formaciones políticas: Partido Acción Nacional [PAN], Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM] y el Partido Popular Socialista [PPS], se divide, y así, el PAN decide no participar en los comicios, además de que este partido estaba experimentando dificultades internas. Los otros dos partidos apoyan al candidato oficialista que fue José López Portillo, quien terminaría su gestión en 1982 con una severa crisis económica y política.

Las elecciones de 1976, sin oposición en la boleta electoral, fueron determinantes y restaron de toda legitimidad al “régimen de la Revolución mexicana”, y eso animó, con mayor energía, para que las siguientes elecciones tanto en la federación como en los estados y municipios dejaran de ser monocolors para transformarse en multicolores. Así, por el lado de la izquierda, estarían el Partido Comunista Mexicano [PCM], el Partido Revolucionario de los Trabajadores

[PRT], el Partido Mexicano de los Trabajadores [PMT] y el Partido Socialista de los Trabajadores [PST]. Mientras que por la derecha se fortalecería electoralmente un PAN todavía muy doctrinario y el Partido Demócrata Mexicano [PDM], que era una reminiscencia de la derecha cristera de mediados de los años veinte.

En Sinaloa, la experiencia electoral de 1976 había dejado la impronta izquierdista, cuando un sector de jóvenes universitarios entre los que se encontraban militantes del PCM, que antes habían participado activamente en la reforma de la Universidad Autónoma de Sinaloa de 1971, se incorporaron a la campaña presidencial testimonial y sin registro, de Valentín Campa Salazar. El candidato de la coalición que formaron los miembros del PCM y el Movimiento de Organización Socialista [MOS] y la Liga Socialista [LS], una pequeña organización trotskista del centro del país logró según cálculos del PCM, “alrededor de 1 600 000 votos”,<sup>1</sup> que extraoficialmente significó el 5,5% de la votación emitida a nivel nacional y, en Sinaloa, probablemente, fue un porcentaje más alto por el activismo universitario y de un sector campesino-popular.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales [LFOPPE] tuvo como objetivo estratégico: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia. La reforma era tanto más urgente porque la apertura política del presidente Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada”.<sup>2</sup> Y, para ello, contemplaba las siguientes reformas constitucionales y reglamentarias:

Dar facilidad de registro a los partidos políticos que fueron reconocidos como entidades de interés público; crear la figura de las asociaciones políticas nacionales. Mantiene el número de sesenta y cinco mil miembros para constituir un partido político, contando con tres

<sup>1</sup> Ver <https://apia-virtual.com/2020/05/09/partido-comunista-mexicano-su-historia-electoral/>.

<sup>2</sup> Ver [https://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm).

mil afiliados, cuando menos, en cada una de la mitad de las entidades federativas, o bien, que tenga trescientos afiliados, como mínimo, en cada uno de la mitad de los distritos uninominales. Establece el mecanismo de registro condicionado al resultado de las elecciones. Otorga a la Comisión Federal Electoral [CFE] facultades para resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos. Protege y regula los derechos para integrar coaliciones y frentes políticos. Reagrupa disposiciones para la efectividad del voto y se introduce un capítulo dedicado a lo contencioso electoral. Modifica el sistema mixto de representación en la Cámara de Diputados, el cual consiste en dos principios: el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, con trescientos y cien diputados, respectivamente. Define a los partidos políticos como “entidades de interés público” otorgándoles de esta forma, rango constitucional. Extiende el número de prerrogativas a los partidos políticos. Establece la facultad del electorado de asegurar el registro a los partidos políticos, ya que con su voto determina la existencia o pérdida del registro definitivo, con base en el requisito mínimo de 1,5 % de la votación nacional.

Además,

[...] modifica la conformación de la Comisión Federal Electoral agregando como miembro de esta a un notario público que designaría la Comisión, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien fungiría como su secretario, pero tendría derecho de voto. Asimismo, con el fin de evitar que los partidos minoritarios controlaran la Comisión Federal Electoral, se estableció que la Comisión siguiera integrada con representación de todos los partidos políticos, disponiendo que solo tuvieran voz y voto los representantes de aquellos partidos que hubieran obtenido los primeros tres lugares de la votación nacional. Lo mismo se aplicó en los organismos locales y regionales. La designación de los ciudadanos que deben integrar las mesas directivas de casilla, la realizan los comités distritales electorales y desaparece la facultad de los partidos

de proponer a los miembros de estas, aunque se pueden objetar los nombramientos hechos por el comité distrital.<sup>3</sup>

Luego vendrían ocho reformas que darían cuerpo al modelo mexicano de transición a la democracia con su réplica singular en los estados de la federación. Finalmente, en diciembre de 2022, se aprobarán reformas a las leyes secundarias a través del llamado “Plan B” que, en el momento de escribir este texto, está a merced de la decisión de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], que deberá resolver sobre su constitucionalidad. Ya retomaré este tema en las líneas finales de este texto, mientras tanto veamos el tránsito que siguieron las reformas que fueron robusteciendo, poco a poco, el sistema electoral.

#### *Cuadro 1. Reformas electorales, 1977-2014*

<b>Año</b>	<b>Reforma</b>
1977	El Gobierno federal expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales [LFOPPE], cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos.
1986	El Congreso de la Unión realizó una reforma constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral [CFE].
1989-1990	Como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFPE] y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral [IFE], con el fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

<sup>3</sup> Ver <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/28121977.html>

1993	<p>Mediante la reforma al COFIPE aprobada ese año, el poder legislativo le otorgó al IFE (hoy Instituto Nacional Electoral-INE) diversas atribuciones: declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos y establecer topes a los gastos de campaña.</p> <p>Además, el Congreso de la Unión también le otorgó la facultad de designar al secretario general y a los directores ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del consejero presidente. Antes, el nombramiento de los directores ejecutivos era competencia del director general.</p>
1994	<p>La reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de “consejeros ciudadanos”, personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General. En este año, el Consejo General del IFE quedó organizado de la siguiente forma:</p> <p>Un presidente del Consejo General (secretario de Gobernación).</p> <p>Seis consejeros ciudadanos.</p> <p>Cuatro consejeros del poder Legislativo.</p> <p>Los representantes de los partidos políticos con registro.</p> <p>Gracias a esta reforma, los consejeros ciudadanos contaron con la mayoría de los votos en el Consejo General del IFE y, con ello, aumentó su influencia dentro de él, así como en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.</p>
1996	<p>El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo COFIPE, cuyos aspectos más importantes fueron:</p> <p>Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al poder ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.</p> <p>Se eliminaron las figuras de director y de secretario general del IFE y se crearon la presidencia del Consejo General y la secretaría ejecutiva, así como las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales.</p>

2007-2008	<p>El COFIPE aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones, entre ellas, fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales, así como regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.</p> <p>Además, asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales, transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, crear la Unidad de Fiscalización.</p>
2014	<p>Esta reforma publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el IFE en INE con el fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. Además de organizar los procesos electorales federales, el INE se coordina con los organismos públicos locales electorales [OPLE], para la organización de los comicios en las entidades federativas. El Consejo General del INE se compone de 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como consejero presidente y los 10 restantes como consejeros electorales.*</p>

Fuente: Elaboración propia.

\* Ver <https://politica.expansion.mx/elecciones/2022/08/06/mexico-ha-tenido-ochograndes-reformas-electorales-a-lo-largo-de-45-anos>

El proceso de armonización de estas ocho reformas constitucionales y reglamentarias en los estados provocaría un proceso de varias velocidades (Hernández, 2009), lo que derivó en un mosaico diverso que no garantizaba que el proceso de nuestra reforma electoral fuera homogéneo. Esto luego de un largo debate político se subsanó con la reforma de 2014, que homologó el sistema electoral y, generó, una sintonía virtuosa en el ejercicio de las reglas de competencia política, incluso, revigorizada, con la paulatina concurrencia de los procesos electorales federales y locales.

En Sinaloa, este proceso errático no fue diferente, y se llevaron los correspondientes ajustes de ley, de manera que el diseño institucional fue progresivo y no exento de conflictos poselectorales,

muchos de ellos, por la propia armonización de las leyes. A pesar de estos inconvenientes, el proceso de alternancia se manifestó inmediatamente en el poder legislativo y, una década después de que fue aprobada la LFOPPE, se dan las primeras elecciones municipales con alternancia.

Fue en 1989 cuando estaban en disputa las alcaldías del estado —que, dicho sea de paso, los comicios de 1983 y 1986 habían sido escenario de serios conflictos poselectorales— y, en esta ocasión, luego de la gran campaña presidencial de Manuel Clouthier del Rincón en 1988, los militantes blanquiazules estaban poseídos de un gran ánimo triunfador y de revancha, después de lo que consideraron elecciones fraudulentas.

Los candidatos panistas obtienen buena votación principalmente en los municipios urbanos (Ahome, Salvador Alvarado, Culiacán, Navolato y Mazatlán), pero el órgano electoral que estaba capturado por el priismo no reconocía ningún triunfo de la oposición. El panismo salió a las calles y la dirección nacional que, en ese preciso momento, estaba negociando la reforma política con el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, para continuar el proceso de diálogo exigió que fueran “reconocidos sus triunfos en Sinaloa”.

Ante la urgencia de legitimidad que tenía el Gobierno salinista, luego de los comicios presidenciales altamente cuestionados de 1988, estaba dispuesto a ceder para avanzar en una reforma electoral, que como lo señalamos, buscaba la creación de un árbitro capaz de garantizar mejores condiciones en la competencia política. Eso llevaría al propio presidente Salinas de Gortari a hacer un llamamiento para revisar los resultados electorales sinaloenses y, ceder a duras penas, la alcaldía de Mazatlán,<sup>4</sup> lo que llevó a la renuncia de Juan Millán,

<sup>4</sup> Vale la pena recordar que la primera alternancia a nivel municipal en Sinaloa se presentó en 1989 cuando el PAN ganó Mazatlán en unas muy controvertidas elecciones. Aquel año, el PRI emprendió una serie de prácticas fraudulentas que distorsionaron el resultado de la contienda. Las autoridades electorales anunciaron la victoria priista, ante lo cual Humberto Rice, candidato del PAN a la alcaldía mazatleca, junto con sus seguidores, inició una serie de acciones para revertir la decisión electoral, que, según argumentaba, le había robado la victoria. No olvidemos que seis años atrás

presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, por considerar que su candidato había ganado legítimamente la alcaldía porteña y la decisión centralista afectaba a su partido y la voluntad popular expresada en las urnas.

Esa postura contra el presidente Salinas de Gortari y Francisco Labastida Ochoa, gobernador del estado por aquel entonces, le granjearía un distanciamiento a Millán, sin embargo, también, le traería la simpatía con la base priista que, en el mediano plazo, lo apoyaría. En 1998, cuando buscó la candidatura priista al Gobierno de Sinaloa y, en franca oposición, con quien ya era entonces secretario de Gobernación, el exgobernador Francisco Labastida Ochoa, Juan S. Millán terminó alcanzando la nominación de su partido.

Aquella negociación se conoció como la primera “concertación” del Gobierno salinista con la dirección nacional del PAN. A la par de este ejercicio de “civilidad política” con la oposición leal, en Michoacán la respuesta era otra: la violencia política. La máxima de Salinas de Gortari de que al cardenismo “no lo veo, ni lo oigo” alcanzaba su máxima expresión de intolerancia con un movimiento político en ascenso como era el neocardenismo, que en los años siguientes daría grandes batallas hasta alcanzar la capital del país.

Sinaloa, en los años noventa, afirma su bipartidismo, con un panismo beligerante y en franco ascenso electoral. En las elecciones municipales de 1995 obtuvo triunfos electorales en las alcaldías de Ahome, Culiacán, Navolato y Mazatlán, con lo que prácticamente gobernaba el 80 % de la población del estado y, esta tendencia afirmativa, se vio coronada con el triunfo de Vicente Fox en la elección

---

(en 1983) se dio una importante batalla democrática por parte del panismo de esa entidad ante un fraude que el PRI cometió en detrimento del mismo Humberto Rice. En 1989, Rice y el panismo local desplegaron varias acciones de presión social logrando que la decisión, en efecto, fuera revertida por el Cabildo municipal, que, finalmente, anunció el triunfo del abanderado panista por 110 votos sobre el PRI (Córdova, 2016). Así, Humberto Rice se convirtió en presidente municipal de Mazatlán, como parte del pacto que Salinas de Gortari y el PAN nacional mantenían para que se reconocieran los triunfos electorales panistas a cambio de apoyar algunas de las decisiones del gobierno salinista.



presidencial del año 2000. Y, justo en los comicios locales de 2004 donde estaba en disputa el Gobierno del estado de Sinaloa, se da la mayor competencia por los votos entre el priista Jesús Aguilar Padilla y el panista Heriberto Félix Guerra, donde escasamente un poco más de 11 000 votos hizo la diferencia en favor de Aguilar Padilla, en un litigio electoral en el que el panismo acudió a la “cláusula de nulidad abstracta” para hacer valer ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] lo que consideraba su triunfo.

Los Gobiernos presidenciales de Vicente Fox y Felipe Calderón, no servirían para que el PAN sinaloense creciera y se fortaleciera, hasta alcanzar el Gobierno del estado. Incluso, podríamos decir, sin temor al equívoco, que este partido durante ese periodo sufrió un retroceso a niveles de lo obtenido en los primeros años de la transición. Lo que se hizo más patente durante el Gobierno de Juan Millán (1998-2004), quien logró crear una suerte de “Maximato” local con la designación y postulación de los dos siguientes gobernadores. O sea, influyó en los destinos de Sinaloa de 1998 a 2016, hasta cuando se eclipsa su liderazgo político.

En tanto, la izquierda aglutinada en el Partido de la Revolución Democrática [PRD] durante todo el periodo que va de las elecciones locales de 1980 hasta 2018, fue una expresión política testimonial, marginal, muy universitaria. Solo tuvo destellos de triunfo en 1986 y 1998 cuando su candidato Rubén Rocha Moya, actual gobernador del estado, logró un buen desempeño y alcanzó la mejor votación con el 18 % de los sufragios emitidos.

En 2010, cuando se da una ruptura en el PRI, producto de la disputa entre los grupos de poder que apoyaban a los empresarios Jesús Vizcarra Calderón y Mario López Valdez (a quien se le conocía como Malova), el estado de Sinaloa experimenta un punto de inflexión en su vida política. López Valdez al no verse beneficiado por el entonces gobernador Aguilar Padilla y, además, cuando se decidió que la elección del candidato priista sería mediante el Consejo Político Estatal, resuelve romper con el PRI y lanzarse como candidato a la gubernatura por la coalición El Cambio es ahora por Sinaloa, conformada

por el PAN, PRD, y Convergencia. Por su parte, Vizcarra Calderón compite arropado por la coalición oficialista Para ayudar a la Gente, compuesta por el PRI, Partido Verde Ecologista de México [PVEM] y el Partido Nueva Alianza [Panal].

Finalmente, López Valdez resultó ganador en la contienda por la gubernatura con casi el 52 % de la votación emitida; y Vizcarra Calderón obtuvo el 46 %. Así, el PRD logró tener dos diputados de representación proporcional y gobernar tres municipios rurales (Sinaloa, Rosario y Angostura). De manera que esta es la primera alternancia en la gubernatura en el estado de Sinaloa. En esta ruptura fue decisivo el exgobernador Juan S. Millán, quien apoyó a Mario López Valdez, lo que configuraba, como ya se dijo, una suerte de “Maximato”, dado que Millán había estado detrás de la nominación de Aguilar Padilla y, más tarde, de la nominación opositora encabezada por Malova (ver Cuadro 2).

*Cuadro 2. Gobernadores de Sinaloa, 1999-2027*

Gobernador	Periodo de gobierno	Partido político	% de votación
Juan S. Millán Lizárraga	1999-2004	PRI	46,85
Jesús Alberto Aguilar Padilla	2005-2010	PRI	46,86
Mario López Valdez (Malova) <i>(primera alternancia en la gubernatura)</i>	2011-2016	El Cambio es Ahora por Sinaloa (PAN-PRD-Convergencia)	51,84
Quirino Ordaz Coppel <i>(segunda alternancia en la gubernatura)</i>	2017-2021	PRI-PVEM-Panal	41,73
Rubén Rocha Moya <i>(tercera alternancia en la gubernatura)</i>	2021-2027	Juntos Hacemos Historia (Morena-Partido Sinaloense)	56,60

Fuente: Elaboración propia con cifras del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa [IEES].

López Valdez, durante la campaña y más tarde en el ejercicio de Gobierno, se autoidentificó como un candidato “ciudadano” que había conquistado la máxima representación del estado. Bajo la bandera “ciudadana” gobernó el estado entre 2010 y 2016, lo que significó no tener una fracción en el Congreso local, llevándolo a negociar constantemente con las fracciones del PRI y el PAN, con un fuerte intercambio de concesiones y presiones, lo que a la larga terminó siendo un Gobierno hiperpersonalizado, pero, también, frágil, lo que devino en un final marcado por escándalos de corrupción y el desaseo administrativo. Incluso, por esa condición, no fue capaz de que su alfil Gerardo Vargas Landeros, secretario de Gobierno, tuviera alguna posibilidad de sucederlo en el cargo.

Ante esto, el PRI y su aliado el PVEM, aceptaron la promoción del empresario Quirino Ordaz Coppel, quien en ese entonces era diputado federal. Esta decisión iba en contra de la lógica partidaria que no tenía en su radar a este personaje y no había sido considerado en el listado de nueve posibles aspirantes. No obstante, Ordaz Coppel terminó siendo el candidato al Gobierno del estado y eso se debió, según varios observadores políticos, a sus vínculos con miembros del llamado Grupo Atlacomulco, que impulsaron su candidatura. También tuvo el importante apoyo del entonces presidente Enrique Peña Nieto.

La participación en estos comicios cayó alrededor del 9% con respecto a los de 2010; y el candidato común del PRI, PVEM y el Panal obtuvo el 49,7% de los votos emitidos, mientras su más cercano competidor fue Héctor Melesio Cuén Ojeda, exrector de la Universidad Autónoma de Sinaloa y líder del Partido Sinaloense [PAS], quien también en candidatura común con el partido Movimiento Ciudadano [MC] obtuvo el 26% de la votación con lo que, por primera vez, una formación local se convertía en la segunda fuerza electoral de la entidad.

En 2018, llegaría el tsunami obradorista, que en el estado significó el triunfo de los candidatos del Movimiento Regeneración Nacional [Morena] —muchos de ellos sin haber hecho campaña—, en primer

lugar, Andrés Manuel López Obrador [AMLO]. Ese año el candidato presidencial morenista obtuvo el 64,2 % de la votación emitida entre la población sinaloense. Además, Morena alcanzó la fórmula de mayoría del Senado de la República, los ocho distritos federales electorales, la mayoría absoluta del Congreso local y siete de las dieciocho alcaldías, entre ellas las más densamente pobladas de la entidad.

Este triunfo rotundo del obradorismo significaba la derrota del PRI que, prácticamente, siempre había gobernado —incluso, técnicamente, con el “gobernador ciudadano” López Valdez— y eso, para muchos sinaloenses, especialmente para los sectores sociales más vulnerables, representaba un aire de esperanza. Fuera este desde la federación como desde el Congreso local; desde el Gobierno estatal a los municipios. La correlación de fuerzas era favorable para el obradorismo. Solo que pronto se vería que este triunfo construido alrededor de la figura de AMLO sería el principal freno para que las fuerzas en este y el resto de los estados de la República donde se había dado el tsunami electoral, pudiera desplegarse con todas sus potencialidades. Entonces, lo que tenemos es un obradorismo local sujeto a las directrices nacionales, que se expresaría en las candidaturas, pero, también, en los márgenes de actuación de los gobernantes.

Esto se vio claramente en la definición de las candidaturas a la Cámara de Diputados donde repitieron prácticamente todos los legisladores de la primera fase y el candidato a gobernador en los comicios de 2021, cuando se dejó correr a varios aspirantes, entre ellos a los alcaldes Jesús Estrada Ferreiro y Luis Guillermo Benítez Torres, de Culiacán y Mazatlán, respectivamente, dos de los activos del obradorismo de la primera hornada. También se apoyó a Rubén Rocha Moya para ser candidato a gobernador por Morena, por sus servicios prestados como presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República en los debates sobre la contrarreforma de la Ley de Educación de Peña Nieto.

De este modo, se da una fuerte confrontación entre quienes por un lado “habían picado piedra, cuando no había nada en el estado” y, por el otro, los “perredistas conversos al obradorismo”, que estaban

llegando cuando la mesa estaba servida y se servían con la cuchara grande. Es decir, no importaba tanto el proyecto político sino quién tendría el control de la organización sobre todo cuando el partido no contaba con una dirección estatal. En 2015, las corrientes se habían confrontado durante una visita de AMLO a Culiacán, terminando con la renuncia de dirigentes que provenían del PRD, la vieja izquierda y un sector entusiasta de jóvenes universitarios.

No obstante, en los comicios concurrentes de 2021, Morena y su aliado el PAS, y con un entorno de violencia por la incursión del crimen organizado en las elecciones municipales, ganan el Gobierno del estado llevando como candidato a Rocha Moya, obteniendo el triunfo en los siete distritos electorales y en los principales municipios de la entidad. Morena obtiene, además, la mayoría calificada con su aliado electoral más los que podría aportarle el PT y el PVEM. Una situación holgada luego de dos Gobiernos estatales que no habían contado con la mayoría absoluta del Congreso del estado, lo que había significado Gobiernos divididos.

El apoyo de los sinaloenses a Morena se refrendó en 2021, pero fue de la mano de las decisiones que se tomaban en Palacio Nacional. La primera decisión que acotó los márgenes de actuación del nuevo Gobierno fue el futuro de Quirino Ordaz Coppel, el exgobernador, quien todavía en funciones pactó con AMLO el futuro de las elecciones de ese año y administró la campaña de Mario Zamora Gastélum, candidato al Gobierno del estado por la coalición Va Por México integrada por el PAN, PRI y PRD. A cambio recibiría protección al terminar su Gobierno, dejando atrás algunos escándalos, principalmente vinculados con la construcción de obra pública y las cuentas públicas. Además, se le asignaría la titularidad de la embajada de México en el Reino de España.

La participación electoral fue similar a la ocurrida en 2016 con un promedio del 48-49 % de la lista nominal. Rocha Moya alcanzó el 56,6 % de los votos emitidos, mientras Zamora Gastélum obtuvo el 32,5 %. Asalta la pregunta de si era necesario ese pacto del obradurismo con Ordaz Coppel para ganar elecciones cuando la diferencia

final fue de 24 puntos porcentuales y, sobre todo, por el alto costo que tuvo para el Gobierno local que, con la decisión presidencial, perdió márgenes de operación, quedando atado a futuras decisiones del nuevo centralismo que termina afectando al federalismo.

## **La agenda de Gobierno morenista**

A primera vista las condiciones estaban dadas para que el “Gobierno de la esperanza” impulsara una agenda progresista en beneficio de la sociedad sinaloense después del largo periodo priista. Alimentaba esta idea la personalidad de Rocha Moya, quien es un histórico de la izquierda sinaloense, prueba de ello es que había sido su candidato a gobernador en dos ocasiones, obteniendo una votación alejada de lo testimonial. Su trayectoria desde las lides estudiantiles en el sur de Sonora y su militancia en el PCM y, más tarde, en el PRD, para muchos era garantía de que se estaba ante un exponente de las mejores luchas del pueblo sinaloense. Aunque, para otros, este había dejado de ser un personaje de la izquierda por haber trabajado como asesor y funcionario de Gobiernos priistas. Cualquiera que sea la verdad sobre su perfil, lo que determina a un político en funciones de Gobierno siempre serán las políticas públicas que implemente para atender las demandas en una sociedad compleja y demandante de soluciones de corto y mediano plazo.

Más allá del llamado Plan Estatal de Desarrollo (2021-2027), que en su presentación Rocha Moya lo definió de la siguiente manera:

Tenemos la decisión de ejercer un Gobierno democrático, basado siempre en el respeto a la ley, promotor del diálogo y la negociación como método para dirimir conflictos; un Gobierno que apoye la inversión privada, generadora de empleo para nuestra gente, nuestros jóvenes y que atienda siempre a los inversionistas comprometidos con Sinaloa; que sea, además eficiente, un Gobierno eficiente en el

cumplimiento de sus obligaciones y transparente en su rendición de cuentas de cara a la sociedad.<sup>5</sup>

¿Cuál es el diagnóstico hasta ahora más preciso del estado del desarrollo democrático en Sinaloa? ¿Qué se está haciendo por parte de este Gobierno que se define como progresista? ¿Cuáles serían los desafíos inmediatos? En definitiva, ¿dónde podría estarse truncando el “Gobierno democrático”?

La oferta de armonización de las políticas de la 4T está dada, pero no solo eso, también, atender al menos una parte de la agenda progresista pendiente que significa desde un punto de vista sustantivo ir más allá de los procesos electorales y, dar pasos firmes, para transitar desde una democracia representativa hacia una más amplia e integral, en el sentido cualitativo que le otorga el Índice de Desarrollo Democrático 2020.<sup>6</sup> Es decir, como “proceso por el cual el sistema político, con todos sus actores institucionales y sociales, construyen soluciones que le permiten acercarse a los fines de la democracia” que, en última instancia, siempre será elevar los niveles de vida y bienestar de todos los ciudadanos como, también, garantizar la seguridad pública.

Este índice politológico puesto en operación en 2010 por los miembros de un conjunto de instituciones académicas y de investigación nacionales<sup>7</sup> y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la construcción democrática de nuestro país,<sup>8</sup> aporta nuevos elementos para pensar lo democrático en una perspectiva amplia que salga de lo estrictamente electoral. Y, para lograr este propósito mayor, este complejo institucional hace un balance anual

<sup>5</sup> Ver <https://sinaloa.gob.mx/plan-estatal-de-desarrollo-gobierno-humanista-de-profunda-vocacion-social-y-pleno-compromiso-democratico/>

<sup>6</sup> Ver <https://idd-mex.org/>

<sup>7</sup> Fundación Konrad Adenauer en México, Polilat; Confederación USEM, El Colegio de México y el Centro de Estudios Políticos y Sociales con el apoyo del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://idd-mex.org/que-es-el-idd-mex/>

<sup>8</sup> Fundación Konrad Adenauer en México, Polilat; Confederación USEM, El Colegio de México y el Centro de Estudios Políticos y Sociales con el apoyo del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://idd-mex.org/que-es-el-idd-mex/>

del proceso en los 32 estados de la federación: “tanto en sus aspectos institucionales, como en el sistema político en su conjunto y del logro de un mayor desarrollo para la sociedad local”.<sup>9</sup>

Sinaloa, de acuerdo con el índice completo, ha logrado un avance moderado entre 2010 y 2020, es decir, entre el último año de Gobierno del priista Jesús Aguilar Padilla, todo el sexenio del “gobernador ciudadano” Mario López Valdez y los primeros cuatro años de Quirino Ordaz que, dicho sea de paso, el mandato fue de cuatro años diez meses por la armonización electoral federal y estatal.

Veamos. En 2010, en una escala del 1 al 32, Sinaloa alcanzó el lugar 23, para tener sus peores años de desarrollo democrático en el periodo 2012 y 2013, cuando descendió a los lugares 29 y 25, respectivamente. Luego sobrevendría una lenta, pero sostenida mejoría en el resto del sexenio de Mario López Valdez. Ya en el Gobierno de Quirino Ordaz se observa que Sinaloa entra al selecto grupo de “alto rendimiento democrático”: Yucatán, Baja California, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Tamaulipas, Sonora, Nuevo León y Coahuila, ubicándose en el décimo primer lugar en 2020 con un puntaje de 7 022 unidades que está lejos, muy lejos, de los 2 670 puntos que tenía en 2012, con lo que supera lo logrado en 2017, cuando Sinaloa alcanzó un puntaje de 6 844 unidades.

Sin embargo, en el registro de 2021, que ya corresponde al Gobierno de Rocha Moya, si bien conserva el lugar undécimo, cae por debajo de los 6 000 puntos, que representa el cuarto lugar de los últimos cinco años. Pero, veamos más detenidamente a Sinaloa a través de cada uno de los indicadores de calidad durante el periodo de estudio, para tener claro dónde están los activos y dónde los pasivos en el desarrollo democrático como, también, las áreas de oportunidad para mejorar los indicadores sustantivos.

En 2010, respecto al indicador de *democracia de los ciudadanos* únicamente los estados de Guanajuato y Colima se encontraban clasificados con “alto desarrollo democrático”. Sinaloa estaba situada

<sup>9</sup> Ver <https://IDD-mex.org/metodologia/>



al final de la escala en el lugar 30, con un pésimo puntaje de 3 336 puntos, solo por arriba de Baja California Sur y Chihuahua. Quizá, producto de los resultados de las elecciones de 2004, que fueron motivo de un largo, complicado y hasta tramposo litigio poselectoral, que terminó beneficiando al candidato del PRI.

Sin embargo, en 2020 ya eran cuatro estados los que se encontraban en el selecto grupo de “alto desarrollo democrático”: Hidalgo, Yucatán, Tabasco y Tamaulipas. Ese año, Sinaloa había logrado mejorar su posición ubicándose en el décimo tercer lugar, aunque en este indicador su mejor año había sido 2017, cuando se colocó en el décimo lugar, con un puntaje de 6 278 unidades en el grupo de “desarrollo democrático medio”. Sin embargo, en 2021 retrocede a 4 517 puntos para ubicarse en el lugar 16, es decir, en cuatro años retrocede seis posiciones.

En tanto, en el indicador de *democracia de las instituciones*, en 2010 únicamente estaban clasificados cuatro estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal y Colima, en el grupo con “alto desarrollo democrático”. Sinaloa se encontraba en un lejano lugar 26, con un puntaje de 4 511 unidades, dentro del núcleo de los estados con “desarrollo democrático medio”. En 2017 había mejorado ascendiendo al lugar 21 con un puntaje de 3 521 unidades y en 2020 se ubicó en el lugar 11, con un puntaje de 3 847 unidades, situado en el grupo de estados con desarrollo bajo. También en este indicador retrocedió aproximadamente 200 puntos al ubicarse en 3 644 que le representó el lugar 12 de esta escala.

Un dato que destaca, para fines de comparación, es que, para este último año, ningún estado alcanzó a estar en el selecto grupo de “alto desarrollo democrático”, lo cual confirma que la democracia, como forma de relación institucional, es voluble y no es que un estado llegue y se quede para siempre en el mismo lugar, sino es un proceso dinámico en permanente construcción con sus avances y retrocesos. Depende de la solidez de las instituciones, del dinero invertido en políticas públicas eficaces, de las circunstancias sociales y políticas que

le rodean y el comportamiento de los actores sociales, económicos y políticos.

Así lo demuestra la dimensión referida a la *democracia social*. El estado de Sinaloa en 2010 se encontraba en el sexto lugar nacional con 7 794 puntos con alto desarrollo democrático; para 2020 había retrocedido dos espacios, ubicándose en el octavo lugar con 7 070 puntos entre los estados de desarrollo democrático medio, lo cual es significativo porque ese año hay un descenso generalizado en la escala, con excepción de Baja California. El estado fronterizo logró el distintivo de ser el único de la República con el más “alto desarrollo democrático” del país, bien por sus ciudadanos, pero mal para el resto del país. Y, en 2021, es Sinaloa la entidad que se encuentra en primer lugar con 1 414 puntos, lo que está asociado principalmente a los programas sociales del obradorismo más que a una política pública propia en el Gobierno del estado.

Sinaloa, durante el periodo de Gobierno de Quirino Ordaz, tuvo un buen arranque logrando posicionarse en el segundo lugar en 2017, pero en este indicador en 2020 cayó hasta el octavo lugar, lo cual representa un retroceso en los niveles de bienestar y equidad de la población sinaloense producto de las limitaciones médicas y hospitalarias de la pandemia que, en su peor momento, tuvo una pérdida del 10 % del empleo formal.<sup>10</sup>

Finalmente, en cuanto al indicador de *democracia económica*, Sinaloa desde 2011 ha tenido una mejoría constante pues en aquel año se encontraba en el lugar catorce dentro del grupo de “desarrollo democrático medio” con 8 970 puntos y, para 2017, había escalado al lugar once y, finalmente, en 2020, se ubicaba en el noveno lugar con 7 570 puntos en el sector de los estados de desarrollo medio. A una distancia media de la Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro, Aguascalientes, Durango y Estado de México, que ocupaban los primeros lugares.

<sup>10</sup> Ver <https://www.luznoticias.mx/2020-07-20/sinaloa/sinaloa-pierde-61-mil-empleos-por-coronavirus-c>

Entonces, en términos generales, Sinaloa tiene en el periodo de evaluación una mejoría sensible en términos de desarrollo democrático, y eso, coincide con las evaluaciones de percepción positiva que se hacían de la gestión del Gobierno de Quirino Ordaz.<sup>11</sup> Sin embargo, las conclusiones que arroja este estudio ofrecen varias áreas de oportunidad que el Gobierno de Rocha Moya debería tomar en cuenta para el diseño de políticas públicas destinadas a la participación ciudadana, al mejoramiento de la vida pública y al bienestar de los sinaloenses, sobre todo considerando que Morena y su aliado el partido sinaloense tienen mayoría calificada en el Congreso local. En este indicador, Sinaloa escala en 2021 hasta el tercer lugar con 1 228 puntos, lo que para ser el primer año del Gobierno obradorista es muy importante en tanto toca, para bien, los bolsillos de la ciudadanía. En suma, en el primer año de Gobierno de Rocha Moya se le acomodaron las coordenadas en dos de las cuatro dimensiones, lo que exige conservar en lo avanzado y poner énfasis en la democracia de los ciudadanos y las instituciones.

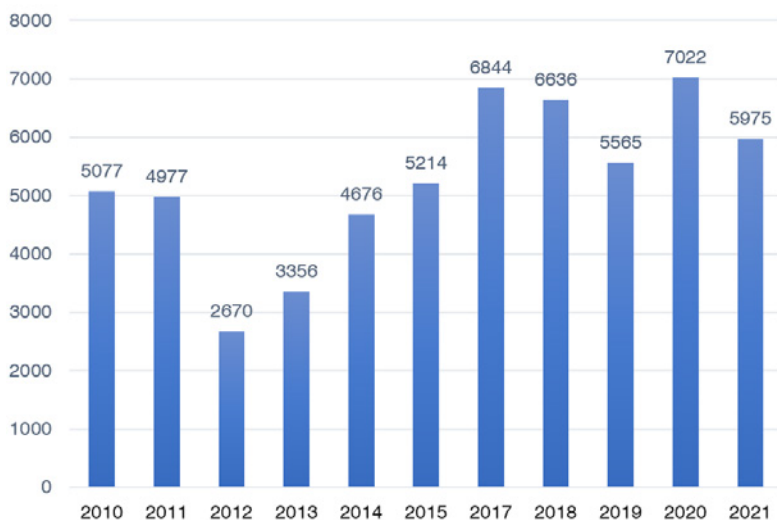
Esto significa apostar por estrategias para estimular la participación ciudadana y buscar cómo elevar la recaudación fiscal para obtener más dinero destinado a la inversión en políticas públicas.<sup>12</sup> Dado que es una información muy escueta la que ofrece el estudio de marras, es conveniente robustecerla, como posibles alternativas de solución a los grandes problemas de Sinaloa.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ver <https://www.debate.com.mx/politica/Municipios-son-mas-exigentes-al-evaluar-a-Quirino-Ordaz-Coppel-20190507-0049.html>

<sup>12</sup> Ver <https://IDD-mex.org/sinaloa-2020/>

<sup>13</sup> A efectos de esta parte del trabajo tomamos como referente dos investigaciones: la del autor de este capítulo: “La política que Sinaloa necesita: sistema electoral, sistema de partidos y buen gobierno”, en Hernández Norzagaray, Ernesto y Guillermo Ibarra Escobar (2021). *Los grandes problemas de Sinaloa*. México: Tirant Lo Blanch/Universidad Pedagógica de Sinaloa-Gobierno de Sinaloa; y DataMéxico-Sinaloa. <https://data-mexico.org/es/profile/geo/sinaloa>

*Gráfica 1. Sinaloa: Evolución con el IDD-México*



Fuente: IDD. <https://datamexico.org/es/profile/geo/sinaloa>

Ya fuera del análisis del IDD y antes de dar paso a las conclusiones de este trabajo, quiero señalar que, como un episodio más de las reformas electorales que México ha experimentado en su dilatado proceso de cambio político, en diciembre de 2022, cuatro años después de que López Obrador y su partido Morena asumieran la presidencia de la República, se presentó en el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional orientada a modificar profundamente el sistema electoral y de partidos. Sin embargo, el partido del presidente y sus aliados no tenían la mayoría calificada de los votos legislativos y tuvieron que retroceder para promover el llamado “Plan B”, que pretende tres grandes objetivos mediante reformas a leyes secundarias: 1) el correspondiente a la ampliación de los derechos políticos, particularmente aquellos que tienen que ver con el voto de los discapacitados y los mexicanos que residen en el extranjero, como también se

regula la paridad de género en gubernaturas; 2) en materia del Sistema Nacional Electoral busca disminuir presupuesto, estructura y competencias al Instituto Nacional Electoral [INE], incluso se plantea la desaparición del Programa de Resultados Electorales Preliminares [PREP]; y 3) en materia de justicia electoral, entre otras cosas, intenta modificar el sistema de medios de impugnación y también los mecanismos de fiscalización a partidos y de remoción de los consejeros electorales. Como ya decía, en estos momentos la propuesta de AMLO se encuentra siendo analizada por los ministros de la Suprema Corte, quienes resolverán si es o no constitucional.

## Conclusiones

El largo camino del proceso de liberalización política que llevó a la sustitución del viejo modelo de partido hegemónico por otro marcado por la alternancia en el poder sentó las bases de un sistema electoral democrático donde las elecciones juegan un papel definitivo, para decidir entre ganadores y perdedores en las contiendas por los votos. Esto es, una serie de ocho reformas constitucionales y sus correspondientes cambios en las leyes secundarias son, hasta ahora, las piezas de nuestra arquitectura institucional para dirimir los conflictos derivados de la disputa periódica por el poder político en un sistema de partidos pluralista en el ámbito federal, los estados y municipios de la federación.

Con ello se cumple una de las hipótesis de los procesos de liberalización, es decir, que esta puede terminar en la democratización del sistema político. Sin embargo, adoptar esta “vía de las elecciones” no garantiza que, llegando a la terminal de la democracia electoral, se transite a nuevos estadios democráticos. Y tampoco garantiza que se evite un proceso regresivo. Sino todo lo contrario. Se puede volver al pasado. A la instalación de estructuras que, teóricamente, se habían desmantelado y echado al

basurero de la historia. Esa posibilidad está a la vuelta de la esquina en sociedades donde los demócratas no abundan y se imponen los intereses de los poderes formales y fácticos.

Sinaloa es un claro ejemplo de cómo se replicaron las reformas constitucionales federales y no siempre se lograron armonizar en la entidad de la mejor forma. La historia de su transición está marcada por el conflicto, que no siempre se procesó ordenadamente en beneficio de la ciudadanía. Los fraudes electorales son parte de esa historia por la consecución de los votos. Peor aún, en los comicios de la última década está la presencia abierta de los grupos criminales operando en favor o en contra de partidos y candidatos, coaliciones y programas alternativos, lo que ha terminado por envolver con un velo de temor lo que deberían ser ejercicios civilizados de la voluntad popular.

El resultado de este tipo de consultas ciudadanas (las elecciones como competencia por los votos), es el daño que se infringe a la legitimidad democrática; a una representación política que debería tener como tarea única la que le marca la Constitución y no los poderes fácticos, especialmente, los armados.

Eso, más la falta de visión de Estado, provoca ejercicios erráticos en la administración pública que llevan irremediablemente al desperdicio de los recursos escasos, a perder de vista lo principal para atender lo secundario. Y ahí está el ejemplo que nos ofrece el Índice de Desarrollo Democrático y las sugerencias para avanzar, teniendo como destino políticas públicas progresistas destinadas a abatir los grupos criminales. Pero es aquí donde se encuentra un déficit notorio, porque los aspectos valorados y recomendados por el IDD no se toman en cuenta para el diseño e instrumentación de políticas públicas. Sea por los crecientes homicidios dolosos como por los desaparecidos que en Sinaloa se cuentan por miles.

Apunto algunos de los desafíos que un Gobierno democrático debería combatir: el crimen organizado, la inseguridad y, con especial énfasis, el combate al feminicidio; reducir las bolsas de

pobreza y mejorar uno de los salarios más bajos del país; ampliar la cobertura de salud de manera que la población más vulnerable tenga acceso a estos servicios que se hicieron especialmente notorios durante la pandemia del COVID-19, lo que significó decenas de miles de contagios y fallecimientos. Asimismo, reducir la corrupción y el despilfarro en el servicio público a la par de un incremento en la recaudación pública para impulsar políticas públicas de alto impacto social.

En definitiva, la alternancia de Gobierno PRI-Morena, plantea problemas y desafíos de primer orden para los nuevos gestores públicos y, como siempre sucede en el ejercicio de Gobierno en condiciones de recursos escasos, también obliga a la creatividad y a la austeridad republicana, que se ha esgrimido como bandera irrenunciable del morenismo. Si eso ocurre, el nuevo Gobierno tendrá mayores márgenes de operación, y podría hacer efectivas políticas públicas con un alto impacto social, revirtiendo así los lastres que ha significado dejar crecer la influencia del crimen organizado en todas las esferas de la vida sinaloense.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel (1991). Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América latina. *Revista de Estudios Políticos*, (74), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Córdova Morales, Úrsula Viridiana (2016). La alternancia política en Mazatlán, Sinaloa (1983-1989). La influencia del movimiento empresa-

- rial. Una mirada hacia los procesos de cambio municipal en México. *Revista Iberoamericana de Ciencias*, 3(6), 133-152. <http://www.reibci.org/publicados/2016/nov/1900113.pdf>
- Cotarelo, Ramón (1991). Transición Democrática en España. En Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós.
- Easton, David (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fundación Konrad Adenauer en México. (s. f.) *Polilat; Confederación USEM*. El Colegio de México / Centro de Estudios Políticos y Sociales con el apoyo del Instituto Nacional Electoral. <https://IDD-mex.org/que-es-el-IDD-mex/>
- Hernández Norzagaray, Ernesto (1992). *Sistema electoral y sistema de partidos en Sinaloa*. México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (1997). *La liberalización política mexicana. Legislación y procesos electorales en los estados de Baja California, Michoacán y Sinaloa (1977-1992)*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2002). *Sistema electoral y sistema de partidos en Sinaloa*. México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa / Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2006). *Poliarquía sinaloense: cambio y continuidad en las elecciones de 2004*. México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa / Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2009). *Los Méxicos electorales: integración, organización y administración electoral*. México: Instituto Federal Electoral.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.



- Huntington, Samuel P. (1990). *El orden político en las sociedades de cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Loaeza, Soledad (1994). *La experiencia mexicana de liberalización*. [https://www.academia.edu/29494672/La\\_experiencia\\_mexicana\\_de\\_liberalizaci%C3%B3n](https://www.academia.edu/29494672/La_experiencia_mexicana_de_liberalizaci%C3%B3n) 25
- Merino, Mauricio (2014). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Morlino, Leonardo (2008). Calidad democrática entre líderes y partidos. <https://portalanterior.INE.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDDEventosForosAcademicos/EventosForos-2008/PPs-CalidadDemocracia/PPs-CalidadDemocraciadocs/Conferencia01-LeonardoMorlino.pdf>
- Nohlen, Dieter (1989). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillippe C. y Whitehead, Laurence (comps.) (1988). *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Przeworski, Adam (1986). La democracia como resultado contingente de los conflictos. *Zona Abierta*, (39-40), 1-26.
- Puhle, Hans-Jürgen (1999). *Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas*. <http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf>
- Rustow, Dankwart A. (1970). Transition to democracy: towards and dynamic model. *Comparative Politics*, (2), 337-363.
- Rustow, Dankwart A. (1992). Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico. En Mauricio Merino (ed.), *Cambio político y gobernabilidad*. Ciudad de México: CNCPyAP-Conacyt.

- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, Joseph A. (2016). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis.



# Democracia, elecciones y violencia en Sonora: los desafíos actuales

*Juan Poom Medina*



**Sonora**

## **Introducción**

En este texto se propone una serie de reflexiones que buscan responder al objetivo de estudiar distintos procesos que Sonora ha experimentado en las últimas décadas para mostrar los rasgos distintivos de su democracia local. Como se puede intuir, el reto no es fácil de exponer considerando las circunstancias actuales que

todas, o bien la mayoría de las entidades del país, enfrentan en estos tiempos de alta violencia, una marcada polarización ideológica, continuidad en el crecimiento de las brechas de la desigualdad y, en algunos casos, el efecto pernicioso de diseños de políticas públicas de los Gobiernos en turno.

El estado de Sonora se encuentra situado en el norte de México, tiene una extensión territorial de 179 354 kilómetros cuadrados que representan 9,1 % del territorio nacional. Cuenta con una población de 2 944 840 habitantes, que representa el 2,3 % de la población nacional, distribuidos en 50 % de hombres y 50 % de mujeres. De un total de setenta y dos municipios que integran el estado, la ciudad de Hermosillo es la capital, y las principales actividades económicas en toda la entidad son el comercio, ganadería, minería, pesca y agricultura, incluyendo actividades recientes de industria maquiladora y procesamiento de alimentos (INEGI, 2020).

El abordaje de este capítulo, para alcanzar el objetivo descrito, retoma una propuesta teórica desde la cual pueden observarse a las democracias subnacionales, que se encuentran dentro de un país constitucionalmente democrático y representativo, que cuenta con un sistema de partidos diversificado y competitivo, una ciudadanía que viene mostrando rasgos de tener y usar la información que percibe, pero en donde sus historias políticas locales, en algunos casos, siguen resintiendo las prácticas del modelo de partido hegemónico; como en Sonora, que apenas en décadas recientes ha emprendido un proceso de cambio, vía elecciones, para eliminar algunos de los rasgos autoritarios que se arraigaron.

En el segundo apartado se ofrece un amplio panorama de la dimensión electoral, en específico se hace un esfuerzo por analizar los distintos periodos que dieron paso a la transición desde la hegemonía de partido hasta el arribo de la pluralidad política vía alternancias electorales. Especialmente, el estudio se centra en las elecciones de gobernador, alcaldías y distritos electorales locales. El análisis de esta dimensión es clave para mostrar que uno de los obstáculos de la democracia sonoreNSE ha sido el proceso

paradójico de que, pese a las alternancias electorales, apenas en 2021 empezó a visualizarse un cambio de fondo en la forma de gobernar.

En el tercer bloque del texto se brinda una exposición descriptiva breve de la situación del narcotráfico, uno de los obstáculos que resiente cualquier democracia local, un flagelo que, como sucede en la mayoría de las entidades del país, en Sonora, dadas sus características como entidad fronteriza con Estados Unidos, resiente sus repercusiones. Ciertamente, la vida ordinaria social transcurre, pero no puede ocultarse que hay una relación entre la forma de gobernar con los temas que afectan a las sociedades. Por último, se desarrolla un apartado exclusivamente para relacionar y discutir cada una de las dimensiones descritas a lo largo del documento, en la idea de concretar alguna posición respecto al estado que guarda la democracia sonorense.

## **Una mirada teórica sobre la democracia subnacional**

El libro *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, publicado en el año 1999, muestra uno de los primeros esfuerzos explicativos desarrollados durante esa década para comprender el doble proceso que estaba atravesando el país en el marco de una acelerada transición a la democracia nacional y las peculiaridades de las regiones o entidades. Los editores del libro, Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, dieron paso a la publicación de un producto que con el tiempo continúa siendo un referente para comprender el vertiginoso y complejo proceso de democratización en México revisado desde la política subnacional, un tema que incluso entrado el siglo XXI, se le siguen añadiendo reflexiones y, especialmente, datos que ilustran el estado que guarda la democracia nacional y las particularidades locales.

Estos autores elaboraron algunas preguntas generales, pero a su vez, específicas, con la que se buscaba comprender la situación

de la democracia en el país: ¿cuál es la contribución potencial de los agentes democratizadores que operan a nivel subnacional a la transición democrática a nivel nacional? ¿Cuál ha sido, específicamente, el papel del Gobierno estatal y local controlado por el partido de oposición y los movimientos populares autónomos en la promoción de la democratización en México? (Cornelius et al., 1999, p. 3).

Para dar cuenta del contexto que prevalecía (y en algunas pocas entidades) todavía prevalece, en cuanto a la dependencia política respecto a las decisiones que emanan desde el centro del país, en el libro citado se recurre a la conceptualización clásica, publicada en 1972 por Richard Fagen y William Tuohy en el texto *Power and privilege in a mexican city*, sobre las relaciones centro-periferia en la política mexicana. La cita siguiente de estos autores muestra el fondo de su propuesta:

En este modelo, los actores políticos del estado y de la localidad fueron dependientes del centro a través de relaciones clientelares y familiares, incentivos económicos, lealtades partidistas y coerción. Los políticos subordinados buscaban evitar poner en situaciones embarazosas a sus patrones de más alto nivel dentro del aparato de Gobierno y del Partido Revolucionario Institucional [PRI], por ejemplo, con excesos de autoritarismo o espectaculares actos de corrupción. La directa intervención del presidente fue una posibilidad que sirvió preventivamente como potencial disciplina para los —alborotadores— que podían ser gobernadores, diputados, líderes sindicalistas, o caciques locales. (Fagen y Tuohy, 1972)<sup>1</sup>

También se señala, en el mismo texto de Fagen y Tuohy (1972), que a partir de los años ochenta, como algunos historiadores y politólogos nos recordaron, la centralización, el control presidencial y la disciplina partidista dentro de las reglas del Partido Revolucionario Institucional [PRI] y los Gobiernos locales afiliados fueron en

<sup>1</sup> La traducción es mía.

descenso a través de un proceso de “liberalización política” (Meyer, 1986; Knight, 1990; Fox, 1992; Rubin 1990, citado en Cornelius et al., 1999, p. 4). Así, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pero de forma más acelerada durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), fue evidente el debilitamiento del control de las regiones locales en el país.

Como se referencia en estas citas, puede decirse que en esos años inició un proceso de alternancias electorales en las entidades, que acompañaron a las primeras derrotas del PRI en municipios y distritos electorales. En el abordaje que puede hacerse sobre la democracia en Sonora, resultan indispensables estos antecedentes porque permiten comprender las raíces u origen del proceso de democratización subnacional aun cuando la discusión más amplia se centraba en la transición nacional.

Esta necesidad se debe, en principio, porque el libro coordinado por Cornelius hace referencia a la movilidad política local que influyó en los resultados electorales del año 2000, cuando la derrota del PRI en las elecciones presidenciales puso fin a una larga etapa de Gobiernos de ese partido en la historia política de México. Su fuerza había sido dimensionada desde la década de los setenta cuando el politólogo italiano Giovanni Sartori propuso que el sistema de partidos en México era de tipo hegemónico pragmático, distinto al sistema de partido único que prevaleció en la Unión Soviética y del sistema de partido dominante que se configuró en Japón y la India (Sartori, 1976). Este argumento del politólogo florentino fue “tan preciso”, que su propuesta o tipología fue aceptada por los estudiosos del sistema político mexicano de aquella época y tuvo una larga influencia en los estudios electorales, porque retrataba de forma única lo que acontecía en la política electoral nacional y, específicamente, en el sistema de partidos.

La observación específica de este autor sobre la hegemonía de partido refería, por una parte, “la fuerza duradera y abrumadora del PRI y la casi inmovilidad de la representación de los partidos menores” (Sartori, 1976). A esa idea puede agregarse la dificultad



para distinguir al PRI nacional respecto al PRI que se había establecido en las entidades, pues la capacidad de centralización política fue determinante durante el periodo de hegemonía. Tal como lo señalan Fagen y Tuohy (1972), el priismo local se constituía en una especie de agencia de gestión que solo ejecutaba las decisiones políticas que provenían del centro del país, especialmente si se trataba de nombramientos para candidaturas y construcción de gabinetes de Gobierno. En otras palabras, para el PRI hegemónico lo importante fue ganar elecciones y controlar los puestos de representación política, además de buscar mantener bajo control y dominio los espacios en los que la sociedad podía manifestarse (Garrido, 1982).

El contexto en el que nació el Partido Acción Nacional [PAN] como opción política nacional fue con una serie de reglas del juego político adversas. Primeramente, jugó el papel de oposición satélite o fiel, décadas después como oposición competitiva en algunas entidades del país. Así llegaron las primeras alternancias en municipios, distritos electorales y, a partir de 1989, en gubernaturas ganadas por este partido político (Reynoso, 2009). Específicamente, la del estado de Baja California.

El periodo hegemónico también fue sinónimo de autoritarismo. Por ello, en esa época se buscaba mayor apertura del sistema político. La oposición al régimen empezaba a manifestarse mediante la construcción de partidos de izquierda antisistema que aglutinaban en sus discursos temas y problemas relacionados a la distribución del ingreso, justicia, libertad, derechos humanos, violencia política, la poca tolerancia a las voces críticas del Gobierno, entre otros temas que derivaban de un *statu quo* hegemónico. Las consecuencias de ver ganar a un solo partido político y concebir procesos de organización de elecciones manipuladas también permitieron que el Estado utilizara el monopolio de la fuerza para ensañarse con la militancia partidista de izquierda que se oponía a las decisiones de Gobierno, especialmente la comunidad estudiantil recibió respuestas violentas excesivas (González Casanova

y Cadena-Roa, 1988). El autoritarismo de entonces, que derivaba de la presencia de un sistema de partidos hegemónico, buscó siempre el control e influencia de todos los rincones sociales, principalmente, logró colonizar los espacios estatales y municipales de México.

Sonora fue un ejemplo de lo anterior por ser una entidad desde donde salieron a la escena nacional los caudillos de la Revolución. El peso del poder central en Sonora fue consistente debido a la fuerza de los personajes locales con presencia en la política nacional, incluso en los años recientes. En ese sentido, importa centrar las ideas en estas últimas décadas para ubicar los principales elementos de la democracia local.

### **El ciclo de la dimensión electoral en Sonora: deshegemonización, pluralidad y alternancia**

En las últimas cuatro décadas, de 1979 a 2021, las elecciones locales en Sonora se caracterizaron por transitar de una etapa de hegemonía partidista a otra de pluralidad en la cual se empezaron a compartir los escaños de representación política. En la parte final de esas décadas, apareció la última etapa de los tiempos electorales sonorenses caracterizada por altos niveles de competitividad electoral (Poom, 2007), y una de sus principales consecuencias, la alternancia en el escaño de gobernador.

Puede decirse que la política electoral de Sonora, durante este ciclo, ha cumplido con algunos requisitos que los procesos de democratización demandan. Por una parte, tener elecciones competitivas con varias alternativas políticas y, por otra, que la alternancia electoral sea parte de un proceso institucionalizado vía resultados electorales (Dahl, 1971). Incluso, uno de los datos importantes que se muestra en la etapa de alternancias en el escaño de gobernador en la entidad ha sido los últimos tres procesos electorales que se han presentado: en 2009 con la victoria del PAN y la derrota del

PRI; en 2015 con la victoria del PRI y la derrota del PAN, y en 2021 con la victoria de Movimiento Regeneración Nacional (Morena)<sup>2</sup> y la derrota del PRI, es decir, la entidad en los últimos doce años ha tenido tres tipos de alternancias distintas.

Estos factores pueden resultar básicos para una entidad norteña que tardó más de siete décadas en transferir el puesto de gobernador a un partido político distinto al PRI, y cuando eso sucedió, el partido de la primer alternancia, el PAN, al final del mandato entregó resultados magros de gestión pública abonando a la idea respecto a que la alternancia electoral no es la panacea de la democracia, ni la “varita mágica” para resolver problemas públicos de fondo, ni tampoco que las clases políticas se recomponen a través de la victoria electoral de un partido político distinto al PRI.

En ese sentido, para comprender la situación de la democracia electoral en Sonora es importante describir la evolución que las elecciones han tenido a lo largo de las últimas décadas, y con ello aproximarnos a conocer cómo se llegó a la etapa de alternancia electoral en el escaño de gobernador y el camino que siguió el proceso de compartir el poder en los escaños del Congreso local y los municipios.

### ***Deshegemonización partidista en Sonora, 1979-1997***

De la misma forma como lo establecieron Fagen y Tuohy (1972) en su argumento general, Sonora vivió un largo periodo de hegemonía de partido que se reflejaba en la forma de vida social y particularmente en la organización de las elecciones. Una referencia de la literatura electoral local señala a las elecciones de los años setenta bajo el título “El limbo electoral sonorense 1970, 73, 76” (Reynoso, 1991), en el que se muestran los altos porcentajes con los que el PRI

<sup>2</sup> Este partido político fue fundado por Andrés Manuel López Obrador [AMLO] el 2 de octubre de 2011.

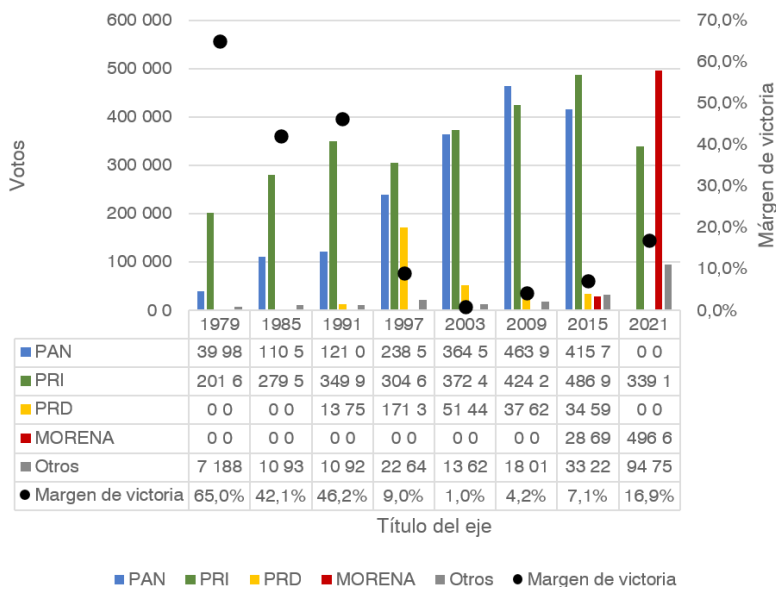
ganaba las elecciones y las pocas novedades que entonces podían mostrarse.

No hubo sorpresas. Nada importante sucedió en las elecciones sonorenses de 1976. El PRI volvió a lograr más del 90 % de la votación, prácticamente diez décimas más que la que obtuvo a nivel nacional. El estado sonorense seguía siendo más priista que la nación mexicana. La oposición electoral se localizó, una vez más, en la micropolítica municipal y en algunas de las manchas urbanas del estado, que apuntaban, como ya indicamos, claras tendencias de competencia electoral. (Reynoso, 1991, p. 194)

El mismo autor sostenía la idea de que a partir de los años ochenta la transición mexicana significó para Sonora un nuevo periodo electoral, “con características notablemente distintas a las que las elecciones sonorenses habían tenido en décadas pasadas” (Reynoso, 1992, p. 239). De hecho, ese argumento es pieza clave para afirmar que el periodo correspondiente a los años ochenta fue un proceso de deshegemonización partidista en donde las elecciones locales comenzaron a cambiar a través del avance de la oposición en un contexto de crisis económica en México y, en general, en América Latina.

Buscando mostrar las etapas que se han anunciado: deshegemonización partidista, pluralidad y alternancia electoral, en la Figura 1 se presenta el comportamiento de la votación agregada en las elecciones de gobernador. Al final de la figura se anota el margen de victoria entre el partido ganador y su más cercano competidor en cada elección, como evidencia del proceso de cambio de las elecciones, particularmente se distingue el momento en que ese tipo de comicios fueron cerrándose en cuanto a resultados electorales se refiere.

Figura 1. *Votación agregada y margen de victoria en las elecciones de gobernador, 1979-2021*



Fuente: Elaboración propia con base en: para 1979 y 1985, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. [CIDAC], <http://elecciones.CIDAC.org/>. Para el periodo 1991-2021, se utilizaron los resultados oficiales que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora [IEE Sonora] publica, [www.ieesonora.org.mx](http://www.ieesonora.org.mx)

Durante el periodo de 1979 a 1991, hubo tres elecciones para gobernador. Todas las ganó el PRI con amplios márgenes de victoria. En 1979, Samuel Ocaña García derrotó en las urnas al primer exalcalde panista de Hermosillo, Jorge Valdez Muñoz, con un margen de victoria de 65 puntos porcentuales. En 1985, Rodolfo Félix Valdés ganó las elecciones al candidato del PAN, Adalberto “El Pelón” Rosas, con una distancia de votos de 42,1%. En 1991, Manlio Fabio Beltrones Rivera obtuvo el triunfo sobre el candidato panista, Moisés Canale, con una diferencia de 46,2%. Cada una de estas elecciones son parte de

la historia electoral contemporánea de la entidad en donde el PRI obtenía sendas victorias electorales. Fueron tiempos de protesta de algunos actores políticos que levantaron la voz anunciando lo que llamaban fraudes electorales. Destaca un trabajo periodístico que obtuvo el Premio Nacional de Periodismo 2002, que estudia la contienda electoral de 1985, para el que se utilizó información desclasificada del entonces Centro de Investigación y Seguridad Nacional [CISEN]; sus conclusiones se refieren al diseño de un fraude electoral que permitió la victoria del PRI en aquella ocasión (Zúñiga, 2002). Desde entonces, la figura de Adalberto Rosas López tuvo una presencia importante en el electorado sonorense.

El periodo de deshegemonía partidista fue más importante por el avance que la oposición empezó a tener en la captación de votos, que por las victorias que se podía cuantificar de los partidos distintos al PRI. Aunque no había novedades en las elecciones de gobernador, destaca la paradoja que existió durante el sexenio de 1991-1997, durante el cual las inercias políticas nacionales impulsaron con más claridad el proceso de deshegemonización. Durante el Gobierno encabezado por Manlio Fabio Beltrones empezó a darse el seguimiento del proceso de reforma constitucional de fines de los años ochenta, que dio origen a las subsecuentes reformas electorales en el plano federal iniciadas a partir de 1991, que abrieron el camino para organizar las elecciones de manera diferente a las del periodo hegemónico.

En Sonora, el proceso de reformas electorales federales se fue retomando gradualmente debido al papel “relevante” que la entonces oposición tenía frente a la hegemonía de partido. Aparte, la mano rígida en la forma de gobernar de Beltrones desde el inicio de su gestión empezó a desgastarse debido a la intromisión de su Gobierno en la autonomía de la Universidad de Sonora, al crearle e incorporarle en su funcionamiento, sin el consentimiento de la comunidad, una nueva Ley Orgánica. Por ello, cuando la federación envió señales a las entidades para que reformaran y sincronizarán sus marcos electorales, en Sonora no hubo mayor contratiempo.

En esos años las reformas electorales propusieron la creación del entonces Instituto Federal Electoral [IFE], y en las entidades empezaron a nacer los Consejos Estatales Electorales. El discurso que se pronunciaba entonces señalaba que se trataba de órganos ciudadanos imparciales. En el caso de Sonora, en 1993, nació el Consejo Estatal Electoral de Sonora [CEE] cuya primera generación de consejeros fueron propuestos directamente, como señalaba la ley, por el entonces gobernador Manlio Fabio Beltrones (Poom y Reynoso, 2003).

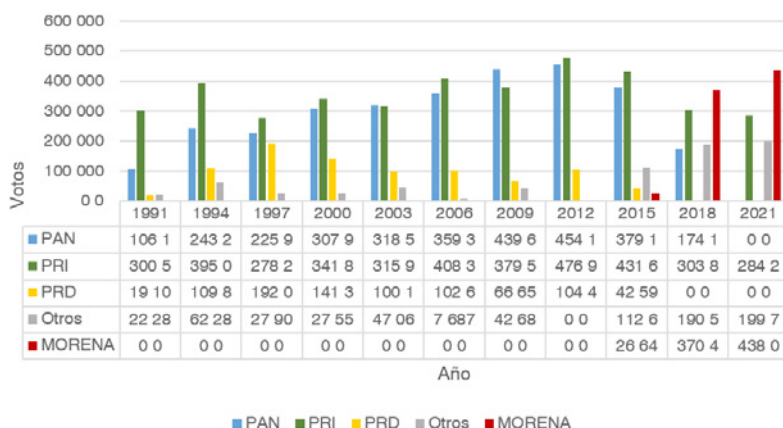
La prueba inicial que se le impuso a esa primera generación de consejeros fue las elecciones locales de 1994; sin embargo, las que marcaron cierta diferencia fueron las elecciones de 1997, que incluyeron la renovación del puesto de gobernador. En otro momento, se ha señalado que los comicios de 1997 fueron “parteaguas” de la historia electoral contemporánea en la entidad, por el tipo de competencia política que se desarrolló. Como estaba previsto, nuevamente ganó el PRI, pero en el marco de unas elecciones en las que se inauguró la consolidación de la pluralidad política en la entidad que llegó al Congreso local mediante la conformación de la primera legislatura sin mayoría para ese partido en el Gobierno, y con las victorias electorales municipales que compartieron otros partidos políticos de oposición. Finalmente, el margen de victoria con el que el candidato del PRI, Armando López Nogales, le ganó la contienda al candidato del PAN, Enrique Salgado, se redujo a nueve puntos porcentuales, dejando atrás aquellos márgenes de victoria holgados en favor del PRI.

En esas elecciones, el Partido de la Revolución Democrática [PRD], con el candidato Jesús Zambrano, captó 171 312 votos y se convirtió en la tercera alternativa política con mayor número de sufragios. Con ello, superó la participación que tuvo, en 1991, el entonces candidato de ese mismo partido político, Ramón Danzós Palomino, quien obtuvo 13 754 votos. De hecho, los votos captados por el PRD en las elecciones de 1997 fueron un tema que puso en la mesa de discusión la hipótesis de que ese partido había recibido apoyo del entonces gobernador Beltrones en la región sur de la entidad. Lo cierto es que los comicios de 1997 para gobernador fueron los últimos escalones del

proceso de deshegemonización partidista en la entidad, que permitieron alcanzar el periodo de pluralidad.

Las observaciones anteriores también son evidentes en las elecciones de los presidentes municipales. En la Figura 2 se muestra la evolución de la captación de votos de los dos principales partidos de oposición: PAN y PRD. Es importante destacar que los datos mostrados para el caso de las elecciones de alcaldes y, más adelante, de diputados locales corresponden al periodo 1991-2021. Sin embargo, el análisis también sugiere que, en ambos casos, municipios y distritos, antes de las elecciones de 1997, hubo un periodo de dehegemonización y posteriormente llegó la fase de pluralidad política.

*Figura 2. Votación agregada para presidente municipal. Sonora, 1991-2021*



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales del IEE Sonora. [www.ieesonora.org.mx](http://www.ieesonora.org.mx)

Por ejemplo, la captación de votos que obtuvieron el PAN y el PRD en las elecciones de 1991 y 1994 fue incremental, y si agregamos los resultados de las elecciones de 1997, el partido que demuestra mayor consistencia en captación de votos es el PRD.



En el caso del PRI, los datos muestran el declive en cuanto a captación de votos que tuvo de 1994 a 1997. No debe olvidarse que, durante ese periodo, hubo dos reformas electorales importantes que formularon nuevas reglas del juego: la primera, en 1993, para enfrentar los comicios de 1994, y la segunda, en 1996, para atender los rezagos que quedaron pendientes, así como los nuevos retos derivados de las adecuaciones que se le hicieron al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El impacto de las nuevas reglas en el avance de los partidos políticos de oposición en Sonora se convirtió en un nuevo tema de estudio de esos años (Poom, 2007). Sin embargo, lo que importa comunicar es que los datos siguen sugiriendo que el sistema de partidos local se encontraba inmerso en un proceso de deshegemonización partidista.

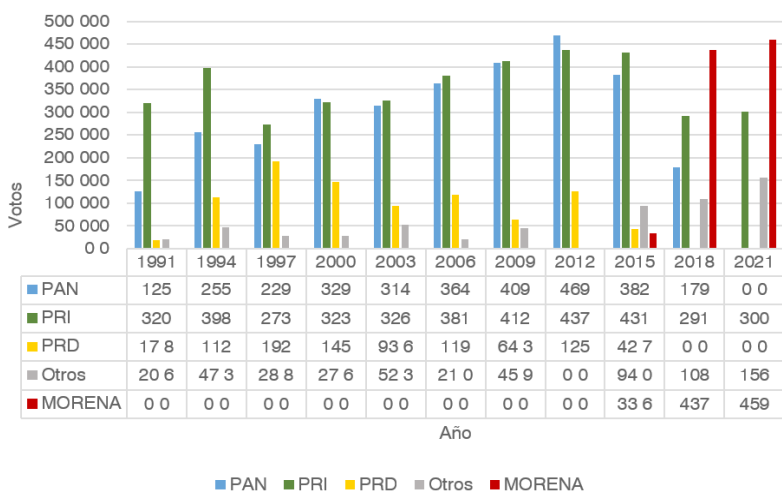
En cuanto a los resultados distritales de las elecciones de 1991 y 1994, también es visible el crecimiento de la oposición en Sonora. Es probable que el proceso de deshegemonización en el nivel distrital haya iniciado con las elecciones de 1979, cuando el PAN ganó cuatro escaños en el Congreso local (Vázquez, 1991). A partir de esa histórica legislatura en que, por primera vez, se identificaban disputados provenientes de los partidos de oposición, el PRI en el poder legislativo local, aunque todavía podía alcanzar mayoría para sacar adelante su agenda legislativa, gradualmente fue perdiendo escaños en distritos importantes, principalmente, en los asentados en el sur del estado.

En la Figura 3 se muestra el incremento de votos que los partidos de oposición empezaban a captar en los distintos distritos electorales locales. Los datos señalan que los tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD; incrementaron los votos de 1991 a 1994. Después, el PRI y el PAN perdieron una considerable cantidad entre las elecciones de 1994 a 1997. Nuevamente, el PRD marcó la diferencia al seguir creciendo durante este último periodo al grado de alcanzar nueve diputados en las elecciones de 1997.

El tema del poder legislativo, específicamente las victorias electorales de los partidos de oposición que ganaron escaños vía elecciones

toman sentido en este trabajo porque se sostiene que es en ese espacio en el que se han desaprovechado las oportunidades que brindan escenarios como el de la deshegemonización partidista y luego la de pluralidad política y alternancia electoral.

*Figura 3. Votación distrital agregada para diputado local. Sonora, 1991-2021*



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales del IEE Sonora.  
[www.ieesonora.org.mx](http://www.ieesonora.org.mx)

### ***Pluralidad política, 1997-2009***

El periodo que abarca las elecciones desde 1997 hasta el 2009 es referente de una etapa que le permitió a Sonora conocer un escenario inédito hasta ese momento. En las elecciones de 1997, el poder compartido que observó Alonso Lujambio (2000) desde principios de los noventa, empezaba a visualizarse en la entidad en un formato que, claramente, distribuía los distintos escaños que se pusieron en concurso en los comicios. En las elecciones de gobernador de

1997, como ya lo anoté, ganó nuevamente el PRI, aunque en esa ocasión con un margen de victoria menos holgado; sin embargo, las curules del Congreso local se repartieron en tres opciones diferentes: catorce diputados para el PRI, diez diputados para el PAN, y nueve representantes para el PRD (Zepeda, 2001). Por primera ocasión, la mayoría parlamentaria que antes obtenía el PRI de forma arrolladora, en esta ocasión se diluyó para dar paso a la necesidad de acordar agenda o acciones legislativas a través del diálogo con la oposición. Lo anterior fue un dato nuevo en el sistema político local, principalmente para un segmento importante de ciudadanos que, para entonces, mostraban señales de alerta sobre la vida política local, específicamente porque por primera ocasión se vislumbraba la oportunidad de hacer política electoral con algunos contrapesos desde el poder legislativo, y la oposición abría camino para competir en un terreno con probabilidades mayores de triunfo, algo muy significativo para una entidad en donde el PRI hacía valer su hegemonía.

Los resultados electorales municipales indicaron a lo largo y ancho de la entidad una división claramente diferenciada: en el sur del estado ganó el PRD, en el norte el PAN, y en la sierra y centro de Sonora el PRI. Con estos datos llegó al estado la pluralidad política que antes tuvo que pasar por un proceso de deshegemonización partidista. Si las elecciones se encontraban en el limbo electoral en los años setenta, y en los años ochenta dio inicio el proceso de deshegemonización, a la mitad de los años noventa, la pluralidad política era parte del contexto sonorensé.

Hay dos temas centrales que surgen en este periodo que merecen ser analizados con detenimiento. La selección de esos temas es subjetiva, pues no puede abarcarse todos los efectos o eventos importantes que han surgido durante este periodo. El primero de ellos se refiere a la continuidad en la reducción del margen de victoria en las elecciones de gobernador, al grado de tener, en las elecciones de 2003, una votación histórica de casi empate y, como consecuencia, un margen de victoria en favor del PRI de solo 0,98

puntos porcentuales. Por la importancia del margen cerrado con que ese partido ganó la elección, en ese tiempo se puso atención al tema de los efectos de la competitividad electoral. Las causas sobre ese fenómeno para entonces habían sido estudiadas mediante diversas metodologías. Las conclusiones que se han señalado sugieren que los factores con mayor poder de influencia, para explicar los márgenes cerrados en las elecciones se encuentran en leyes electorales más justas, el efecto acumulado de la competitividad pasada o anterior, y algunos factores socioeconómicos asociados a la modernidad (Méndez, 2003).

En el caso de Sonora, como se ha mencionado, los procesos de reforma electoral fueron modificando el diseño institucional electoral. Cada reforma electoral proveyó nuevas propuestas que, poco a poco, fueron incorporándose a las prácticas de organización comicial. Es cierto que todavía no queda claro si se trata de reglas electorales más justas; sin embargo, los procesos de reforma electoral locales han buscado atender e igualar las modificaciones que se han hecho a la normatividad federal, cuyas discusiones o deliberaciones se dan en un escenario con un mayor número de jugadores con poder de veto.

Por otra parte, la competitividad electoral anterior acumulada como variable que explica el carácter reñido en las elecciones actuales de gobernador, también es plausible de sostener como argumento para comprender mejor la competitividad electoral sonoreNSE. Las elecciones que le ganó Eduardo Bours Castelo a Ramón Corral en 2003, no es producto de una coyuntura específica. Como he mencionado, los comicios de 1997 ya habían abonado al tema del voto volátil, es decir, las preferencias electorales ya empezaban a fragmentarse en opciones distintas al PRI, pues el voto duro que conservaba el Revolucionario Institucional comenzaba a modificarse.

Por otra parte, el sistema de partidos se dibuja claramente bipartidista durante ese periodo, un tema que se rompió durante las elecciones de gobernador en 2021. Una de las razones de este

bipartidismo es que el PRD, después de 1997, ya no volvió a ser un partido que pudiera captar un número importante de votos. Fue tan poco el tiempo que se presentó como opción competitiva, que su única participación relevante fue en 1997. Como se ve en la Figura 1, en el 2003, el PRD perdió más de dos tercios de los votos que había ganado en 1997.

Las razones sobre su declive son múltiples. La principal se refiere a la disputa interna que siempre protagonizaron sus fundadores nacionales y locales de ese partido político. La figura de las corrientes internas ha sido un tema que sigue siendo parte de los debates actuales. En Sonora, desde 1997, el PRD no ha podido regresar a competir electoralmente, pues no garantiza ser una opción consolidada para el votante. El bipartidismo puede observarse en la Figura 1; ahí se muestra que, a partir de las elecciones de 2003, la disputa por los votos en la elección para gobernador ha sido entre el PRI y el PAN.

### ***Alternancia electoral, 2009-2021***

El último periodo enmarca las elecciones de gobernador de 2009, 2015 y 2021. Tienen la característica de albergar la alternancia electoral y de romper con el bipartidismo para configurar un fenómeno que todavía no queda muy claro en la entidad después de la victoria en 2021 del partido político Morena. El fenómeno de la alternancia se presentó tres veces en tan solo doce años de Gobierno (ver Cuadro 1), como parte última de las etapas que hemos venido describiendo a lo largo de este capítulo. Sonora tardó varias décadas para alcanzar la alternancia en el escaño de gobernador (en 2009), seis años después el fenómeno se repite con el regreso del PRI (en 2015), también después de otros seis años de gestión, Morena obtuvo la victoria en 2021.

Cuadro 1. Gobernadores de Sonora, 1997-2027

Gobernador/a	Periodo de gobierno	Partido político	% de votación
Armando López Nogales	1997-2003	PRI	41,30
Eduardo Bours Castelo	2003-2009	PRI	45,60
Guillermo Padrés Elías ( <i>primera alternancia en la gubernatura</i> )	2009-2015	PAN	47,60
Claudia Pavlovich Arellano ( <i>segunda alternancia en la gubernatura</i> )	2015-2021	PRI	47,59
Alfonso Durazo Montaña ( <i>tercera alternancia en la gubernatura</i> )	2021-2027	Morena	51,81

Fuente: Elaboración propia con cifras del IEE Sonora.

En el caso de las elecciones de 2009, lo primero que debemos señalar es que la tesis sobre la influencia de la tragedia en la guardería ABC es, efectivamente, una variable explicativa del triunfo del PAN (Carrillo et al., 2011); pero, como sucede en contextos políticos alterados por las tragedias, no suelen ser el único factor que determina ciertos resultados. Por ejemplo, el mal desempeño del gobernador Eduardo Bours en la administración de la crisis de este evento, probablemente, tuvo influencia en los resultados electorales. Otra variable posible de la derrota del PRI en 2009 fue la crisis que derivó en la selección del candidato. La decisión de Bours de inclinarse por Alfonso Elías Serrano tuvo los costos necesarios para perder la elección, principalmente por el desencanto que provocó en la militancia que buscaba que, Ernesto Gándara Camou, se convirtiera en el abanderado del PRI.

Asumiendo que los casos anteriores fueran factores explicativos de los resultados de 2009, la propuesta alterna es que la alternancia electoral de 2009 es producto de las fases que hemos descrito a lo largo del trabajo: deshegemonización partidista, pluralidad política y, posteriormente, como efecto de la competitividad electoral y

del bipartidismo, la derrota del PRI. El margen de victoria estrecho de esas elecciones fue el indicador de que la alternancia electoral podía concebirse en las próximas elecciones. Y, para el caso de Sonora, se concretó la tendencia.

En cuanto al regreso del PRI en las elecciones de 2015, podemos aceptar que la ineficiente administración de los recursos públicos y la desconfianza ciudadana hacia el Gobierno son factores que propiciaron la segunda alternancia. Sin embargo, una propuesta es que el bipartidismo, el margen de victoria estrecho que sigue prevaleciendo en las contiendas electorales, y el desempeño de los Gobiernos se conjugan para provocar victorias o derrotas electorales. El argumento anterior permite proponer la siguiente hipótesis: en Sonora, debido al contexto de elecciones competitivas existentes, una gestión regular puede ser la diferencia entre una victoria o una derrota electoral. La tercera alternancia en la entidad se presentó en un momento de crisis de los resabios de lo que fue el partido hegemónico en algunas entidades. Las elecciones presidenciales de 2018, con la abrumadora victoria del candidato de Morena, Andrés Manuel López Obrador [AMLO], marcaron el ritmo para que gradualmente las entidades se contagiaran de un nuevo proyecto político.

La victoria en 2021 del candidato morenista Alfonso Durazo Montañó frente al de la Alianza Va por Sonora, conformada por PRI-PAN-PRD, y encabezada por Ernesto Gándara Camou, forma parte de este proceso de cambio del sistema de partidos en México, donde las elecciones locales, como las de Sonora, muestran rasgos distintos a los que fue el autoritarismo del PRI en años anteriores. No es en este espacio donde se pueda analizar el proceso electoral de 2021 en la entidad, simplemente cabe mencionar que con estos comicios, la democracia electoral en Sonora presenta un nuevo desafío: ¿la conformación de una nueva hegemonía?

## **Narcotráfico y violencia en Sonora**

Paralelo a las características extraordinarias que conllevan los procesos electorales en la entidad, la democracia, como forma de Gobierno, implica garantizar algunos derechos humanos, por ejemplo, el de la seguridad. En otros trabajos se ha demostrado la importancia que el estado de Sonora representa para los cárteles asociados al tráfico de drogas debido a su ubicación geográfica y cercanía con la frontera de Arizona; también, por ser una entidad vecina de Chihuahua y Sinaloa, que de forma similar resienten el tráfico de drogas y la violencia criminal; por contar con vías marítimas, carreteras y zonas semi despobladas, entre otras ventajas comparativas para la delincuencia, lo que conlleva a que ocupe uno de los primeros lugares en el ranking nacional de delitos relacionados con el tráfico de drogas y el incremento de la tasa de sentenciados en delitos asociados a la delincuencia organizada (Resa, 2014; Piña y Poom, 2019). A lo anterior podemos sumar los altos grados de corrupción en las distintas corporaciones de policía (y en los distintos niveles de Gobierno), y no tener una cobertura de empleos para los jóvenes y así garantizar ingresos competitivos.

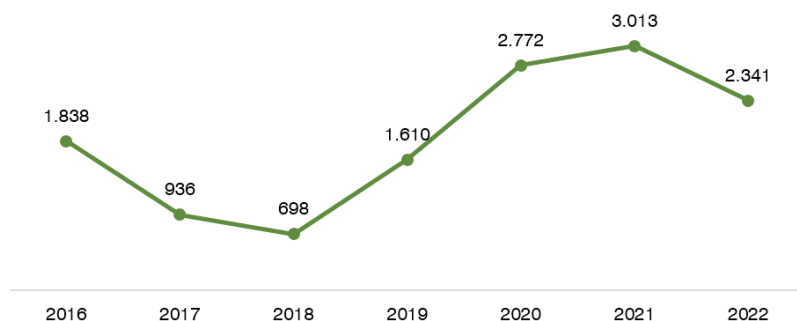
Sin duda, Sonora es importante para el país y su economía, sin embargo, las actividades ilícitas como el tráfico de drogas tienen décadas de haberse arraigado. Los municipios principales de la frontera sonorense como Nogales, Agua Prieta, San Luis Río Colorado, entre otros cercanos a la línea con Estados Unidos, son áreas profundamente trabajadas por los grupos criminales, desde bandas de contrabando de indocumentados hasta los traficantes de la droga que llegan a Sonora, o quizá, los distintos tipos de droga que se produce de forma sintética en la entidad.

No es difícil esconder la realidad social que la entidad vive después de la fallida política de enfrentamiento del Estado mexicano en contra del crimen organizado en los tiempos de Felipe Calderón Hinojosa y Gobiernos subsecuentes. Tampoco puede negarse que



en la entidad ya existían grupos delincuenciales antes de la administración de Calderón, sin embargo, la percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad era distinta. Se podía transitar hacia los pueblos de la sierra (montañas) sin mayor contratiempo o temor a encontrarse con “retenes falsos”. Se podía viajar por carretera sin estar en riesgo de presenciar enfrentamientos entre grupos delincuenciales a plena luz del día; y, también, tal como se escucha entre los integrantes de algunas familias y residentes, la droga usada en tiempos pasados, como la marihuana (incluso la cocaína), nada tiene que ver con el exceso de consumo de lo que hoy se denomina “cristal” y fentanilo, cuya compra-venta-consumo en los jóvenes y adultos (incluyendo menores de edad) es uno de los más serios problemas de salud pública y de las débiles políticas de prevención. Sin duda, Sonora enfrenta un caos en materia de venta y consumo de drogas, lo que implica un alto crecimiento en la violencia criminal asociada al narcotráfico.

*Figura 4. Sonora. Carpetas de investigación por narcomenudeo, 2016-2022*



Fuente: datos abiertos de incidencia delictiva del SESNSP. <https://www.gob.mx/SESNSP/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

La Figura 4 muestra el número de antecedentes de investigación del delito de narcomenudeo, proveniente de la Fiscalía. Es probable que estos registros no representan en su totalidad la realidad que la entidad vive en cuanto a este tema; no obstante, pese a la restricción de los datos, durante los últimos años se visualiza un incremento de carpetas de investigación que se han abierto para este tipo de delito.

Este dato, en nuestra lectura, es uno de los indicadores centrales desde el cual se desprende el tema de la alta violencia que se vive en algunos municipios de la entidad y que forma parte del estilo de gobernar de algunos Gobiernos de pasado priista, incluyendo el Gobierno de la alternancia, el PAN. Para profundizar en el tema de la alta violencia y, en específico, el tema sobre desaparecidos en la entidad, Óscar Misael Hernández-Hernández, Jesús Pérez Caballero et al. (2022) coordinaron un informe del contexto de desapariciones en Empalme, Guaymas y Cajeme, Sonora.<sup>3</sup>

El informe es una amplia radiografía de uno de los efectos más fuertes que un gran número de familias sonorenses viene resintiéndolo y que ningún intento por fortalecer a la democracia local ha podido resolver en tiempos actuales. Los autores sostienen que:

La desaparición de personas constituye un fenómeno histórico que concita diversos ámbitos (filosófico, sociológico o jurídico, entre otros). En México, aun con algunas cuestiones —no solo metodológicas—, todavía por resolver, desde el siglo pasado se han documentado desapariciones en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Sin embargo, cuando las desapariciones aparecen ligadas a hechos violentos o si se presentan en su variante de desaparición forzada, se tornan un problema especialmente grave y complejo. (Hernández-Hernández y Pérez, 2022, p. 68)

En el caso de Sonora, tal como se expone en el Informe, el corredor que conforman las ciudades de Ciudad Obregón-Empalme-Guaymas, se

<sup>3</sup> Ver [https://www.colef.mx/doc\\_coyuntura/informe-del-contexto-de-desapariciones-en-empalme-guaymas-y-cajeme-sonora-mexico/](https://www.colef.mx/doc_coyuntura/informe-del-contexto-de-desapariciones-en-empalme-guaymas-y-cajeme-sonora-mexico/)

ha convertido en una zona de incidencia delictiva de alto impacto que no corresponde a la vida ordinaria de cualquier localidad en donde las reglas del juego democrático prevalecen.

El profesor Antonio de Jesús Barragán, en el Informe citado, hace una reconstrucción de los sucesos de alto impacto que han cimbrado a esas localidades buscando rastrear las causas de la alta violencia, ejemplificadas en la predominancia de alianzas, movimientos, y enfrentamientos de grupos delincuenciales asociados a los principales cárteles de la región norte de México. Barragán (2022) afirma:

En un hecho inédito, en agosto de 2019 colocaron una *narcomanta* en la capital sonorense, Hermosillo, donde se amenazaba a la gobernadora, Claudia Pavlovich [PRI] y a su familia por, supuestamente, no respetar acuerdos. A través de las indagaciones realizadas a partir del asesinato en 2017 de la periodista Miroslava Breach, originaria de Chínipas (Chihuahua), ordenado, presuntamente, por Los Salazar, en venganza por la investigación de las redes políticas de la organización criminal, salieron a relucir los nombres de los operadores de la estructura criminal, tanto en Sonora como en Chihuahua, entre los que aparecen Joel Salazar Vega, Ángel Salazar y Alejo Cuevas Salazar, quienes operan en las ciudades de Navojoa, Empalme y Ciudad Obregón, Sonora. En Cajeme mantienen al lugarteniente encargado de la plaza Gonzalo, El R8, líder de la Gente Nueva Salazar que allí opera. Últimamente han sufrido bajas como la detención en junio de 2021 de Arturo Serrano Brenan, El Chango, yerno de Alfredo Salazar Ramírez, quien había mudado su centro de operaciones de la costa de Bahía de Kino y Hermosillo hacia Ciudad Obregón para liderar la incursión en ese corredor de tráfico. Existe muy poca información de los actuales operadores de esta organización en Ciudad Obregón, en comparación de quienes operan en Guaymas-Empalme, debido, probablemente, a que estos últimos han sido objeto de exhibición por parte del bando contrario. (Barragán, 2022, p. 32)

Esta cita puede ser considerada una evidencia cargada de realidad de la situación que se vive en Sonora. Es el reflejo, también, de uno de los obstáculos que enfrenta cualquier Gobierno en turno que busca brindar paz y bienestar a los habitantes a lo largo del país.

## **Comentarios finales**

Los argumentos expuestos a lo largo del texto son una referencia contextual de la situación de la democracia en Sonora, en el marco de dos temas centrales: el ciclo electoral de la entidad, desde las elecciones locales de 1979 hasta las realizadas en el año 2021; y, por otra parte, el dilema del crecimiento y efectos del fenómeno del narcotráfico y la alta violencia en la entidad. Se trata de dos grandes tópicos que sirven como capítulos para adentrarnos al mundo complejo de la democracia sonorense.

Destaca, sin lugar a duda, el proceso de deshegemonización partidista, pasando por el proceso de pluralidad política hasta el arribo de las distintas alternancias en el escaño de gobernador en la entidad. La dimensión electoral es, por supuesto, uno de los indicadores más relevantes cuando se trata de medir el alcance de una democracia, especialmente, si recordamos a Robert A. Dahl (1971, p. 221) cuando establece los atributos que caracterizan a la poliarquía: autoridades electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y, libertad de asociación.

En cada una de las etapas expuestas durante el ciclo electoral sonorense se presenta la narración descriptiva de estos atributos, visualizados desde la mirada de una propuesta teórica ya clásica, pero vigente en cuanto a que apenas en tiempos recientes, Sonora está viviendo un proceso de desapego a las formas hegemónicas de partido que prevalecieron en la entidad. Ni siquiera el PAN como primer partido de alternancia pudo lograr superar los rasgos autoritarios del priismo, al grado de que, en asuntos financieros y trato

a la ciudadanía, emuló algunas prácticas autoritarias en la forma de gobernar.

Pese a lo anterior, a lo largo del texto queda evidenciado el arribo a un panorama de elecciones donde la alternancia electoral contribuye a ubicar una democracia electoral que cumple con los requisitos mínimos establecidos teóricamente. Sin embargo, tener elecciones limpias y competitivas no garantiza una democracia plena y consolidada como forma de Gobierno. La democracia sonorense refleja en sus distintas dimensiones problemas serios que deben trabajarse con la conjugación de voluntades de Gobierno y sociedad civil.

La evidencia muestra que en Sonora no hay recetas para mejorar la calidad de la democracia. Se han presentado coyunturas de difícil manejo como el incremento de la violencia a causa del narcotráfico. Los tiempos de hoy en las localidades fronterizas y en los pueblos de la zona montañosa (Sierra) de la entidad enfrentan un problema serio que sobrepasa la capacidad de cualquier democracia local, especialmente, cuando el Estado de derecho (reglas del Estado) no penetran en esas regiones.

La vida ordinaria si bien sigue su curso, en cuanto a la democracia local, especialmente sus impulsores, siguen teniendo el gran reto de brindar el derecho humano a la seguridad, y de garantizar el fin último de cualquier teoría social: el orden.

## Bibliografía

- Barragán, Antonio de Jesús (2022). Hipótesis sobre las organizaciones, redes, y alianzas criminales en Empalme, Guaymas y Cajeme. En Óscar Misael Hernández-Hernández y Jesús Pérez Caballero (coords.), *Informe del Contexto de Desapariciones en Empalme, Guaymas y Cajeme, Sonora, México*. México: Secretaría de Gobernación/ Comisión Nacional de Búsqueda/ El Colegio de la Frontera Norte.
- Carrillo Luvianos, Mario Alejandro; Toscana Aparicio, Alejandra y Martínez Rangel, Rubí (2011). Los desastres y su influencia en el ámbito político: el incendio de la guardería ABC en las elecciones en el estado de Sonora, 2009. *Espacios Públicos*, 14(32), 128-151.
- Cornelius, Wayne A.; Hindley, Jane y Eisenstadt, Todd A. (eds.) (1999). *Sub-national politics and democratization in Mexico*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies.
- Dahl, Robert A. (1971). *Poliarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Fagen, Richard y Tuohy, William S. (1972). *Power and privilege in a Mexican City*. California: Stanford University Press.
- Fox, Jonathan (1992). *The politic of food in Mexico: state power and social mobilization*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- González Casanova, Pablo y Cadena-Roa, Jorge (1988). *Primer Informe sobre la democracia en México 1988*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Hernández-Hernández, Óscar Misael y Pérez Caballero, Jesús (coords.) (2022). *Informe del Contexto de Desapariciones en Empalme, Guaymas y Cajeme, Sonora, México*. México: Secretaría de Gobernación/Comisión Nacional de Búsqueda/ El Colegio de la Frontera Norte.

- Knight, Alan (1990). Historical Continuities in Social Movements. En Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular movements and political change in Mexico*. Boulder Colorado: Lynne Rienner.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Méndez, Irma (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y Gobierno*. XI(2), 315-346.
- Meyer, Lorenzo (1986). Un tema añejo siempre actual. En Blanca Torres (ed.), *Decentralización y democracia en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Piña Osuna, Francisco Manuel y Poom Medina, Juan (2019). Deterioro social y participación en el tráfico de drogas en el estado de Sonora. *Frontera Norte*, 31(1). <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.1976>
- Poom Medina, Juan y Reynoso, Víctor Manuel (2003). Las elecciones de gobernador en Sonora, 1997. *Región y Sociedad*, 15(27), 35-79.
- Poom Medina, Juan (2007). Las elecciones locales en Sonora 1997-2006. Los alcances de la competitividad electoral. *Región y Sociedad*, XIX (número especial), 5-23.
- Resa Nestares, Carlos (2014). *Personas condenadas a penas de prisión por delitos de drogas ilegales en México, sus características sociodemográficas y sus condenas, 2003-2012*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. [http://www.UAM.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/condenadosmx0312.pdf](http://www.UAM.es/personal_pdi/economicas/cresa/condenadosmx0312.pdf)
- Reynoso, Víctor Manuel (2009). *Para entender. El Partido Acción Nacional*. México: Nostra ediciones.
- Reynoso, Víctor Manuel (1992). Sonora en la transición política mexicana: balance electoral de una década. En Tonatiuh Guillén López (coord.), *Frontera Norte. Una década de política electoral*. México: El Colegio de México.
- Reynoso, Víctor Manuel (1991). El limbo electoral sonorense (1970,73,76). *Memoria del XV Simposio de Historia y Antropología de Sonora*. México: Universidad de Sonora.

- Rubin, Jeffrey (1990). Popular Mobilization and the Myth of State Corporatism. En Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular movements and political change in Mexico*. Boulder Colorado: Lynne Rienner.
- Sartori, Giovanni (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (1991). Una década de historia electoral en Sonora (1978-1988). *Memoria del XIV Simposio de Historia y Antropología de Sonora*. México: Universidad de Sonora.
- Zepeda Hoyos, Francisco (2001). *Gobiernos divididos en México: el caso de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000*. [Tesis de maestría]. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Zúñiga, Juan Carlos (2002). Cometen fraude electoral contra Rosas López en 1985. [Premio Nacional de Periodismo. Categoría: reportaje]. *El Imparcial de Hermosillo*.





# Democracia subnacional bajo acecho: el reacomodo de las élites en Tabasco

*Rubén Darío Ramírez Sánchez*



**Tabasco**

## Introducción

México vive un proceso diferenciado de construcción democrática subnacional, donde algunas regiones han ampliado y consolidado derechos civiles y de representación política, en tanto que otras expresan un lento avance en la inclusión y se han estancado en una democracia procedimental que facilita la renovación de facciones

jerárquicas. Tabasco presenta rasgos de este último escenario porque expresa un lento e inacabado proceso de construcción democrática donde la liberalización de los años noventa dio paso a la construcción de partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional [PRI], primero, el Partido de la Revolución Democrática [PRD] y después el Movimiento Regeneración Nacional [Morena], capaces ambos de movilizarse y competir electoralmente, pero conflictuados internamente por su falta de democracia y las inercias de una cultura política del patronazgo y el parentesco, que ha permitido el arribo de sectores anti obradoristas a estos partidos y a los Gobiernos en la última década.

Esta entidad situada en el sureste del país también afronta desafíos relativos a la efectividad de los Gobiernos de la alternancia, donde subsiste la corrupción gubernamental, el crecimiento de la pobreza y la expansión de las violencias. En este contexto, las elecciones de 2024, sin el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador [AMLO], definirán si Morena logra constituirse en un espacio de construcción democrática o en un reproductor de una política cupular bajo el control de las élites locales, donde la democracia siga siendo asunto de unos cuantos.

El presente capítulo hace una revisión del estado que guarda la democracia en Tabasco, particularmente el desmoronamiento progresivo que vivió el PRI ocasionado por las fracturas de sus élites y la reconversión de estas en el partido Morena. La reflexión se desarrolla en seis apartados: apuntes para entender la democracia subnacional; liberalización política: nadie es absoluto; las élites hegemónicas en el Gobierno de la alternancia; el PRD con piel Morena; predominio de la cultura del parentesco; y vivir inseguro.

## **Apuntes para entender la democracia subnacional**

El proceso de democratización se caracteriza por el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos, que pasan por la instauración

y consolidación e incluye periodos de crisis, disputas políticas, progresos y retrocesos (Morlino, 2005, p. 27; Behrend, 2010, p. 3). México registra un proceso de democratización diferenciado, que parte del proceso de liberalización en los ochenta y noventa, del cual emergieron nuevos actores, fundamentalmente en la esfera estatal y municipal, que abonó a una mayor pluralización de los espacios de representación política.

Este proceso de apertura política dio paso a múltiples reflexiones sobre la evolución de los procesos de democratización en los espacios subnacionales, entendidos como los “entes” de un país que tiene un territorio y Gobierno propio, y que para el caso mexicano comprende estados y municipios (Sevilla, 2021, p. 7). El análisis sobre las transiciones regionales abordó el largo proceso de desmontaje de las estructuras fincadas en un centro de poder que diera paso a elecciones libres, un sistema judicial eficaz, un sistema de seguridad fiable, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de Gobierno (Benítez, 2015, p. 128), que diera paso a la instauración de una “democracia sustantiva”, la cual no se agota en su forma procedimental y da un valor sustancial a los resultados y la diseminación de nuevos valores (Quiroga, 2000, p. 364).

La disminución del poder central nacional dio paso a procesos democratizadores en muchos estados, aunque también dio lugar a “autoritarismos subnacionales”,<sup>1</sup> donde los caciques locales pudieron hacer uso de todo tipo de recursos para robustecer sus “proyectos autoritarios provinciales” (Gibson, 2006, p. 220). Esto se debió a que el proceso transicional en muchos estados no pudo cristalizarse y dio paso a democracias inconclusas, “débiles” e “ineficientes” (Benítez, 2015, p. 129; Morlino, 2005, p. 285), caracterizadas por una débil institucionalidad que toleró la emergencia de poderes fácticos económicos y políticos, sin procesos electorales aseados, ni un Gobierno eficaz para reducir la desigualdad y ampliar las libertades.

<sup>1</sup> De acuerdo con Behrend (2010, p. 3), este concepto se ha empleado para ubicar a las provincias o estados “menos democráticos en países democráticos a nivel nacional”.

En este contexto, permeó también un sistema legal alejado de los valores democráticos, caracterizado por la corrupción y la connivencia que llegaron a establecer algunas autoridades del Estado con las organizaciones criminales que, en algunas regiones, empiezan a dar forma a una *democracia violenta*, “la cual permite la acción de los actores ilegales en los procesos electorales, y que las violencias funcionen como un mecanismo de control y parálisis social” (Ramírez, 2023, p. 36).

En las últimas tres décadas en México, no obstante que los regímenes estatales experimentaron una mayor competencia partidista y un incremento en los Gobiernos de alternancia, el ejercicio gubernamental siguió cuestionado por la corrupción, la censura a la libertad de prensa y las manifestaciones de violencia política (Del Tronco, 2018, p. 181). En los estados donde se mantuvieron regímenes con tendencias autoritarias o procesos de democratización débil, si bien es cierto que se rompió con el sistema de partido único, quedaron bajo la hegemonía de las “oligarquías competitivas” (Dahl, 1989), que llegaron al poder mediante elecciones libres, pero con partidos políticos que no establecieron vínculos con la ciudadanía. Esto permitió el arraigo de una concepción patrimonialista del poder (en su acepción weberiana) y con formas burocráticas de administración, que permitieron un ejercicio privado del gobernante y el uso discrecional y nada responsable del poder público (Del Tronco, 2018, p. 183).

Esto significa que aunque el régimen político nacional se asentó en estructuras mayoritariamente democráticas, no significó que los regímenes subnacionales lo hicieran, lo cual permitió la existencia de “enclaves subnacionales autoritarios” o incluso “regímenes subnacionales autoritarios”, caracterizados por controlar “las instituciones democráticas (pesos y contrapesos, baja competencia partidaria, la supervivencia electoral de un único partido, individuo o familia, etcétera), y no tanto la existencia de reglas no democráticas” (Behrend, 2010, p. 2, p. 8), lo cual se convirtió en un obstáculo para la gobernanza en estos regímenes en transición (Montero 2007, p. 4).

Esto ha implicado que, no obstante que no existan obstáculos legales que obstruyan o prohíban la participación política o el acceso a cargos en el Gobierno de sectores poblacionales específicos, en la práctica, las posiciones de decisión se han mantenido reservadas para un sector reducido de población que pertenece a la élite política y económica, al mismo tiempo que los ciudadanos pierden autonomía política frente a las prácticas clientelares. También se han constituido regímenes subnacionales “híbridos” que contienen elementos tanto democráticos como autoritarios, aunque en algunos de ellos pueden prevalecer “relaciones y prácticas sociales arraigadas que no son compatibles con la democracia entendida como una forma de relación particular entre estados y ciudadanos” (Behrend, 2010, p. 11, p. 12).

En este proceso de transformación subnacional destaca la posición y el compromiso que las élites expresan con la democracia y sus procedimientos. En tal sentido, aunque la instauración democrática ayudó a deshegemonizar la vida partidaria, no logró ceñir a las “élites hegemónicas” (Behrend, 2010, p. 16), que acceden al poder por procedimientos democráticos, pero que no han mostrado interés en promover la construcción de estructuras democráticas, lo cual ha dado lugar al predominio de los intereses privados.

Esto nos ha llevado a analizar los mecanismos que posibilitan que las élites políticas subnacionales accedan y renueven su permanencia en el poder con el consentimiento de la población, lo cual implica que la alternancia y la pluralización del poder se convierte en un proceso que facilita la renovación de los grupos en el poder y no garantiza la democratización subnacional, en tanto no están acompañadas de cambios en las prácticas políticas y las relaciones sociales arraigadas predominantes. En este sentido, la democratización subnacional enfrenta importantes obstáculos que la aletargan y que sirven de dique para la construcción de políticas participativas y abiertas, que promueva las libertades y la igualdad de derechos ciudadanos. En este sentido, en coincidencia con Gibson (2006, p. 225), la hegemonía de un partido se constituye en un recurso institucional

para las estrategias de las élites subnacionales. Esto significa que el pluralismo, por sí mismo, no garantiza derechos sociales efectivos, ni el acceso a los espacios de Gobierno y representación a grupos ajenos a las cúpulas partidarias.

## **Liberalización política: nadie es absoluto**

Para Antonio Camou (1995, p. 46), la transición en México buscaba cambiar la forma de Gobierno, las reglas del ejercicio del poder mediante nuevas reglas que regularan la disputa por el poder, que lo hicieran universalmente accesible a todos, lo regularan e hicieran funcional para la sociedad. Sin embargo, para otros, la transición terminó concentrándose exclusivamente en los asuntos electorales, a lo que Merino (2003, p. 8) ha denominado una “transición votada”, misma que, aunque ha propiciado cambios en el entramado institucional, en muchas regiones, quedó entrampada en las dinámicas y reacomodos de los grupos locales de poder.

En el caso de Tabasco, como en otras regiones del país, la transición representa una lenta y prolongada etapa de ajustes en las fuerzas políticas, derivado de un álgido proceso de liberalización desde finales de los ochenta que permitió la alternancia en los Gobiernos municipales en los años noventa y en el Gobierno estatal a partir de 2012 (Cedeño, 1999). En este proceso de impugnación y competencia por el poder se imbricaron dos sectores inconformes, por un lado, un nutrido grupo de expriistas, encabezados por AMLO, que abandonaron al PRI a finales de los ochenta; y por otro, diversos grupos provenientes de sectores populares afectados por el modelo desarrollista impuesto en la entidad (Uribe, 2003), al que paulatinamente se fue uniendo un sector importante de clases medias. Con una amplia base social, el PRD se constituyó en un instrumento político que logró articular tareas de partido y acciones de movimiento, fundamentalmente para enfrentar el fraude electoral y accionar estrategias de resistencia civil pacífica, encaminadas a denuncia y exhibir

las falencias del Gobierno, durante la década de los noventa (Curzio, 2000).

De acuerdo con González (2016, p. 52), la denuncia pública sustentada y persistente genera una merma de la legitimidad gubernamental y “existe una mayor probabilidad de que los sectores inconformes de la ciudadanía sean más amplios y de que sean más susceptibles de prestar alguna forma de apoyo a la oposición o que, al menos, retiren su apoyo al partido en el Gobierno”. Pero también, este desafío a la autoridad puede derivar en episodios de crispación social y de ruptura entre “equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2013, p. 36).

En esta confrontación entre el PRD y el Gobierno de Tabasco, caracterizada por múltiples episodios de violencia política hacia la militancia perredista, el liderazgo carismático de AMLO jugó una función determinante, ya que por un lado se constituyó en un factor de contención de la violencia y, por otro, en eje de conducción del partido-movimiento, el cual fungió como instrumento de presión y como depositario de las demandas de los sectores pesquero, agrícola y ganadero, afectados por la “modernización forzada” (Tudela, 1989; Uribe, 2003). Tanto la impugnación al poder gubernamental como la disputa electoral constituyeron un importante impulso a la pluralización de la vida política, porque dieron paso a la alternancia y a la construcción de nuevas fuerzas en el Congreso local, mismas que empezaron a fungir como contrapesos a la hegemonía priista, que posteriormente daría paso a “el desarrollo de una mayor cobertura de los derechos relativos a la ciudadanía política” (González, 2016, p. 52).

Las acusaciones de corrupción a los Gobiernos del PRI y las contradicciones internas que vivió este partido ocasionaron su progresivo desmoronamiento electoral, la pérdida de su base y la movilidad de algunos de sus liderazgos hacia el PRD. Esto permitió que el PRD se constituyera en la principal fuerza opositora, en un factor de equilibrio en la disputa electoral municipal y en un actor político competitivo capaz de enarbolar la bandera democrática. Su posicionamiento



ocasionó un nuevo reacomodo en la correlación de fuerzas políticas, frente al cual los nuevos y viejos actores políticos buscaron adaptarse, en tanto que otros fueron marginados.

El posicionamiento electoral que el PRD obtuvo a partir de 2000 despertó el interés de un sector dirigente de priistas conflictuados y marginados de las candidaturas al interior de ese partido. La llegada de estos grupos al PRD propició un reajuste al interior de este partido, debido a que se fortalecieron las “corrientes” que, en consonancia con las facciones nacionales, negociaron las posiciones en cada proceso donde se elegían las dirigencias estatales, municipales, y se designaban candidatos a puestos de elección popular. En esta movilidad, no obstante que los dirigentes manifestaban tener el “derecho de admisión” sobre quienes ingresaban al partido o aspiraban a una candidatura, la falta de democracia interna del partido nutrió su dependencia hacia el liderazgo de AMLO, quien se constituyó en el centro más importante de la toma de decisiones.

Esta articulación del liderazgo personalizado de AMLO con las poblaciones afectadas por la “modernización forzada” expresa una forma de integración de sectores precarios que “se sienten aislados, solos, incapacitados para hacer frente a su situación por ellos mismos o por su grupo social en desintegración y apelan al líder como única esperanza para superar su situación de desdicha” (Zermeño, 1996, pp. 69-70). De ahí que AMLO se haya constituido en un factor determinante en esta etapa de disputa electoral y de protesta poselectoral, tal como sucedió en las elecciones estatales de 1991, cuando encabezó la denuncia poselectoral y otras demandas relacionadas con la crisis que enfrentaban los sectores productivos. De igual manera, cuando encabezó el “éxodo por la democracia” a la Ciudad de México, como parte de la resistencia civil pacífica, que abonó a la renuncia del gobernador Salvador Neme Castillo y permitió que el PRD se integrara a tres consejos en los municipios de Cárdenas, Nacajuca y Macuspana, donde este partido (el PRD) había demandado la anulación de las elecciones por múltiples irregularidades.

Otro momento coyuntural que muestra la capacidad de dirección de AMLO se dio en las elecciones de 1994, cuando se declaró oficialmente ganador de la gubernatura a Roberto Madrazo. El candidato del PRD, AMLO, no aceptó los resultados, denunció fraude electoral y la anulación de las elecciones, y emprendió la “caravana por la democracia” hacia el zócalo de la Ciudad de México, donde exhibió las “cajas de la ignominia” con documentación que exhibía los excesivos gastos de campaña del PRI (López, 1995). Este conflicto propició un álgido enfrentamiento entre Roberto Madrazo y el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quien buscó destituirlo sin tener éxito, evidenciando “una muestra de incapacidad presidencial no para imponer el orden o restablecer la estabilidad política, sino para destituir a un gobernador calificado, en principio, de indeseable y representante de la oposición a la democracia” (Hernández, 2008, p. 244). Este hecho fue decisivo en las futuras relaciones del presidente con los gobernadores del sureste, quienes se vieron fortalecidos frente a la intentona fallida del Ejecutivo de remover al gobernador de Tabasco. El tercer ejemplo de su liderazgo se dio en la elección de 2000, cuando participó en las impugnaciones del PRD y acusó al PRI de haber orquestado fraude electoral en la elección para gobernador y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] la anuló. El motivo de la invalidación y reposición del proceso se debió a que los funcionarios gubernamentales habían hecho proselitismo en favor del candidato priista, Manuel Andrade Díaz, quien, en la reposición de la elección, se alzó nuevamente con la victoria sobre el candidato perredista, Cesar Raúl Ojeda Zubieta.

A pesar de que la autoridad electoral mantuvo una mayor vigilancia en estas elecciones, no cesaron las acusaciones de fraude por la coacción, acarreo, compra del voto y el uso ilegal de los recursos públicos entre los partidos contendientes, ocasionando que la disputa electoral se convirtiera en una “contienda de dinero”, donde la victoria dependía del “buen uso” que se hacía de este recurso. Este fenómeno trajo como consecuencia el encarecimiento de las campañas con financiamiento ilegal que luego los funcionarios debían pagar

con obra o recurso público. Esto ocasionó el encarecimiento de las contiendas e incentivó la corrupción en los Gobiernos municipales y estatales, los cuales se convirtieron en una fuente importante del financiamiento electoral y en un negocio para el enriquecimiento personal (Ugalde, 2020).

Al interior del PRD, las denuncias por la venta de candidaturas han sido persistentes en cada elección, haciéndose popular entre su militancia la anécdota de un militante que buscaba ser candidato y cuando manifestó sus aspiraciones a uno de los dirigentes, este le advirtió como condición: “si tienes doscientos mil, éntrole”. Esta práctica política alejada de los valores democráticos se constituyó en una práctica permanente en la vida interna del PRD, misma que en Morena empieza a ser motivo de cuestionamientos internos por aspirantes excluidos.

## **Las élites hegemónicas en el Gobierno de la alternancia**

De acuerdo con Behrend (2010, pp. 16-18), en los procesos democratizadores, la pérdida de legitimidad de la élite abre la posibilidad de que emerjan alternativas viables. Sin embargo, de no consolidarse una alternativa, existen las condiciones para que la vieja élite se rearticule, acceda al poder a través de otras fuerzas políticas y se constituya nuevamente en hegemónica, dentro del marco legal establecido. El desmoronamiento del PRI a causa de la crisis gradual de legitimidad que padeció en su vida interna propició que un sector de su élite buscara nuevos espacios de participación, aunque se dieron periodos en que esta movilidad tendió a detenerse, como sucedió en los años noventa, debido a la polarización política que alcanzó la rivalidad entre AMLO y Roberto Madrazo Pintado [RMP] en la elección de 1994 y el control que este último ejerció sobre los programas y el presupuesto de su Gobierno para la compra del voto (Curzio, 2000).

El avance electoral que logró el PRD de 2000 a 2015 le permitió obtener treinta y ocho triunfos municipales y ochenta y siete

diputaciones de mayoría relativa [MR] y representación proporcional [RP], lo cual generó una nueva movilidad de dirigentes priistas al PRD, principalmente de grupos identificados con el exgobernador Mario Trujillo García (1971-1976), así como con Enrique González Pedrero (1982-1987), quien, desde su estancia en el PRI, había construido vínculos con AMLO, César Raúl Ojeda Zubieta, José Eduardo Beltrán, Humberto Mayans Canabal y Pedro Jiménez León, entre otros. Casos particulares son los gobernadores Manuel Gurría Ordoñez (1992-1994) y Roberto Madrazo Pintado (1994-2000), con los que se confrontaron un importante número de nuevos cuadros priistas, como Enrique Priego Oropeza, Adán Augusto López Hernández (actual secretario de Gobernación federal), Graciela Trujillo Zentella (actual delegada de la Cruz Roja en Tabasco), Fernando Calzada Falcón (director de finanzas del municipio de Centro), Jaime Lastra Bastar (exfiscal y coordinador actual de la bancada de Morena en el Congreso local), Hernán Bermúdez Requena (secretario de Seguridad Pública), Yolanda Osuna Huerta (presidenta municipal de Centro), Oscar Cantón Zetina (actual diputado de RP por Morena), entre otros (Ramírez, 2022, p. 35).

En el proceso electoral de 2012 se articularon varios factores que permitieron el triunfo del PRD. Los más influyentes fueron el efecto López Obrador y la división interna que vivió el PRI en la selección de sus candidatos, ocasionada por la intromisión de la corriente “nemista”, encabezada por Benito y Salvador Neme Sastre, miembros del grupo Atlacomulco en el Estado de México y cercanos a Enrique Peña Nieto, lo cual les permitió imponer a Jesús Alí de la Torre como candidato a gobernador y excluir al gobernador Andrés Granier Melo de la sucesión estatal. Destaca también el pobre desempeño del gobernador para solucionar los problemas generados por las inundaciones que anualmente padeció la entidad, para lo cual el Gobierno solicitó un préstamo por cuatro mil millones de pesos en 2007 a Banorte, de los cuales se devolvieron dos mil quinientos millones “porque no eran necesarios”, ocasionando un quebranto al patrimonio de la entidad por ciento cuarenta millones de pesos; coinciden

también el crecimiento de la inseguridad y el desempleo por el despido de más de tres mil trabajadores del sector público. La ineficacia y el descrédito gubernamental por los escándalos de corrupción de la administración granierista, en los que se vio involucrado uno de los hijos del gobernador, acusado de utilizar recursos públicos en asuntos personales, también contribuyeron en buena medida para que el electorado decidiera sancionar al PRI con voto de castigo en esta elección (Garfías, 2012).

La elección de 2012 marcó una primera etapa del imbuimiento del PRD por los grupos priistas, la cual se consumaría en elecciones posteriores. Subyace este proceso en particular porque el PRD postuló como candidato a Arturo Núñez Jiménez, a pesar del rechazo de amplios sectores de la militancia, por su falta de arraigo en este partido y su fuerte identidad con el PRI. Sin embargo, la intervención de AMLO ante la militancia fue decisiva para consolidar su candidatura, ya que lo presentó como “el mejor economista y candidato”, y “el que tiene más experiencia, tiene más conocimiento de la problemática de Tabasco, es un nombre con una trayectoria pública intachable, es honesto” (Redacción, *La Voz de Tabasco*, 2012, p. 2). Con esta designación, la dirigencia del PRD fue relegada de la operación de la campaña, que quedó bajo la coordinación de la organización política de José María Pino Suárez que, al triunfar Arturo Núñez Jiménez (ANJ), se convirtió en la columna vertebral de su Gobierno. La elección se desarrolló sin incidentes y el PRD ganó la gubernatura por casi 100 000 votos de diferencia, obtuvo la mayoría de las presidencias municipales y diputaciones de MR y, al mismo tiempo, AMLO recibió casi el doble de votos que EPN. Los Cuadros 1 y 2 muestran estos resultados.

*Cuadro 1. Resultados electorales en la elección de 2012 en Tabasco*

Candidato / partido	Votos	(%)	
Arturo Núñez Jiménez PRD-PT-MC	547 663	50,41	
Jesús Alí de la Torre PRI-PVEM-Panal	466 499	42,94	
Gerardo Priego Tapia PAN	50 672	4,66	
Votos válidos	1 064 784	98,02	
Votos nulos	21 554	1,98	
Total de votos emitidos	1 086 388	70,46	
Ayuntamientos			
PRD-PT-MC	10	Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Jalapa, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez, Macuspana, Nacajuca y Tacotalpa	
PRI-PVEM-Panal	7	Balancán, Emiliano Zapata, Jalapa, Jonuta, Paraíso, Teapa y Tenosique	
PAN	0		
Diputados			
	MR	RP	Total
PAN	0	1	1
PRI	3	6	9
PRD	16	3	19
PT	1	1	2
PVEM	0	1	1
MC	0	1	1
Panal	0	1	1
Total	21	14	35

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT), 2012 y el Instituto Nacional Electoral (INE), 2012.

Cuadro 2. Resultados por partido / candidato de la elección federal de 2012 en Tabasco

Partido	Candidata / candidato	Número de votos	%
PAN	Josefina Vázquez Mota	65 073	5,96
PRI-PVEM	Enrique Peña Nieto	346 555	31,76
PRD-PT-MC	Andrés Manuel López Obrador	647 086	59,30
Panal	Gabriel Quadri de la Torre	5 771	0,53
No registrados y nulos		26 787	2,45
Total		1 091 272	100,00

Fuente: Elaboración propia con información del IEPCT (2012) y el INE (2012).

Sin embargo, los enfrentamientos de ANJ con la dirigencia perredista, escindida por la formación de Morena y la falta de resultados en su Gobierno ocasionaron que AMLO rompiera relaciones y lo acusara de “traidor”. Las alternancias en la gubernatura del estado se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Gobernadores de Tabasco, 2002-2024

Gobernador	Periodo de gobierno	Partido político	% de votación
Manuel Andrade Díaz	2002-2006	PRI-PVEM	50,70
Andrés Granier Melo	2007-2012	PRI	51,77
Arturo Núñez Jiménez (primera alternancia en la gubernatura)	2013-2018	Movimiento Progresista (PRD-PT-Movimiento Ciudadano)	50,41

Adán Augusto López Hernández (segunda alternancia en la gubernatura)	2019-2021	Juntos Haremos Historia (Morena-PT-Partido Encuentro Social-PES)	61,45
Carlos Manuel Merino Campos (Interino)	2021-2024	Morena	

Fuente: Elaboración propia con cifras del IEPCT.

Con la renuncia de AMLO al PRD en 2012, se inició el vaciamiento de dirigentes y militancia hacia Morena, aunque en la elección de 2015, el “efecto AMLO” no fue significativo, fundamentalmente porque el gobernador ANJ y su partido utilizaron la estructura del Gobierno para promocionar y condicionar el voto. Esto permitió que el PRD obtuviera trece diputaciones (11 MR y 2 RP) y tres presidencias municipales, en tanto que Morena obtuvo dos diputaciones (MR). La pobre votación morenista también se reflejó en el número de votos obtenidos para presidente municipal donde alcanzó 71 729 (10,40 %), del total de 689 446 votos emitidos, mientras que para diputados su votación alcanzó 115 405 (12,59 %) de un total de 916 239 votos emitidos (IEPCT, 2015). Sin embargo, para 2018, el “efecto AMLO” fue determinante para que Morena ganara las veintiuna diputaciones (RP) en juego y quince de las diecisiete presidencias municipales, en tanto que el PRD consolidó su declive, ya que solo obtuvo una presidencia municipal y seis diputaciones (RP). Sin embargo, en esta elección, se multiplicaron las acusaciones hacia el PRD por el uso irregular de los programas estatales para controlar y condicionar en su favor el voto a quienes recibían apoyos gubernamentales.



## El PRD con piel Morena

En los procesos de tránsito en la democracia subnacional, la conformación de nuevos partidos opositores resulta vital para la construcción de la pluralidad política y de nuevos vínculos entre los ciudadanos y el Estado, fundamentalmente porque fungen como organismos mediadores y “porque a través de ellos se hace la socialización política, la movilización de la opinión pública y la legitimación del sistema político” (Uribe, 2006, p. 154). De acuerdo con Jaime Cárdenas (1996, p. 17), los partidos políticos “actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones”, mismos que deben mantener autonomía frente al Estado. Sin embargo, muchos de los partidos emergentes enfrentaron crisis internas que impidieron su consolidación. La emergencia de nuevos partidos políticos en Tabasco permitió que nuevos actores disputaran al PRI la hegemonía política y, con ello, abonaran a la generación de nuevos escenarios de pluralidad. La conformación de Morena en 2014 generó un importante reajuste en la correlación de fuerzas, debido al desmantelamiento progresivo que sufrió el PRD posterior a la elección de 2015. El PRI por su parte enfrentó fisuras importantes por la salida de un sector de sus dirigentes que arribó a Morena, por lo que en esas elecciones no obtuvo ningún triunfo, hecho inédito en la historia de este partido.

En la elección de 2018, la candidatura al Gobierno de Adán Augusto López Hernández [AALH] se benefició del efecto AMLO y el descrédito del Gobierno de ANJ, acusado de haber hecho un uso patrimonialista del Gobierno al igual que su antecesor Andrés Granier Melo, quien estuvo detenido casi seis años, acusado por delitos del fuero federal y estatal. Esto permitió que AALH ganara la elección con 732 743 (61,10 %), seguido del candidato del PRD, Gerardo Gaudiano Rovirosa con 233 675 (19,35 %) y la candidata priista, Georgina Trujillo Zentella con 138 588 (11,75 %). En el plano municipal, Morena

ganó quince de las diecisiete presidencias municipales, el PRD una y el PVEM una. En lo que respecta al Congreso, de los 35 diputados que lo integraron, Morena triunfó en las veintiún diputaciones de mayoría, las cuales le dieron la mayoría calificada, mientras que el PRD accedió a seis diputaciones de representación proporcional, el PRI a cinco y el PVEM a tres.

El triunfo de un expriista permitió que un nutrido sector del priismo, con trayectoria antiperredista y antiobradorista, ligados a las familias tradicionales e identificados con grupos de poder aglutinados en el trujillismo, macrocosmo, gurrismo y nuñismo, se integraran a Morena y ocuparan la mayoría de las candidaturas a presidentes municipales, diputados federales y locales. Ya en el cargo y sin contrapesos, el gobernador morenista integró un gabinete con amigos e incondicionales, principalmente notarios públicos, provenientes de los sectores priistas que en los últimos cuarenta años habían gobernado la entidad, tal como lo muestra el Cuadro 4.

*Cuadro 4. Pertenencia de grupo de los funcionarios del gabinete de Morena, 2018-2024*

Nombre	Cargo	Origen partidario	Grupo al que pertenece
José Antonio de la Vega	Secretaría de Gobierno, Secretaría para el Desarrollo Energético, jefe de Oficina de la Secretaría de Gobernación	PRI-PAN	ANJ
Enrique Priego Oropeza	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	PRI	MGO-RMP
Juan José Rodríguez Prats	Asesor de AALH	PRI-PAN	MTG
Guillermo Narváez Osorio	Secretaría de educación, rector de la UJAT	PRI	RMP

Egla Cornelio Landero	Secretaría de Movilidad, secretaria de Educación	PRI	RMP
Carlos Manuel Merino Campos	Delegado de Programas para el Desarrollo en Tabasco, gobernador interino	PRI	AALH
Narciso Oropeza Andrade	Secretaría de Movilidad	PRI	RMP
Ángel Mario Balcázar Martínez	Fiscal General del Estado de Tabasco	PRI	RMP
Hernán Bermúdez Requena	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	PRI	RMP
Said Arminio Mena Oropeza	Secretaría de finanzas	PRI	ANJ
Óscar Palomera Cano	Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental	PRI	RMP
Luis Romeo Gurría Gurría	Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas	PRI	MGO
Jorge Suárez Vela		PRI	RMP
Yolanda Osuna Huerta	Secretaría de cultura, presidenta municipal de Centro	PRI	RMP
Mario Rafael Llergo Latournerie	Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático	PRI	AALH
Daniel Arturo Casasús Ruz	Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático	PRI	AALH
Rita Ofelia Contreras Martínez de Escobar	Secretaría de la Función Pública	PRI	ANJ
Sheila Guadalupe Cadeña Nieto	Secretaría para el Desarrollo Energético	PRI	ANJ
Guillermo Arturo del Rivero León		PRI	AALH
María Luisa Somellera Corrales	Coordinación General de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Gobierno	PRI	RMP

Leopoldo Díaz Aldecoa	Coordinación General de Vinculación con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco	PRI	SNC
Fernando Morales Pérez	Unidad de Información del Ejecutivo	PRI	RMP
Jesús Alí de la Torre	Delegado de Infonavit en Tabasco	PRI	ANJ
Oscar Cantón Zetina	Representante del Gobierno de Tabasco en la Ciudad de México, diputado federal de RP	PRI	ANJ

Fuente: Elaboración propia con información del portal del Gobierno del estado de Tabasco (2020). Mario Trujillo García [MTG], Salvador Neme Castillo [SNC], Manuel Gurría Ordoñez [MGO], Roberto Madrazo Pintado [RMP], Arturo Núñez Jiménez [ANJ], Adán Augusto López Hernández [AALH].

Otro elemento que muestra la falta de consolidación en la democracia subnacional es la débil autonomía que el poder legislativo muestra frente al gobernante en turno. Antes del periodo transicional, los congresos locales fungían como acompañante testimonial del gobernador en funciones, carentes de capacidad para proceder como contrapeso real, lo cual dejaba en manos del gobernador la presentación de iniciativas y reformas de leyes (Puente y Villagómez, 2011). Sin embargo, entrado el proceso transicional “la pluralidad en los Congresos locales se logró en un periodo considerable, aunque ello no es garantía de que estos funjan como un contrapeso para el Ejecutivo local” (Sevilla, 2021, p. 14), debido, sustancialmente, al control que seguían ejerciendo los gobernadores sobre ellos y la permanencia del “patronazgo político” como “un tipo de relación de intercambio específico en la que se permuta el acceso a empleo por apoyo o lealtad política” (Armesto y Olmeda, 2016, p. 93). Esto propició que las elecciones libres no garantizaran la instauración de un Gobierno interesado en impulsar procesos democráticos, promover valores y prácticas que sustituyeran las relaciones sociales arraigadas que

obstaculizan el tránsito hacia una política más inclusiva, participativa que promueva el ejercicio de derechos ciudadanos (Behrend, 2010, p. 18).

En Tabasco, la designación de candidaturas a diputados federales y locales del grupo neomorenista encabezado por AALH, permitió que, como en los anteriores Gobiernos, el Congreso local quedara subordinado al gobernador, en detrimento de la división de poderes y en abono a la centralización del poder. Esta falta de contrapesos permitió que el gobernador se extralimitara en la aprobación de tres leyes que infringen las libertades básicas de los ciudadanos y la pluralidad política en el Congreso.

La primera, la denominada “ley garrote”, aprobada en junio de 2019, proponía castigar hasta con veinte años de cárcel a quienes extorsionaran y bloquearan empresas públicas y privadas y hasta con trece años a quienes impidieran trabajos u obras públicas. Esta reforma contemplaba cambios al Código Penal de Tabasco, en el que anexaba un nuevo apartado designado “Impedimento de ejecución de trabajos u obras” en el que proponía castigar “al que, careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas” (Murillo, 2021, p. 2), a los que se les impondría una pena de prisión de entre seis y trece años de cárcel y hasta veinte años de prisión. La reforma constituía una tentativa de coacción contra la libertad de manifestación, ya que sería aplicable en contra de cualquier acción colectiva de protesta pública que, además de impedir el libre tránsito de terceros, establecía una penalización de uno a cinco años de cárcel.

La ley aprobada con veintiún votos en favor de la mayoría morenista, dos en contra y tres abstenciones, además de que violaba los derechos humanos, transgredía al sistema democrático, ya que otorgaba facultades represivas al Estado contra la población, al mismo tiempo que criminalizaba la protesta social (*Notimex*, 2019). En oposición a esta iniciativa, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos [CEDH] de Tabasco y el partido Movimiento Ciudadano [MC] presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte

de Justicia de la Nación [SCJN] en contra de las reformas al Código Penal, por lo que la ley fue invalidada por unanimidad, y declarados inconstitucionales los artículos 196bis, 299 y 308bis, que tipifican como delitos el impedimento de trabajos en obras públicas. La anulación presentó como argumento que la inclusión de conceptos como “tratar de impedir” y “obstruir”, por su vaguedad, podían criminalizar el derecho a la protesta, así como el ejercicio pacífico de la libertad de expresión” (Murillo, 2021, p. 2; SCJN, 2019).

La segunda ley aprobada por el Congreso, en agosto de 2021, proponía reducir de treinta y cinco a veintinueve las diputaciones locales, al pasar de catorce a ocho los legisladores de RP, bajo el argumento de que se generarían ahorros anuales por \$3 600 000. La acción de inconstitucionalidad promovida por el PRD, PRI y el Partido del Trabajo [PT] fue avalada por la SCJN por unanimidad con el argumento de que la disminución de las diputaciones de RP equivalía al 72,5% de mayoría relativa y 27,5% de representación proporcional, lo cual provocaba un desequilibrio en la representación de las fuerzas políticas, en la integración total del Congreso y contravenía los propósitos del “sistema electoral representativo mixto”.

Al generar un desequilibrio en el sistema electoral y la democracia representativa, frustraba también los fines constitucionales de pluralismo político, debido a que impedía que las minorías parlamentarias en el estado de Tabasco pudieran promover acciones de inconstitucionalidad, ya que no alcanzarían el 33% de diputados para su promoción, porcentaje mínimo para promover diversos medios de control constitucional, lo que daría lugar a que la fuerza política de mayoría directa adoptara en solitario las decisiones políticas más importantes del estado sin siquiera tomar en cuenta las minorías que se verían avasalladas con ese modelo de integración del Congreso (Osorio, 2023, p. 2).

La tercera modificación de ley fue la realizada al artículo 49 de la Constitución estatal, aprobada en agosto de 2021, una semana antes de que AALH fuera nombrado secretario de gobernación, la cual le permitía solicitar licencia al cargo de gobernador “por tiempo

indefinido”, después de su segundo año y que el Congreso nombrara a un gobernador interino. Con esta nueva ley podrá reincorporarse al cargo de gobernador previo aviso por escrito al presidente del Congreso, quien notificará al gobernador interino para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique (Redacción, *Índice Político*, 2021).

La cuarta decisión controversial del Congreso fue la reforma a la Ley Orgánica de Los Municipios, en julio de 2022, y aunque AALH ya era funcionario federal se le atribuyó su autoría. Esta ley eliminó el proceso de elección popular de los delegados municipales y dejó en el Cabildo la responsabilidad de designar a los funcionarios municipales, con lo cual se anuló la capacidad de decisión de las poblaciones para elegir mediante el voto a sus autoridades. Esto tuvo un impacto también en las comunidades indígenas, a quienes se les canceló el derecho a organizarse de acuerdo con sus usos y costumbres (Domínguez, 2022, p. 2).

Las iniciativas arriba enunciadas muestran que la llegada al poder de la oposición al PRI no desincentivó el patronazgo, sino que se ajustó al proceso transicional donde los gobernadores mantuvieron el control sobre el Congreso, en detrimento de la autonomía legislativa y de la división de poderes, el marco constitucional y las libertades ciudadanas.

## **Predominio de la cultura del parentesco**

La liberalización, aunque puede llevar a la pluralización partidaria, no necesariamente arriba a la democratización del acceso al poder, porque corre el riesgo de ser absorbida por el transfuguismo que ocasiona el reacomodo de los grupos políticos. Para Norberto Bobbio (1996, p. 30) el Gobierno de las élites puede constituirse en una especie de “poder invisible” cuando un sector reducido maneja la representación ciudadana, que deriva en el tráfico de influencias o en la generación de leyes a modo. Tabasco es un ejemplo significativo de

los reagrupamientos coyunturales que, en las últimas dos décadas se ha agudizado por la ausencia física de AMLO en la entidad (a partir de 1997 cuando es electo líder nacional del PRD). Esto ha tenido efectos diferenciados, por un lado, en los liderazgos fundadores del PRD, mismos que no se integraron a Morena y se mantuvieron en las filas perredistas, tales como Darwin González Ballina y Auldárico Hernández Gerónimo, entre otros<sup>2</sup> y, por otro lado, que los grupos de expriistas o neomorenistas se amalgamaron a la figura de AALH, que al contar con la “confianza de AMLO”, convertirse en gobernador y, posteriormente, en secretario de gobernación, se posicionó como el “hombre fuerte” del partido, lo que le ha permitido “tener mano” en la designación de las candidaturas en las elecciones de 2018 y 2021, hacerse de la dirección del partido y de su consejo político<sup>3</sup> y mantener el control del Gobierno estatal (Rodríguez, 2022, p. 2).<sup>4</sup>

Esto ha permitido que Morena se constituya en el espacio de reconfiguración de una nueva hegemonía que se articula a partir de redes de parentesco que facilitan la renovación neo caciquil en la entidad (Ramírez, 2022). Implica que la centralidad del poder se

<sup>2</sup> Otros morenistas cercanos a AMLO, tales como Octavio Romero Oropeza y Javier May Rodríguez, aunque ejercen una influencia importante en un sector del morenismo local, carecen de estructura territorial sólida y de una posición mayoritaria en los órganos de dirección del partido, lo cual los relega momentáneamente en la disputa por la posible candidatura a gobernador para 2024.

<sup>3</sup> En 2022, los cargos de dirección del partido quedaron en manos del grupo neomorenista que gobierna el estado. De los sesenta integrantes del consejo político, veintiocho consejeros pertenecen al grupo de Javier May Rodríguez, aspirante a la gubernatura por el grupo de los autodenominados “fundadores” y treinta y dos corresponden al grupo de AALH o neomorenistas, mismos que le brindan la capacidad de decisión en este órgano del partido. La primera tarea de este órgano fue elegir a Raúl Ojeda Zubieta, empresario ligado al mismo grupo quien presidirá este órgano de dirección y como dirigente estatal del partido a Tey Mollinedo Cano, quien renunció al PRI a mediados de 2016.

<sup>4</sup> El nombramiento de AALH como secretario de Gobernación no implicó la pérdida de control del gobierno de la entidad, debido a que el Congreso del estado nombró como gobernador interino al hasta entonces coordinador de los programas para el desarrollo en el estado de Tabasco (2018-2021), Carlos Manuel Merino Campos, quien ha fungido como su suplente en todos los cargos que ha ocupado; al que también se le ha cuestionado por su capacidad de decisión para conducir el estado y su dependencia de AALH para decidir sobre los asuntos torales de la entidad.



estaría acentuando en Morena, donde las estructuras partidarias estarían bajo el mando de los grupos hegemónicos neomorenistas que representan a un sector de la élite económica y política tradicional. Este fenómeno se ha acentuado con el “destape” que AMLO ha hecho con AALH, como precandidato de Morena a la presidencia de la República, dando lugar a que los grupos neomorenistas, integrados en el gabinete gubernamental, funjan como su principal estructura de promoción, encabezados por el gobernador interino. Declarados “adancistas”, este grupo se ha encargado de encauzar la “cargada” y fustigar a quienes se pronuncian por otras opciones presidenciales, tal como sucedió en contra de los promotores de Claudia Sheinbaum y Javier May Rodríguez,<sup>5</sup> quienes después de hacer público su apoyo a la precandidata, fueron despedidos del Gobierno, tal es el caso de Sheila Cadena, Roberto Mendoza, Francisco Sánchez, Benito Lara, Dulce Zentella e Iván Peña.

Aunque, el gobernador interino argumentó que “fue una coincidencia que los funcionarios que despidió apoyaran a la jefa de Gobierno de la CDMX [Ciudad de México], Claudia Sheinbaum” (Ruiz, 2022, p. 3), la idea mayoritaria en los sectores del partido coincidió en que fue una instrucción de AALH. Este enfrentamiento abrió una brecha entre los fundadores de Morena y los neomorenistas, denunciado por José Ramiro López Obrador de la siguiente manera:

Adán agarró Tabasco como si fuera su rancho, se fue y nos dejó a este capirucho de encargado que no resuelve nada. Ni ata ni desata, solo sigue la instrucción de Adán, porque sigue manejando el Gobierno de Tabasco. [...] No es que estemos en contra de ese paisano que quiere ser presidente (refiriéndose a Adán Augusto López Hernández), si no

<sup>5</sup> Aunque Javier May Rodríguez cuenta con una estructura de promoción que generó cuando estuvo a cargo de la Secretaría del Bienestar y el programa “Sembrando Vida” y que ha mantenido desde la dirección de FONATUR a través del lema “súbete al tren con May”, no cuenta con el apoyo de la élite política y económica. Por su parte, el grupo neomorenista empieza a perfilar a posibles candidatas como Rosalinda López Hernández, Yolanda Osuna Huerta, Raúl Ojeda Zubieta, entre otros. La incertidumbre priva en esta coyuntura porque la candidatura todavía deberá tener el aval de AMLO.

pudo con el estado, imagínense, cómo va a poder con el país. (Barrón, 2022, p. 3)

Aunque en diferentes momentos, las dirigencias nacionales y locales han manifestado que en Morena no hay “corrientes”, la designación de la candidatura presidencial ha abierto flancos de disputa entre los neomorenistas, quienes apoyan a AALH y los “fundadores” que definieron su simpatía por Claudia Sheinbaum Pardo [CSP], así como por la candidatura a la gubernatura, al Congreso del estado y a las presidencias municipales para el 2024.

Esta álgida disputa por la candidatura presidencial entre ambos grupos se trasladó a la gubernatura, donde abundaron los candidatos ligados a AALH. Sin embargo, el “destape” de May Rodríguez que hizo AMLO en una de sus mañanera enfiló la preferencia del electorado hacia este, dejando en clara desventaja a otros aspirantes de raigambre priista como Raúl Ojeda Zubieta, Oscar Cantón Zetina, Mónica Fernández Balboa y Yolanda Osuna Huerta, quienes declararon sus aspiraciones de contender por el cargo. El “destape” de AMLO y el rechazo mayoritario de la militancia a AALH y su grupo influyó para que May Rodríguez ganara claramente la encuestas con el 51,2 % de las preferencias, muy lejos de Yolanda Osuna, quien obtuvo el 14,5 % (Rodríguez, 2023). El mayor reto de Morena estribó en resolver sin ruptura la contienda interna, ya que las preferencias electorales, desde antes de conocerse el candidato, oscilaban en el 60 % de intención de voto en favor de este partido.

En la elección, el desbordado “efecto lopezobrador”, nuevamente se convirtió en un fenómeno electoral en favor de May Rodríguez que, a pesar de su falta de carisma, era identificado como “el candidato del presidente”, lo cual le permitió ganar la elección con 777 498 votos (80,4 %), en segundo lugar, Juan Manuel Fócil, del PRD, con 66 195 (6,8 %), en tercer lugar, María Inés de la Fuente Dagdug, de MC, con 51 900 (5,3 %) y, en cuarto lugar, Lorena Bourregard de los Santos, de la alianza PRI-PAN, con 41 237 (4,2 %) (IEPCT, 2024). Esto significó que de los 1 605 160 empadronados (que representa el 1,6 %

del padrón nacional), fueron a las urnas 966 220 ciudadanos, lo que representa el 60,1 % de participación en esta elección.

El efecto lopezobrador se expandió a los demás cargos en disputa donde Morena ganó los veintiún distritos de MR en disputa, dieciséis de ellas con candidatos propios y cinco en alianza con el PVEM. Con la distribución de las diputaciones de RP, la correlación de fuerzas en el Congreso local quedó en favor de Morena que, junto a los tres diputados del PT y tres del PVEM, alcanzó veintisiete diputados y con ello la mayoría calificada; mientras que del lado de la oposición el PRD obtuvo cuatro, MC tres y el PRI uno. En lo que respecta a las presidencias municipales, el voto cruzado y el voto de castigo, principalmente por inconformidades con los candidatos designados por las encuestas, ocasionó que Morena ganara siete municipios con candidatos propios y tres en alianza con el PVEM, el PT tres, MC tres y PRD uno.<sup>6</sup> De acuerdo con el número de los municipios que ganó Morena, gobernará a 1 884 227 tabasqueños, lo que representa el 78,4 % de la población de esta entidad (Juárez, 2024).<sup>7</sup>

## Vivir inseguro

Otro desafío de las democracias subnacionales es la inseguridad que generan las violencias derivadas de la actividad de los cárteles de las drogas y la delincuencia común ocasionada por las desigualdades sociales y la impunidad que priva en el sistema de justicia. En Tabasco, el fenómeno de narcotráfico data de la década de los noventa y se

<sup>6</sup> Aunque el PRD ganó el municipio de Jalpa de Méndez, debido a que la diferencia con Morena fue de noventa y tres votos, la elección fue impugnada por este último partido y será resuelta en los tribunales electorales.

<sup>7</sup> En esta elección, los partidos opositores a Morena obtuvieron ínfimos resultados y quedaron al borde de la extinción. En lo que respecta al PAN, obtuvo una votación de 2,2 %, por lo cual perdió el registro en la entidad. En lo concerniente al PRD, aunque a nivel nacional perdió el registro por no alcanzar el 3 % de la votación, en Tabasco obtuvo 6,8 % de los votos, con lo cual se mantendrá como partido estatal. En el caso del PRI, apenas pudo conservar el registro al obtener el 3,2 % de la votación.

intensificó de 2000 en adelante, en los Gobiernos priistas de Manuel Andrade Díaz (2001-2006) y Andrés Granier Melo (2006-2012), en el perredista de Arturo Núñez Jiménez (2012-2018) y el morenista de Adán Augusto López Hernández (2018-2024). En estas dos décadas, se asentaron en la entidad células de los cárteles de Sinaloa, Del Golfo, Jalisco Nueva Generación, Zetas, así como grupos locales que, en muchos casos, han fungido como brazos operadores de los cárteles nacionales (Lantia, 2021). Esto ha convertido a algunas regiones del estado en territorios violentos, destacando la región de la Chontalpa (frontera con Veracruz), principalmente los municipios de Cárdenas, Huimanguillo y Cunduacán, donde se registra la mayor incidencia de cobro de piso, tráfico de migrantes, robo y comercialización de combustible conocida como huachicol. En este contexto, la delincuencia común se ha expandido de manera importante, motivada parcialmente por las desigualdades que cruzan los sectores sociales pobres.

Tanto el narcotráfico como la delincuencia común suelen imbricarse en los Estados donde el tránsito democrático no ha dado paso a mejores condiciones de vida, ya que el tráfico de drogas se encuentra inserto en la estructura económica y controla un sector del mercado de bienes locales; en tanto que la delincuencia común, se expande a partir de los desajustes sociales y las dificultades económicas que genera la pobreza,<sup>8</sup> misma que se posiciona como una opción de subsistencia o una vía para la apropiación ilegal de la propiedad privada, que fisura las “relaciones de dependencia íntimas” y los “vínculos del sujeto y el Estado” (Lomnitz, 2022, p. 16; Ramírez, 2019, p. 200).

<sup>8</sup> La pobreza en Tabasco ha variado poco en la última década, ya que para 2012, la pobreza moderada alcanzaba 49,7% (1 291 006 habitantes) y la extrema el 14,3% (331 000 habitantes), en tanto que la población vulnerable por carencia social alcanzó el 34% (785 000). Para 2018 los índices de pobreza alcanzaron 56,4% (1 333 000) y para 2020 descendió a 54,5% (1 316 000), en tanto que la pobreza extrema paso de 12,1% (285 500) en 2018 a 13,7% (330 800) en 2020. En tanto que la población vulnerable por carencias sociales pasó de 27,9% (660 300) a 25,9% (624 000) en el mismo periodo (CONEVAL, 2021).

El proceso de ajuste y reajuste que viven los cárteles ocasiona espirales de violencia ante los cuales los Gobiernos estatales se declaran incapacitados para enfrentarlos por lo que han dejado en las fuerzas federales esta tarea, sin resultados fehacientes. Entre 2015 y 2018, la disputa territorial del crimen organizado en Tabasco propició que se ubicara en el primer lugar nacional en nueve de los doce delitos monitoreados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], aunque para 2019, algunos delitos comunes descendieron. Para 2019, el número de homicidios dolosos relacionados directamente con esta actividad alcanzó 564, mientras que para 2020 fue de 508, variación que puede obedecer al confinamiento por la pandemia de COVID-19, aunque el descenso se mantuvo para 2021 cuando el registro alcanzó 385 casos y 290 para 2022 (Ramírez, 2019; Semáforo Delictivo, 2019, 2020, 2021, 2022). Dado que la disputa por el territorio genera espirales de violencia impredecibles, los índices delictivos tienden también a moverse de manera inesperada.

En este contexto de inseguridad, han emergido y expandido de manera transversal otros tipos de violencias. De 2015 y 2019, la violencia familiar pasó de 4 230 a 7 215 reportes, con un acumulado de 29 895 casos en este periodo, mientras que en 2020 fue de 6 445, 2021 fue 7 791 y para 2022 fue 7 426; en lo que respecta a las violaciones, estas pasaron de 269 a 436, para sumar 1 659 casos, en tanto que para 2020 se registraron 275, para 2021, 333 y para 2022, 365. En lo que corresponde a los feminicidios, entre 2015 y 2019, estos pasaron de 8 a 26 en el mismo periodo, para acumular 138 casos, mientras que para 2020 fueron 15, para 2021 fue 15 y para 2022 fueron 17. La violencia contra las mujeres tuvo un crecimiento acelerado, ya que en 2019 se registraron 1 200 denuncias, en tanto que, en 2020, durante el confinamiento por la epidemia de COVID-19, las agresiones contra las mujeres alcanzaron 7 327, para 2021, 8 917 y hasta octubre de 2022, 6 331 (Semáforo Delictivo, 2020, 2022; Prontuario Estadístico Digital, 2022; Beltrán, 2023).

Esta articulación de las violencias ha propiciado que la incidencia delictiva presente índices sostenidos. De acuerdo con el INEGI, para 2019 la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes en Tabasco alcanzó 32 148 delitos, para 2020 fue de 35 677, para 2021 fue 35 448, para 2022 fue de 45 448 (INEGI, 2021; SESNSP, 2023). Esta expansión delictiva propicia que la población tabasqueña se manifieste insegura. Para los años 2012 y 2019 la percepción de inseguridad pasó de 71,2 % a 90,2 %, primer lugar nacional, mientras que en el 2020 alcanzó 90,1 %, para 2021 fue de 84,8 % y en 2022 de 85,0 % (ENVIPE, 2022). Los principales espacios donde los tabasqueños se muestran más inseguros son los cajeros automáticos (91,9), la calle (80,1), el banco (79,6), el transporte público (77,2), la carretera (75,7), el mercado, (75,4), parque o centro recreativo (70,3), centro comercial (57,2), el automóvil (47,8), la escuela (45,2), el trabajo (39,8) la casa (28,8), todos los rubros por encima de la media nacional. Frente al crecimiento de los delitos, la población ha modificado sustancialmente sus hábitos de comportamiento para continuar con su vida cotidiana, en tanto que las instituciones de procuración e impartición de justicia acumulan un añejo rezago de atención. Para el año 2019 el 90,2 % de los delitos no se denunciaron o no se abrieron carpetas de investigación, para 2020 fue el 93,7 %, para 2021 fue el 94,4 %, ambos por encima de la media nacional que se mantuvo en 93,3 % y 93,2 %, respectivamente. Las razones para no denunciar corresponden a causas atribuibles a la autoridad, como el miedo a ser extorsionado, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad (ENVIPE, 2022).

Esta falta de capacidad de la autoridad tabasqueña para proporcionar seguridad a los ciudadanos se manifiesta en la escasa confianza que la población tiene sobre las autoridades locales encargadas de prevenir delitos e impartir justicia, ya que solo 48,5 % de los tabasqueños confía en la policía municipal, el 54,0 % en el ministerio público, el 54,5 % en la policía judicial, el 56,5 % en la policía estatal, el 59,3 % en los jueces, el 64,5 % en la Fiscalía General de la República (FGR); en tanto que la mayor confianza está depositada en las fuerzas

federales, ya que el 88,9 % confía en la Guardia Nacional, el 90,4 % en el Ejército y el 91,7 en la Marina. Otro flanco que abona a esta desconfianza es la percepción de corrupción que los tabasqueños tienen en las autoridades, ya que el 81,2 % considera que la policía de tránsito es corrupta, el 71,9 % de los jueces, 71,3 % la policía municipal, el 68,8 % el ministerio público y la Fiscalía General del estado de Tabasco, el 67,4 % de la policía estatal, el 64,3 % de la policía judicial, y el 60,6 de la FGR; por el contrario, solo el 21,6 % considera que existe corrupción en el Ejército, el 20,5 % en la Guardia Nacional y el 17,8 % de la Marina (ENVIPE, 2022).

Aunque en las tres últimas décadas la narrativa de los Gobiernos estatales ha ubicado a la inseguridad como uno de los retos importantes, la actividad del narcotráfico se ha mantenido, con episodios que involucra a funcionarios gubernamentales en distintas administraciones. Destaca la influencia que llegó a tener al interior de la Secretaría de Seguridad Pública, en los Gobiernos de Roberto Madrazo Pintado (1994-2000) y Manuel Andrade Díaz (2002-2006), el grupo delictivo la Cofradía o La Hermandad, el cual brindaba protección a los cárteles de Amado Carrillo y el cártel de Tamaulipas e influía directamente en el nombramiento de los titulares de esa dependencia. Mientras que, en la administración de Andrés Granier Melo, en 2008 el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., denunció la connivencia con el crimen organizado del entonces procurador de justicia del estado, Gustavo Rosario Torres, acusación que se mantuvo cuando se desempeñó como secretario de Gobierno en la administración de Arturo Núñez Jiménez, junto con el subprocurador Alex Álvarez Gutiérrez, ejecutado en 2017 (Ortega y García, 2013; Ramírez, 2019a, pp. 208-209, otra fuente).<sup>9</sup>

En el Gobierno de Morena, la inseguridad se ha mantenido en algunas regiones, debido a las disputas por la hegemonía territorial

<sup>9</sup> La infiltración también se dio en las fuerzas armadas comisionadas en Tabasco, donde catorce de sus integrantes fueron detenidos por establecer connivencia con los cárteles de la droga (Ramírez, 2019a; Cisneros, 2015).

que, si bien no alcanzan los niveles de violencia de estados donde las masacres se dan con regularidad, se ha normalizado la aparición diaria de cuerpos inertes en la geografía estatal, la mayoría de ellos en la región Chontalpa, constituida en el mayor centro de extracción y distribución de huachicol, cobro de piso y homicidios.<sup>10</sup>

Aunque la presencia de los cárteles de la droga ha sido negada en el Gobierno de ANJ y de AALH, las disputas entre bandas han desquiciado las poblaciones rurales (una muestra de ello son los poblados del Plan Chontalpa, que comparten los municipios de Cárdenas y Huimanguillo), donde se han establecido nuevos “órdenes criminales”.<sup>11</sup> En algunas poblaciones urbanas la relación entre la autoridad municipal y los grupos delictivos funciona mediante omisión o a través de acuerdos, que les permite accionar de manera regular, tal como lo manifiesta un funcionario de una extensa zona habitacional de Villahermosa, la capital del estado: “ya sabemos que no nos debemos meter con ellos, porque el municipio no tiene capacidad para enfrentarlos y al Estado no le interesa, salvo que hayan hechos de sangre” (Comunicación personal, entrevista a informante 1, realizada por el autor el 15 de diciembre de 2022.). En este sentido, el Estado actúa solamente de manera reactiva frente a grupos que rompen el consenso con otros grupos o con la propia autoridad, lo cual sucede regularmente con un sinnúmero de bandas locales que cometen delitos del fuero común que, operan de manera autónoma o como brazos ejecutores de los cárteles nacionales asentados en la entidad.

<sup>10</sup> Desde los años noventa, se asentó en esta región Ponciano Vázquez Lagunes, un conocido narcotraficante que logró establecer vínculos con grupos políticos de Tabasco y Veracruz. En las últimas tres décadas los municipios de Cárdenas y Huimanguillo, frontera con Veracruz, se han mantenido como los principales focos rojos de la violencia por la acción de los grupos criminales.

<sup>11</sup> De acuerdo con Schultze-Kraft (2016, p. 25), se refiere a “los patrones regulares de intercambio e interacción social entre actores privados y públicos, y estatales y no-estatales que se extienden sobre la brecha que comúnmente divide al ámbito de la legalidad (“mundo legítimo”) del ámbito de la criminalidad (“bajo mundo ilegítimo”) influyen en el carácter, la forma y la evolución del orden político”. Esta definición sugiere que los grupos criminales al adquirir poder político dentro de un territorio disputan al Estado la facultad del ejercicio de la violencia.



Esto nos pone frente a un nuevo orden delincuencial que se reajusta permanentemente, pese a la detención de algunos narcos locales, tal como ha sucedido con delincuentes como “El Calimba” en Huimanguillo, quien fue ultimado por la policía estatal en 2020, el arresto de “El Pelón de Playas” en 2019, en una comunidad vecina a la capital; que se intercala con el ajuste de cuentas interno del Cártel de Jalisco Nueva Generación [CJNG], en 2022, que paraliza zonas urbanas para capturar y ejecutar a “El Gabriel”, tal como sucedió en la popular colonia Indeco. En todos los casos se trató de una sustitución que representó un reajuste en la dirección territorial, sin afectar el control hegemónico que tienen las bandas.

La presencia y el accionar de los cárteles conforma también una estructurada red de operaciones ilícitas donde el narcomenudeo se yergue en la mayoría de las comunidades rurales y colonias urbanas, en las que proliferan las “tienditas” o “puntos” con fachadas de comercios, etcétera, donde se mercadea todo tipo de droga, a la vista de todos, “menos de la autoridad que no las ve”, como regularmente mencionan los pobladores. Subyace también una especie de co-gobierno, en las poblaciones abandonadas por la autoridad, donde los grupos ilegales como La Barredora, brazo del CJNG, se ofrecen como intermediarios para resolver problemas delictivos, mediante el empleo de métodos violentos, como la amputación de dedos a los ladrones de ganado y otros delitos. Esto da lugar a la conformación de una especie de Estado paralelo que funciona frente a la debilidad o connivencia del Estado legal y que da lugar a una incipiente gobernanza criminal. Este nuevo orden establece control, no solo la venta de las drogas, sino toda la actividad ilícita que generan, que les permite establecer orden disciplinar en algunas zonas donde establecen bases de control, tales como sucede con los pochimovilistas (choferes de moto transportes), a quienes cobran cuota, uniforman y asignan números de control a sus unidades, con quienes emplean métodos disciplinares ejemplares basados en el castigo físico.

En medio de este contexto inseguro, el Gobierno de AALH ha enfrentado cuestionamientos sobre el nombramiento de Hernán

Bermúdez Requena, titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana [SSPC]; José del Carmen Castillo Ramírez, Comisionado de la Policía Estatal y Leonardo Arturo Leyva Ávalos, director general de la Policía Estatal y del Procurador de justicia, Jaime Lastra Bastar, por su participación en el Gobierno de RMP, donde ocuparon los mismos cargos y enfrentaron acusaciones sobre su posible connivencia con la delincuencia organizada. El hecho tomó relevancia nuevamente cuando el grupo de *hackers* denominado Guacamayas filtró informes de la Secretaría de la Defensa Nacional [Sedena], que sostienen que el CJNG controla el 63 % del territorio estatal. Otro informe del Centro Regional de Fusión de Inteligencia, los encargados de la seguridad en la entidad se encontraban vinculados a La Barredora (Tourliere, 2022, p. 5).

La expansión de la inseguridad por distintos tipos de violencias en Tabasco muestra los desafíos y limitaciones que enfrentan los Gobiernos subnacionales para garantizar el Estado de derecho, fundamentalmente por la falta de capacidad técnica para enfrentar a las organizaciones delictivas nacionales y locales, así como por la carencia de políticas públicas que generen opciones y mermen la predisposición a involucrarse en relaciones sociales al margen del orden establecido. Esta configuración de distintas formas de privatización ilegal de la violencia quebranta el control social y muestra las debilidades de un Estado democrático subnacional en construcción.

## Apuntes finales

Atendiendo las reflexiones de Behrend (2010), las democracias subnacionales enfrentan no solo un cambio de régimen sino un proceso de democratización, que implica una transformación a largo plazo e incluye el tránsito hacia una política más participativa y abierta, a la generación de valores y prácticas políticas que promueven la igualdad en el ejercicio de derechos ciudadanos, políticas públicas y rendición de cuentas. En este sentido, cada estado construye su propia

historicidad democrática con los ritmos que le imprimen sus actores donde convergen avances, estancamientos y retrocesos.

El entramado de cambios y permanencias en el sistema político tabasqueño generado por la transición ha permitido la pluralización de la vida política y la alternancia en los espacios de representación legislativa y gubernamental. Sin embargo, la lentitud de este lo pone frente a una compleja encrucijada debido al desafío que representa la reconstrucción de una nueva hegemonía partidaria, como única vía de acceso a la representación política y a los cargos burocráticos, ante la falta de una ciudadanía, cuyo accionar represente una alternativa a la centralidad gubernamental. A ello se articula también el descrédito partidario por la falta de una propuesta programática e ideológica que limite la permanente movilidad tráfuga de grupos y liderazgos entre partidos que los convierte en espacios idóneos para que los grupos de poder accedan a cargos públicos y adquieran impunidad, gracias a la prevalencia de una cultura política basada en el patronazgo y el parentesco que permite la reproducción de añejas formas centralistas de hacer política.

Otro desafío emergente en este proceso es la necesidad de transparentar el ejercicio del poder, que se ha constituido en una de las promesas incumplidas de la democracia, debido a que la operación gubernamental permite el uso patrimonialista de los recursos públicos hasta configurar “cleptocracias”. Esto se debe al poder que ejercen los funcionarios gubernamentales sobre las instancias políticas, institucionales de rendición de cuentas, que hacen del Estado un espacio colonizado por intereses privados. En este sentido, la falta de consolidación democrática en Tabasco permite que la expansión de derechos sea a cuentagotas, particularmente porque la relación entre los poderes se encuentra bajo la tutela del gobernador en turno y los poderes locales y nacionales que lo circundan.

Este proceso inconcluso de construcción democrática en Tabasco enfrenta problemas transversales que complejizan su consolidación a corto plazo. Esto se debe a que la persistencia y ensanchamiento de las carencias socioeconómicas se han convertido en uno de los

nutrientes de la delincuencia común y la inseguridad derivada del establecimiento de territorialidades u órdenes criminales, mismos que persisten por la connivencia que mantienen algunas instituciones del Estado con los grupos criminales.

Esta falta de consolidación fortalece la desconfianza social hacia las instituciones de seguridad e impartición de justicia, desgana la relación Estado-sociedad y fortalece la incertidumbre que prevalece en torno a la eficacia que se espera de los procesos democratizadores subnacionales en México.

## Bibliografía

- Armesto, Alejandra y Olmeda, Juan C. (2016). Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México. En Nicolás Loza y Méndez, Irma (coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. Ciudad de México: Flacso México / IEDE.
- Barrón, Oscar (12 de noviembre de 2022). En un video difundido por morenistas José Ramiro López Obrador se fue contra Adán Augusto López Hernández, con quien ya ha mantenido diferencias en el pasado. *Debate*. <https://www.debate.com.mx/politica/Jose-Ramiro-Lopez-hermano-de-AMLO-acusa-a-Adan-Augusto-de-usar-a-Tabasco-como-su-rancho-20221112-0017.html>
- Behrend, Jacqueline (2010). *Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas*. [Ponencia]. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Beltrán, Eduardo (31 de enero de 2023). Atienden seis mil casos de violencia. *Novedades de Tabasco*. <https://novedadesdetabasco.com.mx/2022/11/25/atienden-6-mil-casos-de-violencia/>

- Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral. <https://goo.gl/Q45Jad>
- Camou, Antonio (2013). *Gobernabilidad y democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Cedeño del Olmo, Manuel (1999). *Sistema político tabasqueño*. México: Universidad de Zacatecas/Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Cisneros, José Luis (2015). *Visiones contemporáneas de la violencia*. México: UAM/Ediciones Eón.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2021). *Estadísticas de pobreza en Tabasco*. <https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Tabasco/Paginas/principal.aspx>
- Curzio Gutiérrez, Leonardo (2000). *Gobernabilidad, democracia y videopolítica en Tabasco 1994-1999*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Dahl, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Del Tronco Paganelli, José (2018). La democracia mexicana a nivel subnacional: de la deshegemonización al patrimonialismo. *Frontera Norte*, 30(60), 181-187.
- Domínguez, Jesús (22 de julio de 2022). ¡Es oficial! Entró en vigor que cabildos designen a delegados. *El Heraldo de Tabasco*. <https://www.elheraldodetabasco.com.mx/local/es-oficial-entro-en-vigor-que-cabildos-designen-a-delegados-6995017.html>
- Fiscalía General del Estado de Tabasco (2022). *Prontuario Estadístico Digital*. [https://www.fiscaliatabasco.gob.mx/Content/pdf/12\\_1Incidencia%20delictiva%20diciembre%202022.pdf](https://www.fiscaliatabasco.gob.mx/Content/pdf/12_1Incidencia%20delictiva%20diciembre%202022.pdf)
- Garfías García, Beatriz (2012). ¿Por qué perdió el PRI en Tabasco? *El Cotidiano*, (175), 59-68.
- Gibson, Edward L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, (14), 204-237.
- Gobierno del Estado de Tabasco (2020). *Gobierno. Portal Tabasco*. <https://tabasco.gob.mx/gobierno>

- González-Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2016). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización? *Estudios Políticos*, novena época, (40), 47-69.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008). *El centro dividido. La autonomía de los gobernadores*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Índice Político (30 de agosto de 2021). Adán Augusto recibe licencia por tiempo indefinido para volver como gobernador de Tabasco. <https://indice-politico.com/adan-augusto-recibe-licencia-por-tiempo-indefinido-para-volver-como-gobernador-de-tabasco/>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco [IEPCT] (2012). *Proceso electoral ordinario 2012*. <http://IEPCT.mx/resultados-electorales>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco [IEPCT] (2015). *Proceso electoral ordinario 2014-2015*. Estadística electoral 2014-2015. [http://IEPCT.org.mx/estadistica\\_electoral/pagina/index.html](http://IEPCT.org.mx/estadistica_electoral/pagina/index.html)
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco [IEPCT] (2024). *Programa de resultados electorales preliminares*. <https://prepet.iepct.mx/gubernatura/votos-ambito/grafica>
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2012). *Proceso electoral federal 2011-2012*. [https://portalanterior.INE.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2011-2012/](https://portalanterior.INE.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso_Electoral_Federal_2011-2012/)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2021). *Incidencia delictiva*. <https://www.INEGI.org.mx/temas/incidencia/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] 2022. Principales resultados Tabasco*. [https://www.INEGI.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022\\_tab.pdf](https://www.INEGI.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_tab.pdf)
- Juárez, Andrés (10 de junio de 2024). Gobernará Morena el 78 % de la población municipal. *Tabasco Hoy*. <https://www.tabascohoy.com/gobernara-morena-al-78-de-poblacion-municipal/>
- Lomnitz, Claudio (2022). *El tejido social rasgado*. México: Alacena.

- Lantia Intelligence (2021). *Mapa criminal México 2019-2020*. [www.antiintelligence.com/storage/document/10/Mapa%20criminal%20de%20México.%202019-020.%20versión%20ejecutiva.%20Lantia%20Intelligence.pdf](http://www.antiintelligence.com/storage/document/10/Mapa%20criminal%20de%20México.%202019-020.%20versión%20ejecutiva.%20Lantia%20Intelligence.pdf)
- La Voz de Tabasco* (13 de enero de 2012). Núñez, el de mayor experiencia: AMLO.
- López Obrador, Andrés Manuel (1995). *Entre la historia y la esperanza. Corrupción y lucha democrática en Tabasco*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Montero, Alfred (5-8 de septiembre de 2007). *¿Uneven democracy? Subnational authoritarianism in democratic Brazil*. [Ponencia]. Congreso de la Latin American Studies Association, Montréal, Canadá.
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracia y democratizaciones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Murillo, Eduardo (3 de febrero de 2021). Invalida SCJN de manera parcial la “Ley Garrote” de Tabasco. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/02/politica/invalida-SCJN-de-manera-parcial-la-ley-garrote-de-tabasco/>
- Notimex, (29 de julio de 2019). Congreso de Tabasco aprueba la “Ley Garrote”. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/congreso-de-tabasco-aprueba-la-ley-garrote/1327290>
- Ortega Sánchez, José Antonio y García Valseca, Eduardo (2013). *El desafío de Peña Nieto. El desastre de México: violencia impunidad e inseguridad*. México: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal.
- Osorio León, Candelario (19 de enero de 2023). Inconstitucional reducción de “pluris” de Tabasco: SCJN; valida “ley dedazo”. *Telereportaje*. <https://www.xevt.com/primeraplana/inconstitucional-reduccion-de-pluris-de-tabasco-SCJN-valida-ley-dedazo/249639>
- Puente, Khemvirg y Villagómez, Jacob (2011). Legislaturas subnacionales y partido único en México. *El Congreso del Estado de México (1929-1975). Estudios Políticos*, (23), 31-47.

- Ramírez Sánchez, Rubén Darío (2019a). Del edén al infierno: inseguridad y construcción estatal en Tabasco. *LiminaR*, 17(2), 196-216.
- Ramírez Sánchez, Rubén Darío (2019b). Transición en el pantano: elecciones y cultura política en Tabasco, 2015-2018. *El Cotidiano*, (216), 91-106.
- Ramírez Sánchez, Rubén Darío (2022). La compleja simbiosis de la alternancia y la debilidad democrática en Tabasco, 2012-2020. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 8(15), 17-43.
- Ramírez Sánchez, Rubén Darío (2023). Elecciones de Michoacán: variantes de una democracia en riesgo. *Apuntes electorales*, XXII(68), 11-41.
- Reyes, Rodulfo (10 de marzo de 2022). A Arturo Núñez lo salvó su paisano. *Indicador Político*. <https://indicadorpolitico.com.mx/?p=17362>
- Rodríguez, Eduardo (22 de agosto de 2022). Toma Adán el control de Morena rumbo a 2024. *Tabasco Hoy*. <https://www.tabascohoy.com/toma-adan-el-control-de-morena-rumbo-al-2024-en-tabasco/>
- Rodríguez, Arturo (10 de noviembre de 2023). La caída del grupo Tabasco; Javier May gana la encuesta de Morena. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/11/10/la-caida-del-grupo-tabasco-javier-may-gana-encuesta-de-morena-318292.html>
- Ruiz, Evelin (24 de agosto de 2022). Gobierno de Tabasco despide a funcionarios que apoyaron a Claudia Sheinbaum; dicen que es coincidencia. *Sdpnoticias*. <https://www.sdpnoticias.com/estados/gobierno-de-tabasco-despide-a-funcionarios-que-apoyaron-a-claudia-sheinbaum-dicen-que-es-coincidencia/>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP] (2023). *Incidencia delictiva*. <https://www.gob.mx/SESNSP/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>
- Sevilla, José Antonio (2021). Democratización subnacional en México, 1988-2020. Su identificación desde el concepto de democracia mínima. *Revista de El Colegio de San Luis*, XI(22), 1-37. <https://doi.org/10.21696/rcsl112220211272>



- Schultze-Kraft, Markus (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. (55), 25-44.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] (2019). Comunicado de prensa. <https://www.internet2.SCJN.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6358>
- Torres, Jesús (29 de junio de 2015). Acusa AMLO a Núñez de traidor y mapache electoral. *Jesús Torres. Noticias.com*. <https://jesustorresnoticias.com/acusa-AMLO-a-arturo-nunez-de-traidor-y-mapache-electoral/>
- Tourliere, Mathieu (5 de octubre de 2022). Sedena Leaks: Adán Augusto López entregó la seguridad de Tabasco a presuntos líderes del CJNG. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/10/5/sedena-leaks-adan-augusto-lopez-entrego-la-seguridad-de-tabasco-presuntos-lideres-del-CJNG-294663.html>
- Tudela, Fernando (1989). *La modernización forzada del trópico. El caso de Tabasco*. Ciudad de México: El Colegio de México / IPN / IFIAS / UNRISD.
- Ugalde, Luis Carlos (2020). El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 691-716.
- Uribe Iniesta, Rodolfo (2006). *Dimensiones para la democracia. Espacios y criterios*. Ciudad de México: CRIM/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uribe Iniesta, Rodolfo (2003). *La transición entre el desarrollismo y la globalización. Ensamblando Tabasco*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zermeno, Sergio (1996). *La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

# Acceso *al* y ejercicio *del* poder en Tamaulipas. Desde la transición hasta la actualidad

*José del Tronco Paganelli y Nacori López Hernández*



Tamaulipas

## Introducción

Mientras se escribe este capítulo, el estado de Tamaulipas es escenario de dos situaciones trágicas de violencia social. El día 26 de febrero de 2023, la ciudad de Nuevo Laredo amaneció ensangrentada. En horas de la madrugada, y luego de salir de un centro nocturno,

cinco jóvenes fueron asesinados por militares, quienes les dispararon a mansalva sin motivo aparente (*Proceso*, 2023, p. 7). Unos días después, el viernes 3 de marzo, un *convoy* de más de diez automóviles detuvo y secuestró en el centro de la ciudad de Matamoros a cuatro ciudadanos estadounidenses que habían cruzado la frontera pocas horas antes. Al intentar resistirse, dos de ellos fueron asesinados y uno más fue lesionado, resultando ilesa la única mujer que componía el grupo.

Ambas situaciones forman parte de una “lógica de guerra” que ha caracterizado a la entidad durante las últimas décadas (Schedler, 2014, p. 7). Si bien ello ocurre en particular en las ciudades cercanas a las zonas fronterizas —dada la presencia del crimen organizado como también de fuerzas de seguridad—, desde 2007 a la fecha, Tamaulipas es el estado con mayor número de enfrentamientos entre civiles y militares de todo el país (*El País*, 21 de marzo de 2023). De acuerdo con el registro oficial de la secretaría de Gobernación, Tamaulipas es también una de las entidades con mayor proporción de muertes por homicidio y desapariciones, en relación con su número de habitantes.<sup>1</sup>

En un contexto semejante, describir un orden político-institucional de acuerdo con las claves teóricas y conceptuales que ofrece la teoría democrática resulta un desafío mayúsculo. ¿Cómo caracterizar a un régimen político en el que sus autoridades son electas a través del voto popular, pero cuyo Gobierno está sujeto al control de poderes fácticos con capacidad de establecer su propia ley sobre buena parte del territorio? ¿Cómo describir a una unidad política donde la violencia ha llegado al punto de dejar sin vida a un candidato a la

<sup>1</sup> El estado de Tamaulipas tiene una extensión territorial de 80 250 km<sup>2</sup>. Es la octava superficie más grande de México, pero su verdadera particularidad es que en sus fronteras se encuentran algunos de los cruces fronterizos más importantes que tiene la República mexicana con los Estados de la Unión Americana. Solo por Nuevo Laredo, en el año 2019, cruzaron 2,5 millones de tráileres comerciales y el volumen aproximado de intercambio fue de 229 000 millones de dólares. Todo ello convierte a Tamaulipas en un lugar atractivo para la “extracción de rentas”, actividad principal de las organizaciones criminales.

gubernatura con amplias probabilidades de triunfo a menos de una semana de las elecciones? ¿Qué tipo de democracia puede asentarse sobre un territorio en el que al menos tres de los últimos cuatro gobernadores han sido investigados, procesados o llevados ante la justicia para enfrentar cargos criminales? Dicho de otra forma, ¿es posible la vigencia de un orden democrático en un contexto de violencia social y política generalizado?

El presente capítulo busca describir el régimen político tamaulipeco durante las últimas dos largas décadas que enmarcan la transición a la democracia en México, tanto a nivel federal como estatal.<sup>2</sup> El primer apartado repasa la historia política del estado, así como su particular ubicación geográfica y sus implicaciones políticas, sociales e institucionales. A continuación, se analizan los cambios electorales y se aportan elementos para tratar de explicar por qué la alternancia partidista en el poder ejecutivo del estado llega recién en 2016, una década y media después que, en el Gobierno federal, y luego de 27 años del primer triunfo de un candidato no priista a la gubernatura de un estado (Baja California en 1989). Y en particular, por qué pese a la alternancia electoral, las dinámicas políticas e institucionales parecen mantenerse. En tal sentido, se propone un argumento para dar cuenta de las condiciones que posibilitan un régimen político en el que la ciudadanía permanece alejada del proceso decisorio, mientras los poderes fácticos se convierten ellos en los verdaderos agentes de control frente a los cuales las autoridades tienden a rendir cuentas. En el final, se proponen algunas claves analíticas para tratar de entender qué tipo de democracia puede construirse en el

<sup>2</sup> Si bien la primera alternancia estatal ocurrió en 1989 en el estado de Baja California, lo cierto es que el proceso largo de la transición política del régimen de partido único hacia una situación de competencia partidista relativamente democrática se da de forma simultánea a nivel federal como de las entidades federativas, desde inicios de la década de los años noventa hasta bien entrada la segunda década del siglo XXI. Al momento, solo una entidad federativa permanece sin alternancia partidista en el poder ejecutivo del estado (Coahuila). El Estado de México experimentó la alternancia en la gubernatura por primera ocasión el 4 de junio de 2023 con el triunfo de la candidata morenista Delfina Gómez.

estado de Tamaulipas, habida cuenta de que, por primera vez, a partir de 2022, coinciden un gobernador y un presidente de un mismo partido surgido de la alternancia.<sup>3</sup>

## La historia política de Tamaulipas

A lo largo de su historia, el estado de Tamaulipas ha sido, como muchas otras partes de México, una tierra de “hombres fuertes”. Líderes políticos y sociales que imponían su ley (su voluntad, o su interpretación de la ley pública dado el mayor o menor conocimiento de esta) sobre un determinado territorio. La construcción y relevancia de las figuras de “los hombres fuertes” y los cacicazgos locales y regionales, están estrechamente relacionados con la actividad económica regional. En el caso de Tamaulipas, a diferencia de otros estados donde el empresariado se constituyó junto con el clero en fuerza opositora (Chihuahua, Jalisco o Guanajuato) se conformaron mediante gremios. Así, los “hombres fuertes” del estado surgieron, se consolidaron y obtuvieron apoyo de organizaciones agrarias, obreras o sindicales, así como del aparato burocrático, cuyas bases fueron utilizadas de modo clientelar (Camacho Balderas, 2016; Salinas, 1986).

<sup>3</sup> Cuando el partido del gobernador del estado y del presidente coincidieron, en el pasado, ambos provenían del Partido Revolucionario Institucional [PRI]. Si bien ya habían coincidido presidente y gobernador no priistas, estos provenían de diversos partidos, por otro lado, ideológicamente rivales como el Partido Acción Nacional [PAN] en la gubernatura del estado (Francisco Cabeza de Vaca) y Movimiento Regeneración Nacional [Morena] en la presidencia de la República (Andrés Manuel López Obrador). Recién en 2022 se da la concurrencia de un gobernador y un presidente de un mismo partido (Morena), diferente del PRI. Sin embargo, es interesante señalar, de todos modos, que el actual gobernador proveniente de Morena, Américo Villareal Anaya es hijo de quien fuera gobernador priista hacia fines de los años ochenta (1987-1993), Américo Villarreal Guerra.

## ***Los liderazgos posrevolucionarios***

El inicio de estos cacicazgos se remonta a la época postrevolucionaria. Específicamente en 1925, con el ascenso a la gubernatura de Emilio Portes Gil, postulado por el Partido Socialista Fronterizo [PSF]. El PSF funcionó como un prototipo de partido oficial que a través de la disciplina partidista permitió la conciliación de los intereses sociales, la legitimación de las decisiones cupulares y la construcción de los consensos necesarios para gobernar.<sup>4</sup> En el PSF fue posible concentrar y amalgamar de forma relativamente armónica a grupos sociales disímiles como los campesinos, los obreros, la incipiente clase media urbana, los antiguos terratenientes y los miembros del antiguo régimen, previo a la revolución. En todo caso, el PSF configuró un régimen político corporativista, cuyo intermediador político central fue Portes Gil. Ese rol de mediador le permitió construir relaciones de patronazgo con los diversos grupos, otorgándoles cuotas de poder y sancionándoles cuando fuese necesario. Dicho poder, típico de las dominaciones patrimonialistas, fue tangible por más de dos décadas en la entidad, de 1925 a 1947 (Herrera, 2010).

El “portesgilismo” es un parteaguas en la historia política tamaulipeca pues consolidó una forma personalista de hacer política, en la que “los hombres fuertes” se transformaban en el puente casi único por el que debían transitar los procesos de negociación política, a la vez que decidían en buena medida el rumbo de los acontecimientos. El incremento paulatino de su autoridad, basada en el prestigio y la reputación que se iba creando en torno a su figura, les habilitaba para un ejercicio discrecional del poder, como se observó en las siguientes décadas en la entidad y en el resto del país (Herrera, 2019). Si bien todos ellos accedían al poder a través

<sup>4</sup> De hecho, el PSF fue fundado antes que el Partido Nacional Revolucionario [PNR] y se considera el antecedente directo del modelo de partido que gobernó por más de setenta años el país y por más de noventa años la entidad (Camacho Balderas, 2016).

de elecciones, estas tenían un carácter ritualista y de aclamación al candidato oficialista; se votaba por México (haciendo alusión a los colores del logo del Partido Revolucionario Institucional-PRI), y ello daba lugar a un ejercicio patrimonialista del Gobierno, según el cual el poder político es un dominio privado del gobernante; es, literalmente, parte de su patrimonio y a su vez una fuente de oportunidades para los integrantes de su grupo, clan o coalición (Bach, 2011). Mas allá de los cambios políticos devenidos a partir de la presidencia de Miguel Alemán Velasco, esta forma de concebir y ejercer el poder se mantiene en buena medida inalterada hasta nuestros días.

### ***El predominio del Estado-Partido-Gobierno***

Desde inicios de la década de los cuarenta, el crecimiento del movimiento obrero a nivel local, la creación del Sindicato Nacional de Petroleros, así como el incremento de la burocracia federal en la entidad, seguida del centralismo impuesto por el partido oficial, mermó el poder de intermediación del “portesgilismo” (Alvarado y Minello, 1992). A mediados de los años cuarenta, el creciente presidencialismo mexicano, encarnado en la figura de Miguel Alemán, vino a coartar el poder “portesgilista” y a dotar de fuerza política al sindicalismo tamaulipeco. Si bien los gobernadores respondían a las lógicas centralistas, a la figura del presidente, contaban ya con un “tercero en discordia” con el cual era necesario concertar y negociar: las organizaciones obreras y sindicales.

El férreo centralismo y la concentración de poder (ejecutivo, legislativo, y en menor medida judicial) en manos del PRI, y de su jefe máximo, obligaban a los gobernadores a “cuadrarse” ante las directivas del primer mandatario. Fue así como, quienes no lo hicieron, corrieron el riesgo de ser removidos constitucionalmente dado el apoyo mayoritario del Senado (sin oposición política al predominio priista) a la iniciativa presidencial de remoción.

Entre 1929 y 1979, fueron 64 los gobernadores removidos (Paxman, 2018).<sup>5</sup>

Durante la década de los ochenta se da un proceso de movilidad interna del ámbito rural al urbano. Este fenómeno visibiliza la regionalización del estado en tres zonas principales: la “Frontera”, conformada por los centros urbanos de Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo, cuyo crecimiento económico se debió a la colindancia con Estados Unidos y al crecimiento de la industria maquiladora; el “Centro”, donde se encuentran Ciudad Victoria (la capital) y Mante, erigidos en importantes centros urbanos, donde también confluyen municipios como Güémez, Hidalgo y San Fernando, relacionado económicamente con la agricultura y la burocracia, el “Sur”, conformado por Ciudad Madero, Altamira y Tampico, que con el crecimiento de la industria petrolera y los servicios de exportación e importación se conformó como un polo económico muy relevante para la entidad (Camacho Balderas, 2016; Herrera, 2010; Alvarado y Minello, 1992).

En cada zona surgieron y se consolidaron liderazgos regionales emanados de gremios específicos. Así, en la frontera, el crecimiento de las organizaciones obreras tuvo mayor relevancia e influencia en la toma de decisiones a partir de la incorporación de estas en la Confederación de Trabajadores de México [CTM]. La legitimidad y fuente de poder de los líderes políticos ante los trabajadores se debía a la capacidad de negociación e intermediación a través de la CTM con el centro. Los principales líderes de la región frontera fueron Pedro Pérez en Nuevo Laredo, los hermanos Garza Cantú en Reynosa y Agapito González Cavazos en Matamoros (Pérez, 2014).

En la región Centro, la urbanización y la movilidad campo-ciudad fue más notoria en la construcción del liderazgo regional, ya que hubo un proceso e intercambio donde un sector de las élites de hacendados pasó a ser parte de la burocracia estatal, a la par del

<sup>5</sup> Solo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), doce gobernadores (con los integrantes de sus respectivas legislaturas) debieron dejar sus cargos.



crecimiento de esta última. Mientras tanto, las estructuras de las organizaciones rurales y campesinas seguían con una presencia considerable en la capital. Cabe resaltar que los campos citrícolas y ganaderos situados en municipios como Hidalgo, San Fernando, Güémez, Burgos y Jiménez, utilizaban a Ciudad Victoria como el centro comercial de la entidad; y ser la sede de los tres poderes del estado permitió la concentración de una mayor cantidad de personas al servicio de los Gobiernos en turno. Aunque, paradójicamente, fue una de las regiones con el mayor nivel de abstencionismo de la entidad, de la zona centro emergen personajes políticos relevantes como Hugo Andrés Araujo y Manuel Cavazos Lerma (Alvarado y Minello, 1992).

En la zona Sur el corporativismo también se erigió como el modo dominante de ejercer el poder, y fue el secretario general del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana [STPRM] el principal beneficiario gracias a la capacidad de intermediación, y las habilidades de negociación propias de sus dirigentes. La figura más emblemática fue Joaquín Hernández Galicia (La Quina) quien ostentó la dirección del sindicato petrolero durante casi treinta años, entre 1961 y 1988 (Pérez, 2014). La sección 1 del sindicato, ubicada en Madero, amplió su influencia a otros municipios como Altamira y Tampico e invirtió buena parte de sus recursos económicos en mejorar la infraestructura urbana y comercial; construyendo cooperativas, centros recreativos, escuelas, supermercados y proveyendo diversos servicios públicos para mejorar la calidad de vida de la población (Pepin-Lehalleur y Pré-vôt-Schapira, 1995). Así, la legitimidad social del STPRM le permitía desafiar la autoridad del gobernador, y en ocasiones también a la dirección del PRI nacional. En tal sentido, el poder económico y la influencia social convertía al Sindicato en uno de los principales actores con capacidad de oposición a políticas del Gobierno

si estas últimas y los intereses del sindicato no eran concordantes (Camacho Balderas, 2016).<sup>6</sup>

En suma, a partir de la década de los setenta y hasta mediados de los noventa, los grupos de poder encabezados por “hombres fuertes” estaban en buena medida relacionados con su liderazgo en organizaciones sociales y económicas. Su autoridad política fue construida al interior de dichas organizaciones, fueran estas obreras, sindicales, empresarias, campesinas o burocráticas. Replicando la lógica del intermediador, su legitimidad con las bases y la concentración del poder en sus manos les permitía mantener una interlocución con el gobernador, la Federación y con los representantes del PRI de manera fluida, de tal suerte que, en ocasiones ya no era necesario recurrir al gobernador en turno para dialogar con el Centro. Ello los convertía en aspirantes serios a la gubernatura y por tanto con capacidad de desafiar el poder del gobernador. Dado que durante el régimen priista el presidente era la más importante —si no la única— instancia de rendición de cuentas para los gobernadores, era importante para estos últimos llevarse bien con los hombres fuertes de la entidad. Ello imposibilitó la conformación de grupos de poder empresarial, ajenos al régimen, como sí sucedió en Baja California, Guanajuato o Chihuahua, entidades que no por casualidad fueron de las primeras en experimentar la alternancia partidista en el Gobierno del estado. Sumado a ello, la influencia del clero en la entidad ha sido históricamente mínima, por lo que partidos de orientación conservadora como el Partido Acción Nacional [PAN] no eran atractivos. Asimismo, es en estas décadas (ochenta y noventa) donde los grupos relacionados con las actividades ilícitas surgen, crecen y se consolidan en la entidad, principalmente en la frontera (Alvarado y Minello, 1992; Pérez, 2014; Herrera Pérez, 2019; Camacho Balderas, 2016).

<sup>6</sup> No es casualidad que haya sido Carlos Salinas de Gortari, emblema del giro neoliberal adoptado por el Gobierno federal para llevar adelante un nuevo proyecto de nación, el responsable de “quitar” a La Quina del STPRM.

De esta manera, las élites políticas por zona utilizaron las estructuras priistas cuando les era conveniente o se convertían en opositores postulando candidatos con partidos afines, sin embargo, su objetivo no era una transformación de la política o del ejercicio del poder sino seguir manteniendo y preservando sus intereses políticos y económicos. Así, se observa que, a nivel local, el PRI perdería municipios importantes como Tampico, Nuevo Laredo o Reynosa, si bien ocasionalmente volvería al poder. En todo caso, y como se demostró en los resultados electorales posteriores, el ejercicio del poder para estos grupos quedó más bien localizado. Es decir, no podían ejercerlo más allá de sus áreas de influencia (Camacho Balderas, 2016).

### **Alternancia y democratización. Tamaulipas en perspectiva comparada**

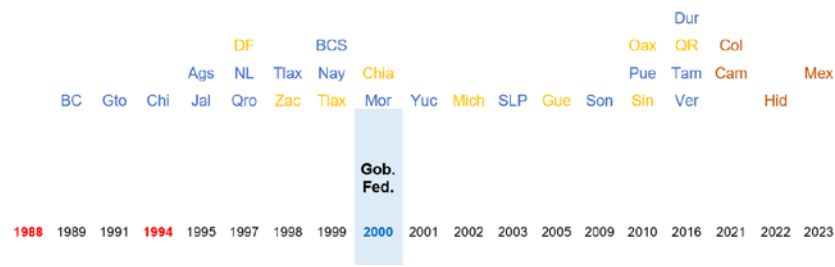
Tanto a nivel federal como local, México fue durante buena parte del siglo XX un país con elecciones, pero sin democracia. El sistema político funcionó, al menos hasta después de la reforma electoral de 1977, como un régimen de partido hegemónico (Sartori, 2005), en el que la competencia era nula o muy limitada. El PRI obtenía victorias electorales aplastantes, lo que le permitía no solo designar al presidente sino controlar ambas cámaras del Congreso de la Unión, los Gobiernos estatales, las legislaturas locales y los ayuntamientos de todo el país. Entre 1958 y 1980 hubo únicamente treinta y seis casos de Gobiernos municipales cuyas autoridades respondían a fuerzas diferentes al PRI (Torres-Ruiz, 2025, pp. 65-66, en el Estudio Introductorio de este libro).

Paradójicamente, y pese al centralismo político del régimen priista, la alternancia en México ocurrió en buena medida desde la periferia (Gobiernos municipales y estatales) hacia el centro (Gobierno federal). Cuando el panista Vicente Fox “saca” al PRI de Los Pinos, en las elecciones de 2000, el oficialismo ya había perdido

trece gubernaturas, a la vez que se estaba produciendo un aumento significativo del pluralismo en sus congresos estatales (Soto, 2012).

Tamaulipas, sin embargo, fue una de las entidades federativas donde la alternancia llegó de manera más tardía, veintisiete años después de la primera experiencia en Baja California, en 1989.

*Figura 1. Año en que se da la alternancia en cada entidad federativa y en el Gobierno federal<sup>7</sup>*



Fuente: Elaboración propia con datos de varias fuentes.

Si las democracias son regímenes políticos donde los Gobiernos pueden ser removidos mediante el voto opositor (Przeworski, 2003), la transición no ocurrió en Tamaulipas hasta 2016, cuando el candidato del PAN, Francisco Cabeza de Vaca ganó las elecciones a gobernador, arrebatando el poder al PRI luego de más de ocho décadas de Gobierno ininterrumpido (ver Cuadro 1).

<sup>7</sup> Los diferentes colores con los que están escritos las siglas de los estados refieren al color distintivo de los partidos que arribaron al gobierno estatal, cortando la hegemonía del PRI (Azul= PAN, amarillo= Partido de la Revolución Democrática [PRD], anaranjado Morena)

*Figura 2. Índice de Alternancia Electoral por entidad Federativa, 1989-2022*



Fuente: Elaboración propia con datos de varias fuentes.

Al analizar los niveles de democratización de los regímenes subnacionales, encontramos realidades diversas a través del territorio mexicano, donde las instituciones de la democracia han alcanzado grados de desarrollo dispares y el imperio de la ley enfrenta varias limitaciones para los derechos ciudadanos. Si bien la llegada de la alternancia partidista en el Gobierno de un estado puede ser un indicador de democratización (Donno, 2013), la literatura especializada coincide en que son necesarias condiciones adicionales.<sup>8</sup> Uno de estos factores puede ser la existencia de varios Gobiernos provenientes de partidos de oposición, hecho que indicaría una regularización de las elecciones como mecanismo pacífico para la solución del conflicto político; un mecanismo que estructura los incentivos,

<sup>8</sup> Cornelius (1999) considera que a diferencia de lo que refiere buena parte de la literatura, la democratización a nivel federal en México no se dio como consecuencia de la democratización subnacional, sino a pesar de la resistencia que diversos enclaves autoritarios estatales representaron para el proceso.

expectativas y comportamiento de los actores, y transforma a la democracia electoral en el único juego posible (*the only game in town*).

En el caso de la Figura 2 se propone un Índice de Alternancia Electoral [IAE],<sup>9</sup> para medir este fenómeno en cada entidad federativa. El resultado muestra que en buena parte de las entidades los niveles de alternancia aún son relativamente modestos, siendo Tamaulipas una de las entidades con un IAE más bajo (0,24), si bien en aumento dada la segunda alternancia en el poder alcanzada en 2022, con la llegada al Gobierno de Morena en reemplazo del PAN (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Gobernadores de Tamaulipas, 1999-2027

Gobernador	Periodo de gobierno	Partido político	% de votación
Tomás Yarrington Ruvalcaba	1999-2004	PRI	53,66
Eugenio Hernández Flores	2005-2010	PRI-PVEM	58,88
Egidio Torre Cantú	2011-2016	PRI-PVEM-Panal	61,58
Francisco García Cabeza de Vaca (primera alternancia a nivel gubernatura)	2016-2022	PAN	50,15
Américo Villarreal Anaya (segunda alternancia a nivel gubernatura)	2022-2027	Juntos Hacemos Historia en Tamaulipas Morena-PT-PVEM	50,27

Fuente: Elaboración propia con cifras del Instituto Electoral de Tamaulipas [IETAM].

<sup>9</sup> El IAE calcula la cantidad de partidos diferentes al PRI que han gobernado el estado por la cantidad de alternancias (cambio de partido en el Gobierno como resultado de las elecciones) por la cantidad de años de gobiernos de partidos diferentes al PRI, entre 100 (NOPRI\*ALTS\*ANIOS)/100).

La incorporación en la fórmula de cálculo del IAE del “número de años con Gobiernos de partidos diferentes del PRI” (ver Anexo 1) ayuda a entender por qué, pese a la existencia de dos alternancias, el IAE de Tamaulipas se encuentra en el quintil más bajo de la serie. En conclusión, necesitamos incorporar dimensiones adicionales a la alternancia electoral para analizar los procesos de transición a la democracia en el México subnacional.

### **Una aproximación teórica a la democratización. El concepto de *poliarquía* y aplicación al México subnacional**

Para analizar los niveles de democratización alcanzados por los regímenes políticos subnacionales mexicanos, y en particular en Tamaulipas, este trabajo adopta la propuesta conceptual de Robert Dahl. En su ya clásico libro sobre la poliarquía, Dahl se pregunta en qué condiciones un régimen donde la oposición al Gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él, puede transformarse en uno donde la vigencia de elecciones libres e imparciales para la selección de los gobernantes son su rasgo distintivo. Esta forma de cuestionarse la vigencia de un régimen democrático es pertinente para el caso mexicano, donde la transición implicó justamente eso: la construcción de una institucionalidad que garantizara la organización de elecciones íntegras, para que la oposición pudiera —si contara con los votos— llegar al poder (Donno, 2013; Przeworski, 2003). ¿Cómo puede transitarse desde un régimen autoritario a otro donde el Gobierno puede ser “contestado”, controlado y desafiado electoralmente? (Dahl, 1989, p. 13).

En términos teóricos, Dahl sostiene que la democracia es el sistema político en el que los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestarlas públicamente, y recibir por parte del Gobierno un trato igualitario, desprovisto de cualquier tipo de discriminación a raíz del origen o contenido de dichas preferencias. A esta condición Dahl la llama “*inclusiveness*”,

que podría traducirse como la capacidad del sistema político para incorporar la diversidad de preferencias e intereses presentes en el electorado. En términos empíricos, ello implica una *participación* amplia e igualitaria de la ciudadanía en los procesos electorales para definir sus opciones (programas y candidaturas) y votar por ellas. Este es el componente “democrático” de los regímenes poliárquicos.

Una segunda condición necesaria para la existencia de una poliarquía es la presencia de un debate público plural, donde quienes rechazan las medidas del Gobierno puedan expresarlo sin temor a ser castigados. Ello supone la vigencia de una serie de libertades civiles entre elecciones, que garanticen el disenso, así como el ejercicio activo de una oposición que pueda, en el siguiente turno electoral, competir por el poder. Esta condición Dahl la llama “*contestation*” y refiere a la posibilidad de ejercer la *oposición* al Gobierno de forma libre, de manera legal y legítima, sin riesgo de represalias por parte de las autoridades. Es el componente liberal de su versión poliárquica de democracia.

Así, la poliarquía supone dos condiciones (necesarias ambas, pero ninguna suficiente por sí misma): 1) el derecho político de todas y todos los ciudadanos a votar de forma libre e igualitaria en elecciones justas e imparciales (Dahl, 1989, p. 15), y 2) la existencia de un debate público extendido junto con instituciones de control que limiten el abuso de poder por parte de las mayorías gobernantes. La democracia “dahliana” no es solo el Gobierno elegido por la mayoría en nombre de sus intereses, sino el Gobierno de la mayoría controlado por una serie de instancias políticas (partidos) e institucionales (parlamento) con capacidad para ejercer el control y “contestar” (oponerse a) las decisiones del Gobierno cuando estas afecten negativamente los derechos o libertades de los sectores minoritarios. Puesto en términos conceptuales, “participación” y “oposición”.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En términos conceptuales, sin embargo, Dahl define a las democracias reales como “poliarquías”. Las poliarquías son “sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados [...] muy representativos, a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 1989, p. 18). Al utilizar el concepto poliarquía como sinónimo e incluso como



**La poliarquía en Tamaulipas según la opinión de los expertos**

La Encuesta a Expertos en Política Estatal en México [EEPEMEX], diseñada e instrumentada por Loza y Méndez (2014), es una herramienta adecuada para aproximarse empíricamente a la realidad de la democracia subnacional en México. Si bien se basa en datos subjetivos, provee información sumamente rica para complejizar y enriquecer el análisis de los regímenes políticos subnacionales, no solo desde el punto de vista de la calidad del acceso al poder, sino también del ejercicio de la representación propiamente dicha.

*Cuadro 2. La participación en la poliarquía subnacional mexicana. Dimensiones, indicadores y fórmulas de agregación*

Concepto	Amplitud e igualdad de la participación política en la selección de representantes ( <i>inclusiveness</i> )			
Dimensiones	Integridad electoral			Participación electoral
Indicadores	Índice de imparcialidad de instituciones electorales	Ausencia de irregularidades atribuibles a partidos	Ausencia de situaciones graves que impidan el voto	% de votos válidos
Fuente	EEPEMEX	EEPEMEX	EEPEMEX	INE
Método de agregación	Promedio	Promedio	Promedio	Porcentaje
	Promedio			

Fuente: Elaboración propia con datos de EEPEMEX (2014).

sustituto de “democracia”, Dahl deja clara su preferencia por una concepción plural, minoritaria de democracia (poliarquía = muchas instancias de gobierno), por oposición a la concepción mayoritaria que hace referencia al gobierno del *demos* o pueblo (*the people rule*).

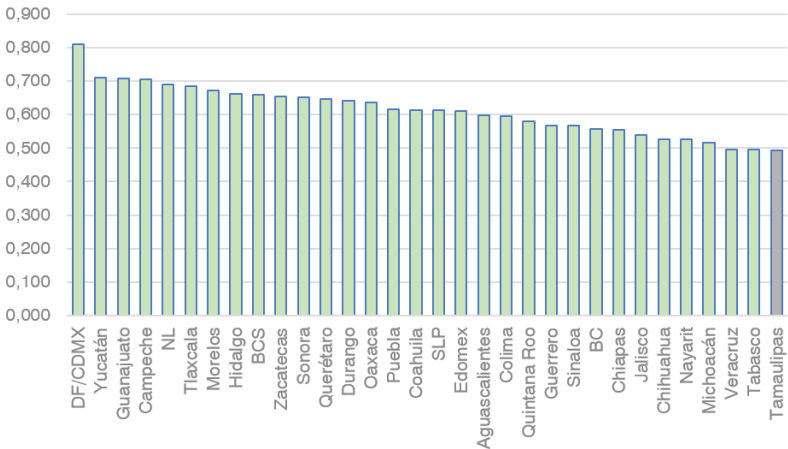
Cuadro 3. La “oposición” en la poliarquía subnacional mexicana: dimensiones, indicadores y fórmulas de agregación

Concepto	Libertad para ejercer la oposición y el control a la actividad del Gobierno ( <i>contestation</i> )			
Dimensiones	Libertad de expresión	Libertad de prensa	Competencia-Lucha política	
Indicadores	Libertad para asistir a marchas opositoras	Equidad en la distribución de publicidad del gob. en medios	Libertad de líderes opositores para criticar al Gobierno	Número efectivo de partidos
Fuente	EEPEMEX	EEPEMEX	EEPEMEX	Fuentes varias
Método de agregación	Promedio	Promedio	Promedio	Total
	Promedio			Suma

Fuente: Elaboración propia con datos de EEPEMEX (2014).

Si bien la información solo llega hasta 2012, permite una conceptualización más densa de las nociones de *oposición* y *participación*, para distinguir con mayor precisión el carácter poliárquico de los regímenes subnacionales en México, dada su distancia o cercanía con el tipo ideal planteado originalmente por Robert A. Dahl.

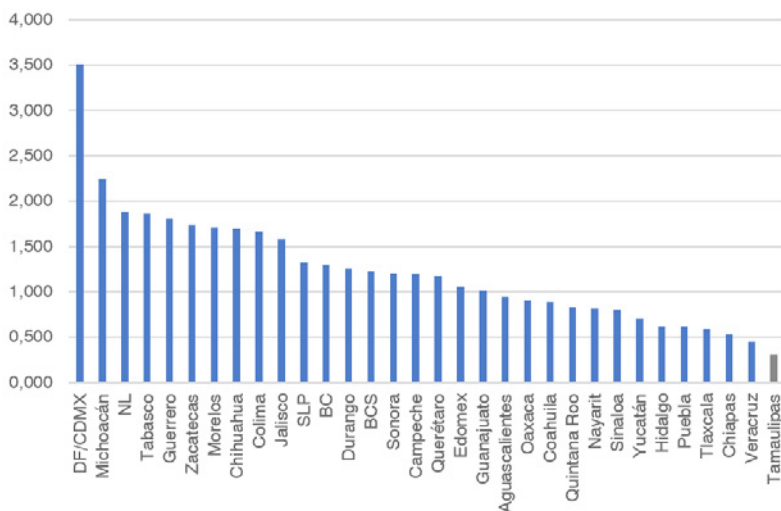
Figura 3. Índice de participación. El componente democrático de la poliarquía subnacional en México



Fuente: Elaboración propia con datos de EEPÉMEX (2014).

Cuando analizamos los niveles de democratización de los regímenes subnacionales, encontramos realidades diversas a través del territorio mexicano, donde las instituciones de la democracia han alcanzado grados de desarrollo dispares y el estado de derecho enfrenta variadas limitaciones para validar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, y particularmente los derechos políticos. De acuerdo con los datos recolectados por la EEPÉMEX, la radiografía de la poliarquía a nivel subnacional se presenta en las Figuras 3 y 4.

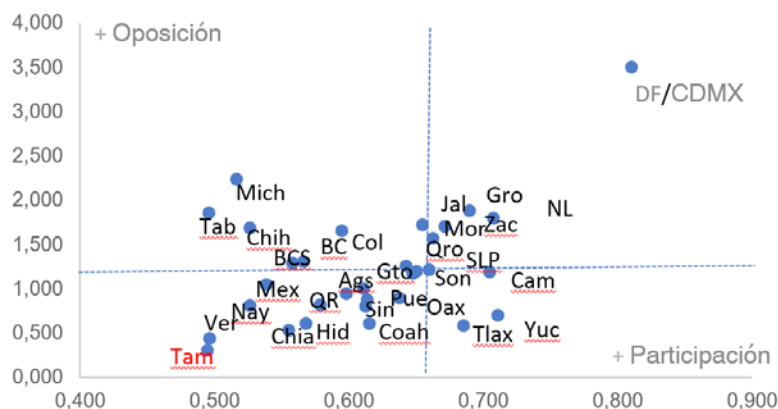
*Figura 4. Índice de oposición. El componente liberal de la poliarquía subnacional en México*



Fuente: Elaboración propia con datos de EEPÉMEX (2014).

Como puede verse en ambas figuras (3 y 4), el estado de Tamaulipas ocupa el último lugar, tanto respecto al componente liberal de la poliarquía (oposición) como de la participación (componente democrático). El primero, entendido como la posibilidad de que ciertos actores actúen como contrapesos y sea posible oponerse a un ejercicio arbitrario de poder, tanto como la inclusividad y extensión de la participación ciudadana en la selección de sus representantes, la evaluación de la democracia tamaulipecta presenta índices muy bajos. En términos de la posibilidad de ejercer oposición, los expertos consideran que al menos durante la primera larga década posterior a la alternancia federal, no existían en Tamaulipas garantías suficientes para ejercerla libremente ni siendo parte de medios, ni siendo parte de la sociedad civil, ni tampoco de la oposición partidista.

*Figura 5. Oposición y participación en las democracias subnacionales de México, 2000-2012*



Fuente: Elaboración propia con datos de EEPPEMEX (2014).

Por su parte, la participación democrática en el estado también ha presentado dificultades significativas. En lo que respecta al componente democrático, Tamaulipas ha sido uno de los estados con mayor intervención de poderes fácticos (especialmente del crimen organizado) en las elecciones de la entidad, tanto a nivel municipal como estatal. Ello alcanzó su punto más álgido en 2010, cuando a pocos días de los comicios, fue asesinado el candidato Rodolfo Torre, que lideraba las encuestas, y fue reemplazado finalmente por su hermano (Egidio), quien gobernó la entidad durante el siguiente sexenio. Asimismo, su instituto electoral ha sido uno de los que ha contado con menor capacidad para garantizar procesos electorales imparciales. Uno de los efectos de estas condiciones ha sido la limitadísima competencia político-partidaria. Durante buena parte del periodo que va de 2000 a 2016, el número efectivo de partidos políticos ha sido inferior a dos, que se considera el mínimo para estar en presencia de un

sistema competitivo,<sup>11</sup> desincentivando tanto el ejercicio de la oposición como la participación electoral de la ciudadanía. Como bien lo sugiere Ruiz (2008, p. 175), *nada más ajeno al ciudadano común que el universo de la política, con sus códigos ocultos, su mundo de privilegios asociados al poder, desligado de sus preocupaciones y limitaciones cotidianas*. En eso se han convertido, o han seguido siendo, en buena medida los gobernantes subnacionales en el México de la alternancia.

### **Un poco de contexto histórico. Los gobernadores y su impacto sobre el nivel de democratización del sistema político en Tamaulipas**

La transición a la democracia en México —que Reynoso (2005) describió de forma precisa como un proceso de “deshegemonización”<sup>12</sup>— experimentó senderos paralelos y asincrónicos a nivel subnacional y nacional. Si bien en los estados el proceso inició antes, la democratización en las entidades presentó un ritmo más lento y un curso menos lineal que lo ocurrido a nivel federal, y estuvo casi exclusivamente centrado en la alternancia partidista en los Gobiernos estatales.

En Tamaulipas, cuatro de los últimos cinco gobernadores fueron investigados, procesados o sentenciados a prisión. El caso paradigmático es el de Tomás Yarrington (1999-2004), quien fue objeto de investigaciones por parte de la Procuraduría General de la República

<sup>11</sup> En el anexo de este capítulo puede analizarse el puntaje de cada uno de los indicadores con los que fue construido cada índice.

<sup>12</sup> México fue hasta 1989 un Estado federal en el que había elecciones regulares y periódicas, pero donde solo un partido (el PRI) contaba con posibilidades reales de llegar al poder, tanto en el ámbito nacional como de los gobiernos locales (con muy pocas excepciones a nivel municipal). Por ello, el proceso de democratización consistió en modificar paulatinamente las normas que regulaban la competencia electoral de forma de democratizar las oportunidades de acceder al poder para los partidos de oposición. Sin embargo, lo que ocurre a nivel subnacional es del todo relevante para acelerar, retrasar o dificultar los procesos de transición en la arena federal (Giraudy, Moncada y Snyder, 2019).

[PGR] así como del Gobierno de Estados Unidos, a raíz del descomunal crecimiento de su patrimonio como por la crisis de seguridad que enfrentaba Tamaulipas durante su Gobierno (Ravelo, 2017, p. 41). Si bien en 2005 fue uno de los aspirantes del PRI a la candidatura para la presidencia, su figura desapareció rápidamente del mapa político una vez frustradas dichas aspiraciones. No obstante, sus actividades delictivas continuaron, como lo revelaron investigaciones posteriores.

Fue así como en 2012 Yarrington enfrentó las primeras acusaciones por expedientes relacionados con lavado de dinero y crimen organizado. A raíz de la información brindada por el empresario Antonio P. Argüelles, que servía de nexo entre el exgobernador y las organizaciones criminales, fue posible construir la trama que dio origen a una amplia investigación internacional, que concluyó con el arresto de Yarrington en Florencia, Italia, en 2017, donde se encontraba prófugo de la justicia (Ravelo, 2017, p. 65).

El sucesor de Yarrington en la gubernatura fue Eugenio Hernández, quien hasta ese momento ocupaba la alcaldía de Ciudad Victoria, capital de la entidad. Había llegado allí como parte del equipo de campaña del exgobernador, quien lo encumbró hasta la candidatura a gobernador del estado, puesto al que llegó al ganar las elecciones de noviembre de 2004, con el 58,8 % de los votos, aventajando a Gustavo Cárdenas Gutiérrez, el candidato del PAN por casi 27 puntos porcentuales.

Al igual que su mentor Tomas Yarrington, Eugenio Hernández debió enfrentar cargos una vez terminado su mandato. Si bien la PGR integró diversas averiguaciones, en un principio, el Gobierno de Peña Nieto decidió no iniciar acciones penales en su contra. Las sospechas de colusión del Gobierno con el crimen organizado se reflejaron en la violencia creciente, así como en los reemplazos continuos en la titularidad de la procuraduría del estado. De acuerdo con Ravelo (2017) eso se hizo evidente en el marcado dominio electoral del PRI en los comicios estatales de 2007, en el que, pese a la baja calidad de su Gobierno, el PRI retuvo treinta y cuatro de los cuarenta

y dos municipios, así como diecinueve de las treinta y dos diputaciones estatales, alcanzando la mayoría absoluta en la legislatura de la entidad. Quien levantó la voz fue el candidato del Partido del Trabajo [PT] a la alcaldía de Río Bravo, Juan Antonio Guajardo Anzaldúa, quien impugnó las elecciones ante la autoridad electoral y denunció los acuerdos alcanzados por el PRI con el crimen organizado. Pocos días después, un comando armado lo asesinó en la vía pública, cuando de forma poco común el municipio se había quedado sin fuerzas de seguridad por una reunión de trabajo llevada adelante por la organización policial (Ravelo, 2017, p. 102).

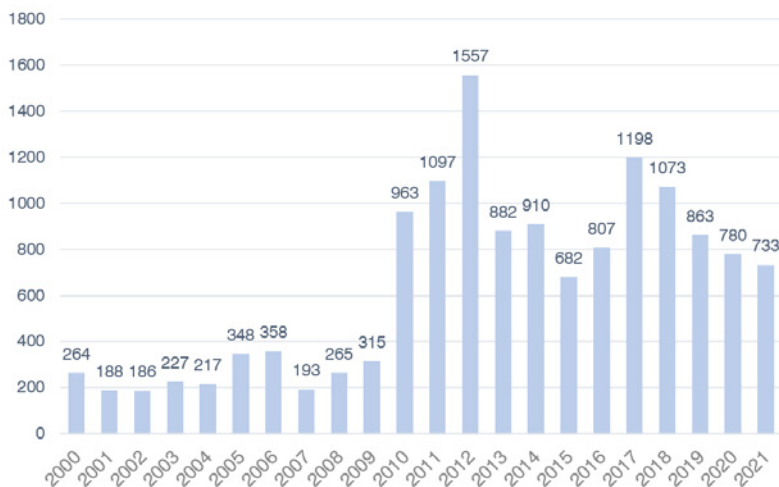
Sobre el final del mandato de Hernández, inicia en Tamaulipas un periodo de violencia creciente que dura hasta el día de hoy, y del que las cifras oficiales no siempre alcanzan a dar cuenta. La ruptura entre el cártel del Golfo y los Zetas, sumada a la penetración del cártel de Sinaloa desde Nuevo León incrementó el número de homicidios, así como el de enfrentamientos entre los grupos del crimen organizado y las fuerzas de seguridad.<sup>13</sup>

Así, las elecciones a gobernador de 2010 se vieron envueltas en una coyuntura crítica de grandes proporciones. Pocos días antes de las elecciones, el candidato del PRI Rodolfo Torre Cantú fue asesinado por un comando criminal con el aparente conocimiento de los líderes más encumbrados de su partido, específicamente del gobernador. Si bien el crimen sigue sin esclarecerse, el periodismo de investigación sostiene que el asesinato de Rodolfo Torre se dio en un momento de reacomodos de las alianzas entre las organizaciones criminales con presencia en el estado. La aparente negativa del Rodolfo Torre a garantizar su protección a los negocios del cártel del Golfo, se tradujo en su asesinato, presentado de manera velada, pero bastante evidente como una señal del riesgo al que se enfrentaban los políticos y organizaciones partidistas que se mostraran renuentes a negociar con las organizaciones criminales.

<sup>13</sup> Tamaulipas es el estado con mayor cantidad de enfrentamientos entre civiles y militares de toda la República mexicana en lo que va de la última larga década.



*Figura 6. Evolución de la intensidad de la violencia (homicidios dolosos) en Tamaulipas*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En el marco de una apatía ciudadana creciente, producto del temor causado por el magnicidio, la candidatura fue asumida por su hermano, Egidio Torre Cantú, quien ganó por una ventaja superior a la esperada (61 % de los votos frente al 31 % del candidato panista). Gracias a estos resultados, el PRI obtuvo no solamente la gubernatura sino también treinta y cinco alcaldías y la mayoría absoluta en el Congreso del estado.

Durante los primeros tiempos de su mandato, Egidio Torre enfrentó un crecimiento significativo de los índices de violencia en el estado. El conflicto armado surgido como consecuencia de la lucha de las organizaciones criminales por el predominio de la “plaza”, sumado a la pasividad del Gobierno estatal y el desgaste de un Gobierno federal (el de Felipe Calderón) que estaba en la recta final de su mandato, condujeron a ello. Si bien la llegada del PRI al Gobierno federal, a finales de 2012, contribuyó a una suerte de apaciguamiento

en el estado, la presencia estructural de la violencia como elemento distintivo de su realidad política y social (ver Figura 6) no se modificó. Esto condujo, en el año 2016, a la primera alternancia partidista en el Gobierno estatal (coincidentalmente a lo ocurrido en Durango, Veracruz y Quintana Roo, en un año fatídico para el PRI).

El primer gobernador no priista de Tamaulipas, Francisco Cabeza de Vaca, ganó las elecciones con el 50,15 % de los votos, derrotando por quince puntos porcentuales al candidato del PRI, Baltazar Hinojosa. En esa elección, el PAN obtuvo dieciocho alcaldías además de la mayoría absoluta en la legislatura de la entidad.<sup>14</sup>

La alternancia partidista en el Gobierno de la entidad no modificó en lo esencial la lógica persistente de corrupción e incidencia del crimen organizado en la vida política y social. En términos acumulados, el Gobierno de Cabeza de Vaca coincide con el periodo más violento en la historia de la entidad.

A raíz de los múltiples escándalos dados a conocer hacia el final su mandato, Cabeza de Vaca enfrentó un conflicto político de grandes dimensiones: una iniciativa de desafuero presentada en el Congreso local. El 24 de febrero de 2021, la Fiscalía General de la República [FGR] apoyándose en un expediente armado en conjunto con la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada [SEIDO], la Unidad de Inteligencia Financiera [UIF] y la Drug Enforcement Administration [DEA], y después de congelar alrededor de sesenta cuentas propiedad del gobernador de Tamaulipas, solicitó al Congreso de la Unión un juicio para desaforarlo y procesarlo por los delitos de lavado de dinero, delincuencia organizada y defraudación fiscal.

<sup>14</sup> Cabeza de Vaca ingresó a la política en los años noventa, y su primer gran cargo en la política es la diputación federal alcanzada en el segundo distrito electoral federal de Tamaulipas, convirtiéndose en el primer diputado de oposición de la entidad. En 2004, se convirtió en el alcalde de Reynosa, donde fue ya en ese momento vinculado con el cártel del Golfo. Luego de un periodo como diputado estatal, Cabeza de Vaca se convirtió en senador, curul que dejó para competir en la elección a la gubernatura de Tamaulipas en 2016.

Pese al amparo otorgado por un juez, Cabeza de Vaca dejó el Gobierno y huyó a Estados Unidos de América —país del que es ciudadano—, pocos días antes del traspaso del mando al nuevo gobernador electo, Américo Villarreal, de Morena. A la fecha, Cabeza de Vaca continúa en aquel país, en calidad de prófugo de la justicia mexicana.<sup>15</sup>

### **La llegada de Morena al Gobierno del estado: ¿transformación o continuidad?**

Como fue subrayado previamente, en 2016 se da la primera alternancia partidista en el Gobierno de Tamaulipas. El “Grupo Reynosa” mediante el PAN (no el PAN a través del “Grupo Reynosa”, lo cual es todo un dato) logró la gubernatura con un amplio margen, derrotando a los grupos del PRI provenientes del “Centro” y de Matamoros. Entre la ciudadanía había grandes expectativas de que este cambio de Gobierno lograra modificar las formas corporativistas, clientelares y patrimoniales de antaño y se transformara en un Gobierno que trabajara en alguna medida en favor del interés general (Heredia, 2020). Al menos, de acuerdo con el juicio de las y los tamaulipecos, ello no sucedió.

Durante el sexenio del gobernador panista Cabeza de Vaca, fueron muy extendidos los señalamientos de corrupción, peculado, colusión con el crimen organizado y violaciones a los derechos humanos. Asimismo, la subordinación del legislativo y judicial a la figura del poder, así como del ejercicio de las facultades y atribuciones del Ejecutivo de manera discrecional y sin una clara orientación pública representó mucho más una continuidad con el régimen priista que el cambio esperado a partir de la alternancia (Camacho Servín, 2021; Heredia, 2022).

<sup>15</sup> “Otorgan suspensión definitiva a García Cabeza de Vaca contra orden de captura; la medida no impide ser detenido” (*El Universal*, 21 de octubre de 2022).

En 2022 Américo Villarreal Anaya, hijo de un exgobernador del PRI, y candidato por Morena a la gubernatura del estado triunfó en las elecciones con más del 50 % de los votos totales. Junto con Villarreal, el “Grupo Victoria” recuperó el poder político en la entidad.

Villarreal Anaya es hijo de Américo Villarreal Guerra quien gobernó Tamaulipas entre 1987 y 1993 en nombre del Partido Revolucionario Institucional. Villarreal Anaya, al igual que su padre, formó parte del PRI, pero abandonó el partido en 2017 junto con un grupo más o menos nutrido de exmilitantes, operadores políticos y exfuncionarios del estado durante los Gobiernos de Tomás Yarrington (quien cumple una condena por corrupción), y de sus sucesores Eugenio Hernández Flores (procesado por delitos diversos, pero declarado inocente en 2019) y Egidio Torre Cantú (Campos, 2022). En 2018 Villarreal Anaya es electo senador por Morena, y en 2021, poco tiempo después de su incorporación al movimiento, es designado como candidato a la gubernatura por la alianza Morena-PT-Partido Verde Ecologista de México (PVEM), despertando fuertes críticas entre los militantes morenistas, especialmente de aquellos fundadores del partido en la entidad (Heredia, 2022). Sin embargo, el liderazgo político del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) —el nuevo agente de rendición de cuentas de los gobernadores— impidió la fragmentación del movimiento en Tamaulipas. La intervención del presidente —líder absoluto del movimiento— permite entender por qué fue posible la candidatura de un recién llegado. Tal como fue documentado por la prensa local “(los integrantes de Morena) han demostrado haber aprendido bastante del comportamiento que deben guardar los triunfadores: unidad y disciplina”, recordando las no muy lejanas épocas del monolítico Estado-Partido-Gobierno (Martínez, 2021).

La llegada de Morena al ejecutivo del estado después de lograr la mayoría en la Cámara de Diputados un año antes (hecho que explica el intento de desafuero de Cabeza de Vaca), no implica necesariamente la transformación de las estructuras heredadas y sus formas de hacer política y de ejercer el poder. Antes bien, se asienta sobre

un conjunto de estructuras, relaciones y normas informales que permean en el accionar de las “nuevas” autoridades de la entidad y reproducen las prácticas de subordinación alrededor del “hombre fuerte” que, en este caso, como en los anteriores sexenios —desde 1990 en adelante— coincide con la figura del gobernador, y está estrechamente relacionada con la posibilidad de dialogar, articular y consensuar acciones de Gobierno con el presidente de la República.

La realidad social y de seguridad pública en el estado tampoco parece estar cambiando. Por el contrario, la extensión de balaceras, bloqueos y asesinatos que obligan al cierre de escuelas y suspensión del transporte público y actividades comerciales, suponen una profundización de los problemas que han aquejado a Tamaulipas en las últimas dos décadas. Por su parte, las autoridades locales y federales consideran que “el estado se encuentra pacificado” (*Proceso*, 10 de mayo de 2023).

Luego de dos alternancias partidistas, no parecen haber cambiado significativamente las formas ni los ocupantes en los roles de poder. Se dirá, tal vez con razón, que hace menos de un año que el nuevo Gobierno de Morena ha llegado al poder. Si las condiciones descritas se mantienen, ¿podrán cambiar las bases sociales de apoyo, las políticas públicas, su orientación y resultados, en este contexto?

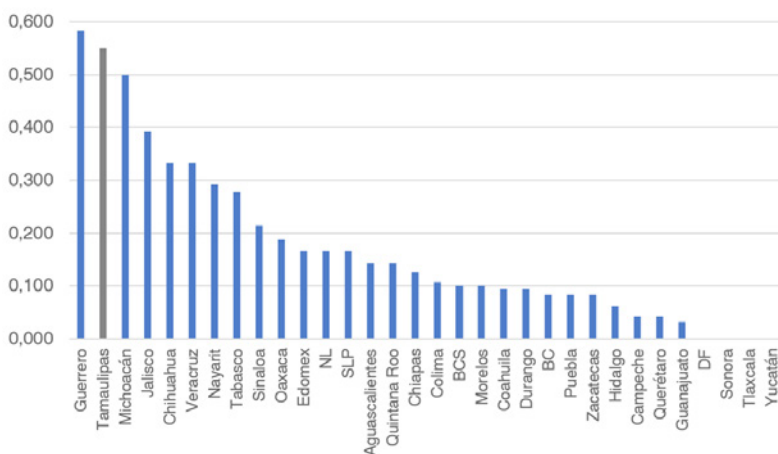
### **A modo de epílogo. Algunas claves para entender el bajo nivel de democratización del sistema político en Tamaulipas**

La salida del PRI de Los Pinos aumentó la autonomía y discrecionalidad de los gobernadores, liberados de las restricciones tradicionales impuestas por un régimen donde, hasta cierto punto, se sujetaban a la voluntad del presidente. Lejos de sentirse constreñidos por la democratización, los gobernantes subnacionales se convirtieron en los actores políticos que más poder capturaron durante ese periodo (Salazar, 2020). Convertidos en verdaderos *virreyes* en sus territorios, los gobernadores aprovecharon el contexto histórico,

económico-político e institucional de la democratización nacional para imponer una dominación patrimonialista, históricamente sujeta a ejercicios de rendición de cuentas frente al presidente y, ahora, relativamente libre de ellos (Trejo y Ley, 2020; Bach, 2011).

Como resultado de ello, desde el advenimiento de la democracia electoral a nivel federal una treintena de gobernadores en México han sido investigados, encarcelados o asesinados. Solo entre 2010 y 2022, quince de ellos han ido a prisión, y en tres de cada cuatro entidades sus mandatarios se han visto envueltos —al menos formalmente— en situaciones de conflicto con la ley. En entidades como Coahuila, Nuevo León o Tamaulipas, al menos dos gobernadores han sido procesados y algunos de ellos condenados durante ese periodo.

*Figura 7. Incidencia del narco en las elecciones, por entidad federativa*



Fuente: Elaboración propia con datos de EEPÉMEX (2014).

Una consecuencia adicional —además de la corrupción— derivada del amplio nivel de discrecionalidad en el ejercicio del poder con que contaron los gobernadores a partir de la alternancia, es la extensión de la violencia. Como plantea Schedler (2014), si bien en la superficie

las imágenes de una democracia vigorosa acompañaban la narrativa oficial (una ciudadanía que vota por sus candidatos, mientras los partidos compiten entre sí, y una vez en el poder negocian iniciativas de ley con la participación más o menos frecuente de actores sociales, empresarios y ciudadanos) los altísimos y persistentes niveles de violencia social han puesto al país en una situación de conflicto armado que afecta cada vez más las dinámicas político-electorales, especialmente a nivel local. Tamaulipas, como lo muestra la figura 9, ha sido uno de los estados más castigados por este fenómeno.

Tanto la violencia generalizada —con ribetes político-electorales cada vez más visibles— como la corrupción son elementos que erosionan los atributos democráticos de los procesos de Gobierno. Específicamente en el caso de algunas entidades entre las que se encuentra Tamaulipas (Salazar, 2020; Vázquez, 2019), el ejercicio del poder (tanto en el uso y ejecución del presupuesto, como en las diversas acciones de Gobierno y políticas públicas implementadas) ha seguido una lógica “patrimonialista”. A diferencia de los regímenes políticos donde el poder se ejerce de acuerdo con procedimientos legal-rationales, en el patrimonialismo *las relaciones son más importantes que las reglas*. Mientras que los primeros se caracterizan —en su forma “ideal”— por modos impersonales del ejercicio del poder, en el segundo el elemento *interpersonal* es el que predomina.

En los regímenes patrimonialistas, quienes desarrollan relaciones armoniosas, de cooperación o coexistencia con quien ejerce el poder ven relativamente garantizado su acceso a bienes y servicios, cuya provisión dependen de la voluntad del gobernante (Bach, 2011). Por su parte, quienes experimentan relaciones conflictivas, se enfrentan con obstáculos más o menos insalvables para el ejercicio de sus derechos.<sup>16</sup> De manera diferente aunque complementaria a lo

<sup>16</sup> Este enmarque es relevante para analizar la democracia en Tamaulipas puesto que este estado ha sido uno de los epicentros del conflicto armado entre cárteles y entre estos y las fuerzas de seguridad en el periodo que va de 2008 a 2021.

que plantean Trejo y Ley (2020),<sup>17</sup> lo que muestra la experiencia de Tamaulipas es que la omnipresencia del crimen organizado en amplias zonas del territorio tiene impactos negativos sobre la competencia partidista, sobre la integridad de las elecciones y, por tanto, sobre la probabilidad de instaurar una poliarquía donde los derechos políticos y las libertades civiles estén garantizados para participar, seleccionar a los gobernantes de turno y ejercer la oposición.

## Bibliografía

- Alvarado, Arturo y Minello, Nelson (1992). Política y elecciones: la relación entre lo local y lo nacional. *Estudios Sociológicos*, 10(30), 619-647. <https://doi.org/10.24201/es.1992v10n30.940>
- Bach, Daniel C. (2011). Patrimonialism and neopatrimonialism: comparative trajectories and readings. *Commonwealth & Comparative Politics*, 49(3), 275-294.
- Buscaglia, Edgardo (2013). *Vacios de poder en México. Como combatir la delincuencia organizada*. Ciudad de México: Debate.
- Camacho Balderas, Arturo (2016). *Política subnacional mexicana: persistencia autoritaria y ambigüedad institucional en Tamaulipas*. [Tesis de maestría]. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>17</sup> En su excelente texto “Votos, drogas y violencia”, Trejo y Ley desarrollan una hipótesis según la cual la alternancia electoral se asocia con el crecimiento de los niveles de violencia, puesto que los cárteles buscan definir candidatos ganadores para establecer acuerdos y la competencia electoral les resta certidumbre. En tal sentido, la implicación causal es que, aunque la democracia pudiera aumentar la violencia, esta última disminuye la posibilidad de consolidar las instituciones democráticas.



- Camacho Servín, Fernando (26 de febrero de 2021). Graves violaciones a DH en el Gobierno de García Cabeza de Vaca. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2021/02/26/politica/006n1pol>
- Campos Garza, Luciano (2 de octubre de 2022). Tamaulipas: tres décadas y seis gobernadores bajo la sombra del narco. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/10/2/tamaulipas-tres-decadas-seis-gobernadores-bajo-la-sombra-del-narco-294414.html>
- Cornelius, Wayne A. (1999). Subnational politics and democratization: Tensions between center and periphery in the mexican political system. En Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*. San Diego: Centre for US-Mexican Studies University of California.
- Dahl, Robert A. (1989). *Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Del Tronco Paganelli, José (2019). Una radiografía de la poliarquía subnacional en México (2001-2012). En Miguel Armando López Leyva y Jorge Cadenaro-Roa (coords.), *El malestar con la representación en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Donno, Daniela (2013). Elections and democratization in authoritarian regimes. *American Journal of Political Science*, 57(3), 703-716. DOI: 10.1111/ajps.12013
- Giraudy, Agustina (2016). *Democrats and autocrats*. New York: Oxford University Press.
- Giraudy, Agustina, Moncada, Eduardo y Snyder, Richard (eds.) (2019). *Inside countries. Subnational research in comparative politics*. Nueva York: Comparative University Press.
- Guliyev, Farid (2011). Personal rule, neopatrimonialism, and regime typologies: integrating Dahlian and Weberian approaches to regime studies. *Democratization*, 18(3), 575-601.
- Herrera Pérez, Octavio (2010). *Historia breve. Tamaulipas*. Ciudad de México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Herrera Pérez, Octavio (2019). Reseña histórica sobre la estructura y funcionamiento de los poderes públicos en Tamaulipas, 1981-2019. En Gabriel Hi-

guera Licon y Armando Villanueva Mendoza (coords.), *Evolución y actualidad del poder público en Tamaulipas*. México: Colofón/Congreso del Estado de Tamaulipas/Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Herrera Zubieta, Carlos (2020). Tamaulipas: ¿un nuevo federalismo desde el noreste? *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/09/tamaulipas-un-nuevo-federalismo-desde-el-noreste/>

Heredia Zubieta, Carlos (2022). Tamaulipas 2022: ¿cambio en la persona y el partido, continuidad en la política? *Nexos*. [https://federalismo.nexos.com.mx/2022/05/tamaulipas-2022-cambio-en-la-persona-y-el-partido-continuidad-en-la-politica/#\\_ftn1](https://federalismo.nexos.com.mx/2022/05/tamaulipas-2022-cambio-en-la-persona-y-el-partido-continuidad-en-la-politica/#_ftn1)

Loza, Nicolás y Méndez, Irma (2014). *Encuesta a expertos en política estatal en México*. Ciudad de México: FLACSO México.

Luque, José (2010). Transición y alternancia en México y sus entidades. *Red de Investigación sobre Calidad de la Democracia en México*. <http://www.democraciaenmexico.org/sinaloa/jose-manuel-luque-rojas/141-transicion-y-alternancia-enmexico-y-sus-entidades.html>

Martínez Chávez, Felipe (2021). Morena supera la etapa de tribus. Noticias de Tampico. *Noticias de Tampico*. <https://noticiasdetampico.mx/morena-supera-la-etapa-de-tribus/>

Paxman, Andrew (2018). *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. Ciudad de México: Grijalbo.

Pepin-Lehalleur, Marielle y Prévôt-Schapira, Marie-France (1995). Altamira, Tamaulipas: entre fragmentación económica y afirmación política de una identidad. En Nelson Minello, *Poder local en el Golfo de México*. Estados Unidos: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Pérez, Pedro Alonso (2014). *El México Bronco. Autoritarismo, movimientos sociales y transición inconclusa en Tamaulipas, 1969-1979*. Tamaulipas: Universidad Autónoma de Tamaulipas/Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades.

Przeworski, Adam (2003). A Minimalist Conception of Democracy. A Defense. En Robert A. Dahl, Ian Shapiro y José Antonio Cheibub (eds.), *Democracy Sourcebook*. Cambridge: mit Press.

*Revista Proceso* (2023). Núm. 2418.

Ravelo, Ricardo (2017). *Los incómodos. Los gobernadores que amenazan el futuro del PRI*. México: Temas de hoy.

Reynoso, Diego (2005). Competencia electoral y deshegemonización en los estados mexicanos. En Víctor Alejandro Espinoza Valle y Luis Miguel Rionda Ramírez (coords.), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.

Rodríguez, Esteban David (2006). *Caciques, dinosaurios y santones. Las castas políticas que oprimen a México*. México: Random House Mondadori.

Rodríguez, Esteban David (30 de septiembre de 2022). Expedientes cruzados: Américo Villarreal y Cabeza de Vaca, bajo la ronda del crimen. *Emeequis*. <https://www.m-x.com.mx/investigaciones/expedientes-cruzados-americo-villarreal-y-cabeza-de-vaca-bajo-la-ronda-del-crimen>

Ruiz Vargas, Benedicto (2008). *La democracia de las elites. La lucha por el poder en Tijuana*. Tijuana: Entrelineas.

Salazar Rebolledo, María Griselda (2020). ¿Cooptar o reprimir? Intervenciones autoritarias sobre la prensa local mexicana. *América Latina Hoy*, 84, 117–136. <https://doi.org/10.14201/alh.20916>

Salinas Domínguez, Carlos F. (1986). *La esquina del poder*. Ciudad de México: Editores e Impresores foc.

Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Schedler, Andreas (2014). The Criminal Subversion of Mexican Democracy. *Journal of Democracy*, 25(1), 5-18.

Soto Zazueta, Irvin Mikhail (2009). Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados. *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 8(15), 77-98.

Trejo, Guillermo y Ley, Sandra (2020). *Votes, drugs and violence. The political logic of criminal wars in México*. New York: Cambridge University Press.

Vázquez Valencia, Luis Daniel (2019). *Captura del Estado, redes de macrocriminalidad y derechos humanos*. Ciudad de México: FLACSO México.

Anexo 1. Calificaciones por estado en el Índice de Alternancia Electoral (1989-2022)

	Partidos diferentes al PRI en el Gobierno del estado	Número de alternancias	A*B	Años totales de Gobiernos no priistas	A*B*E	IEA (A*B*E)/100
Aguascalientes	1	3	3	24	72	0.72
Baja California	2	2	4	33	132	1.32
Baja California Sur	3	3	9	23	207	2.07
Campeche	1	1	1	2	2	0.02
Coahuila	0	0	0	0	0	0
Colima	1	1	1	2	2	0.02
Chiapas	3	3	9	22	198	1.98
Chihuahua	1	3	3	13	39	0.39
Ciudad de México	2	2	4	25	100	1
Durango	1	1	1	26	26	0.26
Guanajuato	1	1	1	31	31	0.31
Guerrero	2	3	6	11	66	0.66
Hidalgo	1	1	1	1	1	0.01
Jalisco	2	3	6	22	132	1.32

Estado de México	1	1	0	1	0	0
Michoacán	2	4	8	17	136	136
Morelos	3	3	9	21	189	189
Nayarit	3	4	12	11	132	132
Nuevo León	3	4	12	13	156	156
Oaxaca	2	3	6	7	42	0.42
Puebla	2	2	4	11	44	0.44
Querétaro	1	3	3	19	57	0.57
Quintana Roo	2	2	4	7	28	0.28
San Luis Potosí	2	3	6	7	42	0.42
Sinaloa	2	3	6	7	42	0.42
Sonora	2	3	6	7	42	0.42
Tabasco	2	2	4	10	40	0.4
Tamaulipas	2	2	4	6	24	0.24
Tlaxcala	3	4	12	13	156	156
Veracruz	2	2	4	6	24	0.24
Yucatán	1	3	3	10	30	0.3
Zacatecas	2	3	6	13	78	0.78

# La calidad de la democracia en Tlaxcala en tiempos de la 4T

*María Magdalena Sam Bautista y René Torres-Ruiz*



**Tlaxcala**

## **Introducción**

El propósito de este capítulo es doble. Primeramente, nos planteamos analizar el proceso de transición a la democracia de Tlaxcala durante el periodo 1993-2021, observando y examinando sus procesos políticos, la participación de actores, las alternancias en la gubernatura del estado y la creciente competencia electoral. También

buscamos conocer y reflexionar sobre algunas dimensiones empíricas de la democracia en Tlaxcala en el escenario de la propuesta de la Cuarta Transformación (4T) de la vida pública del país, como proyecto de nación impulsado en la entidad. Este segundo análisis se hará desde la perspectiva de Morlino (2021), quien plantea una serie de dimensiones empíricas que permiten identificar la calidad de las democracias en los regímenes que han adoptado esta forma de gobierno. El estudio de la calidad de la democracia se justifica dado que con la llegada de un Gobierno de izquierda a nivel nacional el régimen político del país presenta transformaciones y continuidades que adquieren características específicas en cada entidad del país.

En el caso de Tlaxcala la calidad de la democracia ha sido escasamente estudiada, con excepción de Cazarín (2018) y Sam y Nava (2020), algunos estudios se han referido a la democracia en relación con la participación política femenina (Sam, 2021; Campos y Muñoz, 2021), procesos electorales (Periañez, Piedras y Martínez, 2022), la transición política (Collin, 2022), cambio de régimen (Nava, Quiñonez y Sam, 2021) transparencia y corrupción (Cazarín, Higuera y Valdiviezo, 2021), políticas públicas (Collin y Carmona, 2021), entre otros temas. En este sentido, resulta importante estudiar la calidad de la democracia a partir de algunas de sus dimensiones empíricas en un escenario de transformaciones nacionales y locales a partir de 2018. Por tal motivo, se plantearon las siguientes preguntas de investigación: ¿cuál es la situación que guarda el estado de derecho en la entidad en el periodo de estudio? ¿cuáles son las características de la rendición de cuentas a nivel electoral y a nivel interinstitucional?; y, finalmente, ¿cuáles han sido las respuestas del Gobierno local a las demandas sociales en el escenario del proyecto de la 4T?

Para abordar los temas de la transición a la democracia y las dimensiones empíricas de la democracia decidimos organizar el presente texto en los siguientes apartados: en el primero, esta breve introducción, en el segundo apartado abordamos el marco teórico donde se definen algunos elementos del modelo de Morlino (2020)

sobre el estudio de la calidad de la democracia; en el tercer apartado, se habla y discute sobre las categorías referentes a la transición democrática; en el cuarto epígrafe se describen los referentes teóricos de lo subnacional; en el quinto tratamos acerca del contexto político-electoral de Tlaxcala; en el sexto, se desarrollan los temas de Estado de derecho, rendición de cuentas y capacidad de respuesta del Gobierno a las demandas sociales; y, por último, en el séptimo apartado, se presentan algunas reflexiones finales.

## ¿Qué es la democracia?

El concepto de democracia nos dice Leonardo Morlino (2021), es un *concepto controvertido*, retomando a Gallie (1956), y nos explica sus razones. Señala que existen “[...] conceptos que se utilizan con una variedad de significados sin posibilidad de resolver las consiguientes disputas sobre una base empírica, uso lingüístico, o algún tipo de principio lógico” (Morlino, 2021, p. 8). Lo anterior implica, necesariamente, plantear: ¿qué entendemos por democracia? Con la finalidad de dejar en claro cuál es la perspectiva utilizada y sus alcances para el análisis empírico planteamos los siguientes elementos generales.

Morlino (2021) ha señalado que, entre múltiples significados de la democracia, los más relevantes son al menos tres: democracia como procedimiento (Schumpeter, 1942; Sartori, 1993), democracia participativa (Dahl, 1989), como sistema de gobierno (Schmitter y Karl, 1991). A estas tres añade una cuarta: la definición mínima empírica de la democracia que integra, al menos, los siguientes componentes (Morlino, 2020):

- Sufragio universal (sin distinciones).
- Elecciones periódicas, libres, competitivas y justas.
- Más de un partido político.



- Fuentes alternativas de información.

Con base en la anterior definición se identifican ocho dimensiones para el análisis empírico (Morlino, 2021, pp. 7-8):

1. Estado de derecho o respeto a la ley.
2. Rendición de cuentas electoral.
3. Rendición de cuentas interinstitucional.
4. Participación.
5. Competencia partidaria.
6. Capacidad de respuesta del Gobierno y que repercute en la satisfacción de la sociedad.
7. Respeto pleno a los derechos que pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades.
8. Progresiva realización de mayor igualdad política social y económica.

En este trabajo nos referiremos al respeto de la ley, a la rendición de cuentas electoral, a la rendición de cuentas interinstitucional y a la capacidad de respuesta del Gobierno. Intentaremos abordar algunos rasgos de estas dimensiones con la finalidad de realizar una reflexión sobre la calidad de la democracia en términos empíricos.

Morlino (2020) señala que el *Estado de derecho* no se refiere únicamente a “[...] la vigencia de un sistema legal cualquiera. Se trata de un principio de superioridad de la ley [...] incluso, a una limitada capacidad de hacer respetar las leyes por parte de una autoridad dispuesta a hacerlo” (Morlino, 2020, p. 18). El Estado de derecho, desde esta perspectiva, se refiere a la situación de facto de la superioridad de la ley introyectada o no en las acciones de la ciudadanía en el contexto de un régimen democrático.

Por lo que respecta a la *rendición de cuentas* Morlino (2021) nos dice: “La rendición de cuentas o responsabilidad política es la dimensión en la que los líderes electos tienen la obligación de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos-electores o a otros órganos constitucionales encargados de ellos [...] puede ser electoral o interinstitucional” (Morlino, 2021, pp. 22-23).

La rendición de cuentas puede ser de dos tipos: electoral o interinstitucional. Morlino (2021) nos dice que la *rendición de cuentas interinstitucional*:

[...] se refiere a la actividad de control del Gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento a las diversas actividades de evaluación y controles impulsados por la magistratura, si es que se encuentra activa, por los tribunales constitucionales, por las cortes, por la banca central y por otros órganos existentes para este fin. También se refiere a la actividad llevada a cabo fuera del parlamento por los partidos, por los medios de comunicación y por otras diversas asociaciones intermedias como son los sindicatos, las asociaciones empresariales, u otro tipo de asociaciones. (ver O'Donnell, 1999; Schmitter, 1999; Morlino, 2021, pp. 24-25)

La capacidad de respuesta del Gobierno y que repercute en la satisfacción de la sociedad es vista como la *reciprocidad* (Morlino, 2021):

La reciprocidad o responsividad, o sea la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados, está ligada a la rendición de cuentas en el plano analítico [...] el juicio de responsabilidad implica que también exista un conocimiento de estas demandas y que la evaluación de la respuesta del Gobierno pueda manifestar su acuerdo o desacuerdo con las mismas [...]. (Morlino, 2021, p. 30)

Consideramos que los conceptos expuestos en este breve apartado son adecuados para la presente reflexión, ya que nos permite pensar a partir de dimensiones empíricas que pueden ser documentadas en el contexto específico de la entidad.

### Sobre la transición a la democracia

El tema de la *transición a la democracia* ha captado el interés de los estudiosos de la Ciencia Política desde la década de los sesenta. Sin embargo, existe cierto consenso de que el auge del tópico se originó a partir de los años ochenta con los estudios de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead “[...] que pensaron a la transición como un ‘pasaje’ desde un régimen político (autoritario) hacia otro (deseablemente la democracia entendida como poliarquía)” (Reano y Garategaray, 2020, p. 706).

De esos primeros años a la fecha se han identificado, según Guo, cuatro enfoques que han puesto el acento en diferentes aspectos (Guo, 1999 en Reano y Garategaray, 2020, p. 707), resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Enfoques sobre la transición política

Enfoque	Planteamiento	Autores/as
Estructuralista (estructura)	Asume el desarrollo económico, la cultura política, la estructura de los conflictos de clase y otras <i>condiciones sociales que intervienen en las transiciones.</i>	S. Martin Lipset Gabriel Almond Guillermo O'Donnell Philippe Schmitter Robert Dahl, entre otros/as.
Elección estratégica (procesos)	Se concentra en la interacción de las <i>elecciones estratégicas de las élites</i> como posible explicación del éxito o fracaso de la transición.	Guillermo O'Donnell Philippe Schmitter Giuseppe di Palma Juan J. Linz Alfred Stephan, entre otros/as.

Institucional (contexto institucional)	Enfatiza el <i>impacto de las instituciones en la formación de políticas y patrones de acción política</i> . Pone el acento en el rol de las instituciones que dan forma y constriñen los objetivos y preferencias de los actores políticos.	Ali Abotalevi Terry Lyn Karl Patrick O'Neil Philippe Schmitter, entre otros/as.
Política económica	Pone el acento en la secuencia de las <i>reformas económicas y políticas y la interacción entre las políticas y la economía</i> como variables explicativas que determinan variaciones en los resultados de la transición.	Helga Welsh Stephan Haggard Omar Encarnación, entre otros/as.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Guo (1999, pp. 134-140).

Como se desprende del anterior cuadro el enfoque estructuralista pone el acento en la estructura; es decir, en las condiciones sociales que intervienen en las transiciones políticas. Por otro lado, el enfoque de la elección estratégica focaliza los procesos estratégicos de las élites, mientras que el enfoque institucional se centra en el contexto institucional y su impacto. Finalmente, el enfoque de la política económica enfatiza la relación entre política y economía, que incide en la transición.

Por otra parte, tenemos que en México estos enfoques, particularmente el estructuralista, influyeron en diversos autores como Lorenzo Meyer (1991), César Cancino (1997), José Antonio Crespo (1988, 1998), José Woldenberg (2012), Mauricio Merino (2003), Luis Carlos Ugalde (2005), John Ackerman (2015), entre otros, que en buena medida se centraron en el ámbito político dejando a la economía como una variable secundaria.

En este trabajo retomamos el concepto de transición de Haggard y Kaufman (1997) quienes señalan:<sup>1</sup> “Nuestro enfoque de la economía política de las transiciones democráticas [...], destaca el efecto de las condiciones económicas a corto plazo sobre el poder de negociación y los intereses de los titulares y la oposición” (Haggard y Kaufman, 1997, p. 263). Y agregan a lo anterior:

Por términos de transición, nos referimos tanto a las reglas constitucionales formales como a los entendimientos informales que rigen la contienda política en el nuevo sistema democrático. Estos términos incluyen prerrogativas militares, derechos de participación en la vida política y el diseño de instituciones representativas y de toma de decisiones. (Haggard y Kaufman, 1997, p. 270)

Como se deriva de lo anterior, en este enfoque existe un equilibrio entre los factores políticos y económicos que explican la transición política, perspectiva que consideramos puede ser útil para explicar el caso mexicano y los casos subnacionales como es la experiencia de Tlaxcala. En síntesis, los autores plantean su modelo de la transición a partir de los siguientes elementos:

*Cuadro 2. La economía política de las transiciones democráticas*

Categorías	Transiciones de crisis
Desafíos políticos al Gobierno autoritario	Las demandas políticas se superponen con: Deserción de élites políticas. Protestas masivas motivadas económicamente. Divisiones dentro del Gobierno por la distribución de los recursos.
Procesos de reformas constitucionales	Influencias opositoras fuertes.

<sup>1</sup> Estos autores afianzaron sus argumentos a partir de transiciones registradas en Argentina (1983), Bolivia (1980), Uruguay (1985), Filipinas (1986), Brasil (1985), y Perú (1980). En Argentina, Bolivia, Uruguay y Filipinas, se encontraban en medio de profundas recesiones económicas.

Jurisdicción de las autoridades electas	Eliminación de enclaves autoritarios. Prerrogativas militares reducidas.
Barreras a la política	Pocos límites a la participación. Leyes permisivas para el registro de partidos.
Cambios políticos y alineaciones	Partidos continuistas débiles. Sistema de partidos fragmentados y/o polarizados.

Fuente: Haggard y Kaufman (1997, p. 269).

Consideramos que algunos de los elementos arriba señalados se presentaron en la transición mexicana y en la que podemos observar para el caso de la entidad bajo estudio.

## Referentes teóricos de lo subnacional

Dada las características de la historia política contemporánea de Tlaxcala el tema de la alternancia, como una expresión o síntoma del cambio político, ha llamado la atención a los investigadores/as locales. Autores/as como Angélica Cazarín (2007a, 2007b), Alfonso Lima (2019), Nava y Luna (2022), Elizabeth Vázquez (2019), Cirilo Espejel (2014), Gisela Vázquez (2005), Narciso Xicohténcatl (2007), entre otros, han abordado el tema desde diferentes puntos de observación.

Espejel (2014), observa la alternancia como expresión del agotamiento del sistema político en Tlaxcala del sexenio 1993 a 1998, año en que se da la alternancia con la llegada a la gubernatura de Alfonso Sánchez Anaya del Partido de la Revolución Democrática [PRD]. Este autor explica la alternancia a partir de varios cambios institucionales: la autonomía del órgano federal electoral; la organización, por tanto, de elecciones democráticas; el establecimiento de garantías para la constitucionalidad de los procesos electorales; y el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición a través del otorgamiento de mayores prerrogativas económicas. Además de lo anterior

pone el acento en la amplia participación social y la disposición de las autoridades para coadyuvar en los procesos democráticos que explican, en cierta medida, la transición de un sistema de partidos dominantes a un sistema de partidos caracterizado por el pluralismo moderado (Espejel, 2014).

Vázquez (2019), por su parte, se preocupa por el papel que juegan las élites, las redes de poder y los cacicazgos en la alternancia de las gubernaturas entre 1999 y 2018. La autora concluye que la alternancia es un mecanismo de poder operado por las élites locales caciquiles, apoyándose en prácticas clientelares aceptadas por el electorado esperando recibir algo a cambio sin que exista un andamiaje jurídico que sancione esa práctica.

Nava y Luna (2022) analizan la reconfiguración de los partidos políticos, como constatación de los procesos de cambio político, a partir de los resultados electorales (en la gubernatura, en las diputaciones y las presidencias municipales) del 2021, donde el partido Movimiento Regeneración Nacional [Morena] se posicionó en primer lugar en todos los niveles en una entidad que, durante muchas décadas, tuvo presencia mayoritaria priista.

Vázquez (2005), a su vez, se centra en la alternancia en el municipio de Calpulalpan, Tlaxcala, a través del análisis de tres procesos electorales: 1994, 1998 y 2001. La autora concluye, analizando desde la teoría de la elección racional para el estudio del comportamiento electoral, que el entorno socioeconómico, la formación educativa y la evaluación retrospectiva y prospectiva abrieron el paso a la alternancia política en el escenario municipal.

Cazarín (2007a), de igual manera, analiza el tema de la alternancia en los Gobiernos municipales de la entidad. La autora elige un periodo que considera cinco elecciones: 1991, 1994, 1998 y 2001 y 1996 (en esta última se transformó el escenario municipal con la creación de dieciséis nuevos municipios). La autora atribuye la alternancia a factores tanto políticos (elecciones, partidos políticos, participación y opinión ciudadana) como gubernamentales (Gobierno y su actuación como generador de servicios), lo que implicó en el periodo de

estudio cambios en la competencia electoral y alternancia en los Gobiernos locales.

Xicohténcatl (2007) analiza la continuidad y discontinuidad del corporativismo de la Confederación Regional Obrera Mexicana [CROM] (sector del Partido Revolucionario Institucional-PRI) en el contexto de la alternancia en el municipio de Papalotla Tlaxcala de 1979 a 1988. Describe el surgimiento, consolidación y declive del control sindical en el corredor industrial de Panzacola (en el municipio de Papalotla), que explican la alternancia en el año 2004 con la llegada del PRD al Gobierno municipal. Por su parte, Lima (2019) también se refiere a la transición en los Gobiernos municipales, concluyendo que la alternancia es un fenómeno cada vez más frecuente en Tlaxcala, particularmente, en los municipios pequeños de nueva creación en 1995.

Como es posible derivar de las anteriores líneas el interés académico ha estado principalmente centrado en los procesos de alternancia como una expresión del cambio político a nivel de las gubernaturas y a nivel submunicipal, poniéndose énfasis en diferentes factores (económicos, sociales y políticos).

## **El contexto político-electoral de Tlaxcala**

Para evaluar las dimensiones empíricas de la democracia es relevante considerar, en primer lugar, las condiciones diacrónicas en las que tiene lugar la situación que se evalúa. Es decir, considerar que existen también razones históricas que son el marco en el que se desarrolla la democracia, muchas de ellas enraizadas fuertemente en una parte de la cultura política nacional que solamente se transformará, en el mejor de los casos, en el largo plazo.

El pretendido cambio de régimen de la 4T se ha enfrentado a la resistencia sin proyecto de la oposición, representantes del antiguo régimen, que fueron despojados de sus privilegios (mal habidos) y que en la actualidad se oponen cotidianamente de manera sistemática



a las decisiones de política pública del Gobierno y no contribuyen positivamente al proceso de construcción de la democracia, maltrecha de por sí por razones de carácter histórico: la prevalencia de una cultura autoritaria y presidencialista desde la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario [PNR], que en 1938 adoptó el nombre del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 cambió sus siglas a Partido Revolucionario Institucional [PRI], definiendo desde 1929 la forma de hacer política a nivel nacional y en la entidad. De 1933 a la fecha en el estado de Tlaxcala el PNR, el PRM y el PRI han tenido diecinueve gobernadores emergidos de las filas de ese partido político, desde Moisés García (1933) a Marco Antonio Mena (2017-2021). En este largo periodo histórico destaca la llegada de Alfonso Sánchez Anaya en 1999 como primer gobernador de oposición por el PRD. Las inercias de la cultura política son difíciles de transformar en el corto plazo y esto juega en contra del proceso de transformación democrática.

Por otro lado, en la actualidad es posible caracterizar el estado que guarda la democracia en Tlaxcala a partir del Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex) a nivel estatal. Para el cálculo de este indicador, desarrollado por la Fundación Konrad Adenauer et al. (2023), se consideran veinticuatro indicadores que miden: *democracia de los ciudadanos*, *democracia de las instituciones*, *democracia social* y *democracia económica*. Los puntajes obtenidos de la evaluación de los indicadores pueden ser ubicados en cuatro niveles: desarrollo mínimo (entre 0 y 3 000 puntos), bajo desarrollo (3 001-4 500 puntos), desarrollo medio (4 501-7 000) y alto desarrollo (7 001-10 000).<sup>2</sup>

En la siguiente gráfica podemos ver los datos del IDD-Mex para Tlaxcala de 2010 a 2022. Tlaxcala, a lo largo del periodo, se encuentra alrededor del promedio nacional (a excepción del pico alcanzado en el 2020 con 7 998 puntos). En el año 2022 la entidad se ubicó en el rango de desarrollo democrático mínimo con 2 871 (por abajo del puntaje mínimo del rango) (ver la siguiente Gráfica).

<sup>2</sup> Este ejercicio se realiza desde 2010 y se disponen datos desde ese año hasta el 2022.

Gráfica 1. IDD-Mex, 2023



Fuente: Fundación Konrad Adenauer et al. (2023).

En términos de la clasificación (*ranking*) el IDD-Mex se encuentra en el número 25 de 32 entidades de la República solo por arriba del Estado de México (26 en la clasificación), Oaxaca (27), Michoacán (28), Morelos (29), Guerrero (30), Chiapas (31) y Puebla (32). Contrasta en el otro extremo con los estados con más alta clasificación: Yucatán (1), Sinaloa (2), Colima (3), y Ciudad de México (4).<sup>3</sup> Resultado de este análisis se proponen medidas para mejorar el desarrollo democrático.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ver <https://IDD-mex.org/rankings/>

<sup>4</sup> Se proponen las siguientes medidas: “1) Impulsar la participación ciudadana en los procesos electorales, 2) Garantizar el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles, 3) Desarrollar políticas efectivas de incorporación de las mujeres a los espacios de decisión democrática, 4) Promover la participación y el compromiso ciudadano con la democracia, 5) Incentivar la participación en los partidos políticos para una mejor democracia y un mayor debate en el ámbito legislativo, 6) Mejorar los índices de transparencia gubernamental y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en el área legal, 7) Desarrollar políticas de inclusión efectiva en los alcances y beneficios de la democracia, 8) Implementar políticas de promoción del empleo, 9)

Según esta clasificación las dimensiones que tuvieron un valor negativo para la entidad fueron *democracia de los ciudadanos y de las instituciones*; mientras que, *democracia social y democracia económica* registraron valores positivos.

En este apartado se incluyen tres partes que nos permiten caracterizar el contexto político electoral reciente en Tlaxcala. En el primer apartado, se presentan los datos sobre las elecciones de Tlaxcala a nivel estatal; en el segundo, a nivel municipal; y, en el tercero, a nivel comunitario. En este sentido, lo más relevante en Tlaxcala es la presencia mayoritaria en términos político-electorales de Morena en los cuatro niveles de Gobierno.

### ***Las elecciones en Tlaxcala: la llegada de la izquierda por segunda vez (y las alternancias...)***

Derivado de las elecciones a gobernador/a del año 2021 en Tlaxcala resultó ganadora la coalición Juntos Hacemos Historia liderada por Morena, que llevó a la gubernatura del estado a Lorena Cuéllar Cisneros. El estado de Tlaxcala había sido gobernado por el PRI de manera ininterrumpida hasta 1998 cuando es elegido Alfonso Sánchez Anaya (1999-2005) del PRD; y, posteriormente, Héctor Ortiz Ortiz (2005-2011) por el Partido Acción Nacional [PAN], para después regresar de nueva cuenta el PRI con la gubernatura de Mariano González Zarur (2011-2016) y Marco Antonio Mena Rodríguez (2017-2021). Con excepción de algunas entidades en el país Tlaxcala ha experimentado la alternancia política con los principales partidos políticos con registro nacional.

---

Profundizar el combate contra la pobreza, 10) Diseñar políticas eficaces para reducir la mortalidad infantil, 11) Promover el desarrollo e incrementar el PIB per cápita, 12) Generar procesos redistributivos para disminuir la desigualdad, 13) Promover una mayor complementariedad entre el Estado y la iniciativa privada, y 14) Optimizar la recaudación fiscal para lograr una mayor autonomía” (Fundación Konrad Adenauer et al., 2023).

Cuadro 3. Gobernadores de Tlaxcala, 1993-2027

Gobernador/a	Periodo	Partido político	% de votación
José Antonio Cruz Álvarez Lima	1993-1999	PRI	85,70
Alfonso Sánchez Anaya (primera alternancia en la gubernatura)	1999-2005	PRD	46,50
Héctor Ortiz Ortiz (segunda alternancia en la gubernatura)	2005-2011	PAN	34,90
Mariano González Zarur (tercera alternancia en la gubernatura)	2011-2016	PRI	44,17
Marco Antonio Mena Rodríguez	2017-2021	PRI	32,49
Lorena Cuéllar Cisneros (cuarta alternancia en la gubernatura)	2021-2027	Morena	48,66

Fuente: Elaboración propia con base en datos del ITE, 2023. Memorias Electorales.

En este punto vale la pena detenernos brevemente y contextualizar cómo y por qué se dio la primera alternancia en la gubernatura de Tlaxcala, uno de los principales bastiones históricos del PRI. También será importante preguntarnos cuál fue la importancia de este acontecimiento (y de las demás alternancias que se presentaron subsecuentemente), para la vida política de la entidad.

Al respecto hay que decir, entre otras cosas, que en 1998 Alfonso Sánchez Anaya, viejo militante priista y quien ya había sido diputado ante el Congreso de la Unión por el distrito 2 de Tlaxcala entre 1994 y 1997 (en la LVI Legislatura federal), decidió contender por la candidatura de su partido a la gubernatura del estado, pero al darse cuenta que los apoyos y los equilibrios políticos no le eran favorables, decidió romper con el PRI y no participar en el proceso interno

del Revolucionario Institucional para elegir candidato a gobernador. El otro contendiente a la candidatura (respaldado por las estructuras de poder priista en la entidad) era Joaquín Cisneros Fernández, quien era hijo de un político priista de cepa, Joaquín Cisneros Molina, que había sido dos veces gobernador del estado. La primera como interino del 2 de diciembre de 1940 al 15 de enero de 1941 (apenas mes y medio); y la segunda, como gobernador constitucional de enero de 1957 a enero de 1963.

Al abandonar las filas del tricolor, Sánchez Anaya entró en conversaciones con el entonces presidente del PRD, Andrés Manuel López Obrador [AMLO] y este decidió apoyar las aspiraciones del expriista y negociar tanto con el Partido del Trabajo [PT] como con el Partido Verde Ecologista de México [PVEM] la candidatura común de Sánchez Anaya. Finalmente, en unas elecciones muy competidas, el domingo 8 de noviembre de 1998, Sánchez Anaya ganó la gubernatura obteniendo el 46,52 % de los sufragios, mientras que Cisneros Fernández alcanzó el 44 % de la votación. De esa manera, el estado de Tlaxcala rompía una hegemonía que el PRI había impuesto en el estado durante varios años. La izquierda accedía al poder y, desde ese momento, Tlaxcala comenzaría a experimentar una nueva fase política caracterizada por alternancias políticas a nivel de la gubernatura.<sup>5</sup>

Esta victoria del PRD en la entidad puede ser considerada como una sorpresa, en tanto que Tlaxcala era uno de los bastiones más importantes del poder político priista en la geografía electoral mexicana, pero también hay un aspecto a considerar que, probablemente, ayuda a entender por qué fue posible este cambio de timón al frente del estado. Esa razón es el desconcierto y los crecientes desacuerdos

<sup>5</sup> El triunfo del PRD en Tlaxcala en 1998 puede entenderse, entre otros factores, en el contexto de la presidencia de AMLO en el PRD a nivel nacional, cuando el tabasqueño fortaleció (quizá como nunca) al partido en el aspecto electoral, ganando tres gubernaturas en la segunda mitad de los años noventa: Zacatecas (1997), Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999). Además, el PRD ganó en 1997 la jefatura de gobierno del entonces Distrito Federal con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas (Torres-Ruiz, 2019, p. 270).

que se presentaron al interior del PRI por la nominación de Cisneros Fernández como candidato priista. Varios sectores del partido mostraron su inconformidad e incluso decidieron romper filas (sumándose al PRD), debilitando y dividiendo así al priismo de la entidad. Nuevamente, una escisión al interior del PRI lo colocaba en condiciones político-electorales difíciles, como había sucedido en 1988 en el plano federal y en algunas otras entidades de la República. Un estudio de este proceso local, José Alfonso Lima, explica este acontecimiento de la siguiente manera:

En el escenario nacional, Tlaxcala entró en la agenda de la alternancia política en las elecciones para gobernador del año de 1998, cuando Alfonso Sánchez Anaya, al renunciar al Revolucionario Institucional, fue postulado como candidato de la coalición de izquierda denominada Alianza Democrática, encabezada por el [...] PRD que sumó al [...] PT y al PVEM. La victoria de la coalición, desde una visión estricta de partidos políticos, resultó sorpresiva, ya que hasta ese momento el estado de Tlaxcala era considerado uno de los bastiones más sólidos del PRI en la geografía nacional. Desde una visión más allá de los partidos políticos, los resultados no fueron tan sorprendidos, pues a los partidos de izquierda se sumaron diferentes fracciones priistas inconformes durante el proceso interno de selección. (Lima, 2019, p. 110)

Un aspecto más a considerar en relación con la primera alternancia en la gubernatura de Tlaxcala, mediante una alianza opositora, es que esta fue capaz de reunir fuerzas suficientes de diversos actores locales y evitar la dispersión del voto, dando la posibilidad a que el PRI no siguiera gobernando la entidad. Esto mismo, Reynoso lo dice del siguiente modo:

[...] en las elecciones realizadas en el Estado de Tlaxcala el 1° de noviembre de 1998 [...] el candidato del PRD, Alfonso Abraham Sánchez Anaya, resultó electo mediante una peculiar combinación de coordinación de la elite y de los votantes. En la elección mencionada, el partido más votado resultó ser el PRI con el 44 % de los votos, mien-

tras que su inmediato contrincante, el PRD, obtuvo [como partido en solitario] el 35 % de los sufragios. Sin embargo, debido a la formación de una candidatura común junto con el PVEM y el PT, el candidato del partido que obtuvo el segundo lugar [el PRD] obtuvo en total el 46,52 % de los sufragios positivos. En este caso, la formación de una alianza electoral exitosa entre el PRD, el PVEM y el PT evitó que la dispersión de esos votos pudiera haber dado lugar al peor de los resultados para ellos: el triunfo del PRI. (Reynoso, 2011, pp. 27-28)

Algo interesante en el caso de Tlaxcala es que ha experimentado diversas alternancias a nivel gubernatura. En 1998, como acabamos de mostrar, el PRI fue derrotado por la coalición de izquierda Alianza Democrática encabezada por el PRD. En 2005, llegó al Gobierno el panista Héctor Ortiz Ortiz; mientras que en 2011 recuperó el poder estatal el PRI, primero con González Zarur y luego con Mena Rodríguez, hilando —el otrora partido hegemónico— dos periodos consecutivos en la gubernatura, lo que algunos interpretaron como el regreso del PRI y, quizá, su larga permanencia —nuevamente— al frente del Gobierno del estado.

No obstante, al poco tiempo hizo su aparición en el escenario político-electoral una nueva fuerza política que reconfiguró el sistema de partidos en México (a nivel local y nacional): Morena; partido que consiguió su registro nacional el 9 de julio de 2014 y que muy pronto se colocó, significativamente, en las preferencias ciudadanas. Como ya se mencionó, en 2021, Morena llevó al poder ejecutivo de Tlaxcala a Lorena Cuéllar Cisneros.<sup>6</sup> Estas alternancias hablan de una particularidad positiva (o muy llamativa) en el electorado tlaxcalteca, que se podría interpretar como la madurez de las y los ciudadanos en tanto dan seguimiento y conocen la vida política de su comunidad, ejerciendo un voto más sofisticado y diferenciado, un voto de castigo, que permite, en efecto, que se experimente la alternancia de partidos

<sup>6</sup> De esta forma, en 2021, Tlaxcala se sumó al pequeño grupo de las entidades federativas que en México han experimentado cuatro alternancias en la gubernatura: Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala.

políticos en el Ejecutivo estatal, para lo cual es necesario que la ciudadanía evalúe el ejercicio del poder y, con ello, estimule y permita que haya cambio de partidos en el Gobierno para obtener mejores respuestas a las demandas sociales, lo que habla, por otra parte, de una democracia electoral funcional, pero que en términos de una democracia de calidad —que también nos interesa estudiar en este trabajo—, quizá no sea suficiente.

Siguiendo esta pauta de un electorado enterado y que se mantenía expectante y activo en los procesos electorales, se dan los comicios para la gubernatura en el año 2004, resultando ganador el panista Héctor Ortiz, con una similitud (nada menor) respecto a lo ocurrido en las elecciones inmediatas anteriores: Ortiz había sido militante priista apenas unos meses antes del proceso electoral, encabezando, en esa coyuntura política, otra ruptura al interior del Revolucionario Institucional, que se traduciría en una nueva derrota. Lima lo expone del siguiente modo:

En 2004, una nueva coalición encabezada por el PAN, que sumó al entonces Partido del Centro Democrático de Tlaxcala [PCDT], filial del Partido de Centro Democrático [PCD] nacional, al instituto local, Partido Justicia Social [PJS] registró la segunda alternancia. La característica común de este proceso electoral con el anterior fue que el candidato de la alianza opositora, Héctor Ortiz, también fue militante del PRI hasta el inicio del proceso interno de selección de candidato a gobernador. Para esta elección el PRI nuevamente se escindió y las fracciones disidentes se incorporaron a la alianza panista; como resultado se presentó una segunda alternancia con expriistas. (Lima, 2019, pp. 110-111)

Entonces, una vez experimentada la segunda alternancia en el estado de Tlaxcala, y después de un sexenio, en 2010, se llevaron a cabo, de nuevo, elecciones para gobernador, resultando triunfador el candidato del PRI, Mariano González Zarur. Esto coincide con un momento en que el PAN (y aquí la política nacional, hay que decirlo, influye en la política subnacional), experimentaba una pronunciada



desconfianza como resultado de los malos Gobiernos panistas (Vicente Fox, 2000-2006; y Felipe Calderón, 2006-2012), que enfrentaba, este último (el Gobierno de Calderón) una grave crisis de legitimidad por iniciar, sin concierto ni rumbo (sin diagnóstico alguno), una guerra contra el crimen organizado. El PRI, por su parte, estaba experimentando (con una supuesta nueva generación de políticos) una reconfiguración política que buscaba reposicionarlo frente a la opinión pública nacional. Hay que considerar, además, la campaña mediática que respaldó al priista Enrique Peña Nieto y que permitió, a pesar de la sobreexposición a los medios (o quizá por ello), llevar al mexiquense a la presidencia del país.<sup>7</sup> Y también facilitó que el PRI ganara distintas gubernaturas a lo largo y ancho del territorio nacional.

En las elecciones del año 2010 el PRI recuperó la gubernatura con Mariano González como candidato, quien seis años antes había perdido frente a Héctor Ortiz. Para el proceso electoral el PRI participó en coalición con el PVEM; con su triunfo, el ciclo de la alternancia política se completó. De esta manera, Tlaxcala se convirtió en la primera entidad federativa del país que experimentó una alternancia entre los tres principales partidos de ese momento y de manera consecutiva: PRD, PAN, PRI. En la elección del año 2016 se rompe la alternancia política en el Ejecutivo estatal con el triunfo y reposicionamiento del PRI con su candidato Marco Antonio Mena. (Lima, 2019, p. 111)

Vale la pena recuperar una especificidad del proceso de cambio político experimentado en Tlaxcala, esto es, una alternancia política consecutiva experimentada entre las tres principales fuerzas partidistas

<sup>7</sup> Recomiendo consultar el reportaje de la periodista británica Jo Tuckman, que muestra la complicidad del PRI con Televisa, y que nos dice cómo se dio el proceso que encumbra a la presidencia de la República a Peña Nieto. El reportaje fue publicado en el diario *The Guardian* bajo el título: "Computer files link TV dirty tricks to favourite for Mexico presidency". Este reportaje expone cómo se construyó, desde el poder mediático, la candidatura de Peña Nieto (bajo la inversión de millones de pesos), para hacerlo presidente de México en 2012. El texto completo puede consultarse en: <https://www.theguardian.com/world/2012/jun/07/mexico-presidency-tv-dirty-tricks?intcmp=239>

que se posicionaron en México de manera relevante entre 1989 y 2018: PRI, PAN y PRD. Estos partidos políticos fueron, como en varias entidades, contendientes muy significativos en Tlaxcala, de tal suerte que llevaron a este estado del país a vivir la alternancia política entre partidos en sexenios sucesivos, algo poco visto en México hasta ese momento. De esta manera, Tlaxcala se convirtió en la primera entidad federativa en experimentar una alternancia entre los tres principales partidos de ese entonces; y, de modo lindante. Este tipo de alternancias se ha convertido en algo más o menos rutinario en el acontecer político nacional y subregional.

Ahora bien, como ya decíamos, Lorena Cuellar Cisneros ganó por la coalición Juntos Hacemos Historia —integrada por Morena, PT, PVEM, Nueva Alianza Tlaxcala [PNAT] y el Partido Encuentro Social Tlaxcala [PEST]— de manera amplia frente a otras ofertas electorales. Su principal contendiente fue Anabel Ávalos Zempoalteca propuesta por la Coalición Unidos por Tlaxcala (integrada por el PRI, PAN, PRD, Partido Socialista y el Partido Alianza Ciudadana-PAC),<sup>8</sup> quién quedó en el segundo lugar. Juan Carlos Sánchez García del Partido Redes Sociales Progresistas [RSP] obtuvo el tercer lugar. Eréndira Jiménez Montiel de Movimiento Ciudadano [MC] quedó en el cuarto lugar. Viviana Barbosa Bonola de Fuerza por México [FXM] obtuvo el quinto lugar. Liliana Becerril Rojas del Partido Encuentro Solidario [PES] quedó en el sexto lugar; y Evangelina Paredes Zamora del Partido Impacto Social Sí [PISS], se quedó en el último lugar. El total de votos emitidos fue de 64,15 % de la lista nominal de los cuales, el 97,42 % fueron votos válidos (Instituto Tlaxcalteca de Elecciones-ITE, 2021).

<sup>8</sup> La diferencia entre Morena y el PRI fue de casi 12 puntos porcentuales, que da cuenta de una caída abrupta del Revolucionario Institucional en las preferencias electorales. Como lo señalan Haggard y Kaufman (1997), las demandas sociales se superponen con la desertión de las élites políticas, y ese fue el caso del PRI en la entidad con la renuncia de Noé Rodríguez Roldán, presidente del Comité Directivo Estatal del PRI. Ver <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/renuncia-noe-rodriguez-rol-dan-al-PRI-no-descarta-sumarse-a-otras-fuerzas-politicas-7547095.html>

Cuadro 4. Procesos electorales en Tlaxcala, 2018-2023

Fecha de elección	Número de autoridades	Cargo
1 julio de 2018	15	Diputaciones de mayoría relativa
1 julio de 2018	10	Diputaciones locales de representación proporcional
6 de junio de 2021	1	Gubernatura
6 de junio de 2021	15	Diputaciones de mayoría relativa
6 de junio de 2021	10	Diputaciones locales de representación proporcional
6 de junio de 2021	60	Presidencias municipales
6 de junio de 2021	299	Presidencias de comunidad
28 de noviembre de 2021	5	Elecciones extraordinarias de presidencias de comunidad

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE) (2023).

En el siguiente Cuadro se presenta el número de votos y porcentaje obtenidos por cada una de las candidaturas que contendieron en esa elección (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Candidatas, número de votos y porcentaje del proceso electoral, 2021

Candidata/o		Partido / Coalición	Votos	% Porcentaje
1	Lorena Cuéllar Cisneros	Juntos Hacemos Historia	305 468	48,66
2	Anabel Ávalos Zempoalteca	Unidos por Tlaxcala	231 424	36,87
3	Juan Carlos Sánchez García	RSP	38 771	6,17

4	Eréndira Jiménez Montiel	MC	14 660	2,33
5	Viviana Barbosa Bonola	FXM	11 867	1,89
6	Liliana Becerril Rojas	PES	5 357	0,85
7	Evangelina Paredes Zamora	PISS	4 116	0,65

Fuente: Elaboración propia con datos del ITE (2021).

Como se desprende del anterior Cuadro fueron siete propuestas impulsadas por coaliciones y partidos que van a las elecciones, y estas son respetadas, porque en la entidad se cumple con las condiciones de una democracia mínima. Si bien es cierto que los dos primeros lugares concentran más del 85 % de los votos, la diferencia entre el primer y el segundo lugar es amplia, pues alcanza los doce puntos. La votación del resto de partidos, tanto nacionales como locales, es pequeña y poco significativa.

Los anteriores resultados son relevantes porque, por primera vez, llega a la gubernatura una mujer a través de un proyecto de izquierda y en el contexto de una amplia aceptación social del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En este punto, es importante preguntarse ¿cómo puede interpretarse la llegada de una mujer, por segunda vez, a la gubernatura del estado? Son varios factores que permiten explicar el ascenso a la gubernatura de Lorena Cuéllar Cisneros, profesora en educación especial de profesión. Por una parte, es nieta del dos veces gobernador del estado de Tlaxcala, Joaquín Cisneros Molina (una de manera interina y otra por la vía de la elección constitucional); además de haber sido secretario particular del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Por otra parte, su abuelo materno Crisanto Cuéllar Abaroa fue gobernador interino, diputado local y secretario particular del exgobernador Isidro Candía.<sup>9</sup> Es decir, es la tercera persona de su familia que llega a ocupar la gubernatura. Por otro lado, Lorena Cuéllar cuenta con una larga

<sup>9</sup> Ver <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Lorena-Cuellar-Cisneros-la-tercera-gobernadora-de-Tlaxcala-en-su-familia-20210619-0014.html>

trayectoria política en el ámbito local: afiliada al PRI desde 1992 y hasta 2012, cuando pasa a formar parte del PRD hasta 2017. Cuéllar fue presidenta municipal de Tlaxcala (2008-2010), dos veces diputada (por el distrito 1 del 2005 al 2007, y por representación proporcional del 2011 al 2012, senadora ante el Congreso de la Unión (2012-2018), diputada por el distrito 3 (de septiembre a diciembre de 2018), delegada de Programas para el Desarrollo en Tlaxcala (2018-2020), y gobernadora del estado de Tlaxcala desde el 31 de agosto de 2021.

Asimismo, es importante destacar el activismo social de Lorena Cuéllar a través de su Fundación de Desarrollo Social Tlaxcala A.C., fundada desde hace más de veinte años en la entidad.<sup>10</sup> En dos ocasiones contendió sin éxito al interior del PRI por la gubernatura, lo cual la llevó a buscar otras opciones partidarias. A partir de lo anterior se construyó una imagen de mujer capaz y cercana al presidente de la República, AMLO, de quien tuvo, desde el principio, un amplio respaldo político. Por otro lado, contendió con candidatas desconocidas, con trayectorias incipientes y con mala percepción por parte de la ciudadanía. Finalmente, algo central fue el nuevo marco jurídico federal y local en favor de la paridad de género en el ámbito político que, favoreció, para que la candidatura de Morena quedara en manos de una mujer derivado del principio constitucional de la paridad en México y en la entidad. Es así como arribó a la gubernatura de Tlaxcala, por segunda vez, una mujer (la primera fue la priista Beatriz Paredes Rangel, quien fue gobernadora de la entidad de 1987 a 1992).<sup>11</sup> La llegada a la

<sup>10</sup> En esta fundación ofrecen servicios en tres áreas: 1) programas de rehabilitación (auxiliares auditivos, andaderas, muletas, bastones, sillas de ruedas), 2) servicios de coordinación con otras instituciones (operaciones de cataratas, carnosidades, miopía, astigmatismo, prótesis dentales, servicios funerarios, y 3) atención a la salud (servicios de psicología, odontología, odontopediatría, ortopedia, ginecología, ultrasonido, biomagnetismo, audiometría, terapia del lenguaje, rehabilitación, medicamentos, paquetes de estudios médicos, laboratorios clínicos, lentes de bajo costo y servicios de asesoría médica). Para más información ver: <https://www.facebook.com/fudestac/videos/10153799954988261/uzpfstewmdaOndqzotk2otmzmtoxmdm1mtymzjcmja1odm2/>

<sup>11</sup> Beatriz Paredes se convirtió en 1986, al ganar los comicios para la gubernatura, en la segunda mujer electa en México en asumir este cargo, solo después de la maestra y escritora Griselda Álvarez, quien había gobernado Colima entre 1979 y 1985.

gubernatura de Lorena Cuéllar Cisneros es una expresión del cambio político en la entidad impulsado por los nuevos tiempos de la paridad.

### ***La distribución del Congreso por partido político***

El territorio electoral de Tlaxcala está dividido en quince distritos electorales locales al que le corresponden igual número de escaños por mayoría relativa; a estos, se le suman diez escaños plurinominales más, dando como resultado la conformación de un Congreso local de veinticinco diputaciones.

En el Cuadro 6 se pueden ver el número de escaños que tuvieron los partidos políticos en Tlaxcala de 1999 a 2024. Entre 1999 y 2005 existió un Gobierno dividido pues mientras en dos periodos el Congreso local estuvo dominado por el PRI la gubernatura se mantuvo bajo el control del PRD; para la siguiente gubernatura ganada por el PAN (2005-2011), la LVIII Legislatura tuvo mayoría priista y, a la siguiente, el PAN ganó la mayoría; para las sucesivas tres legislaturas el PRI volvió a recuperar su hegemonía para desbarrancarse, abruptamente, a partir de 2018 con la llegada de Morena como mayoría legislativa entre 2018 y 2024 (ver Cuadro 6).

Respecto a la distribución de los escaños en el Congreso local, en la más reciente legislatura, la fracción parlamentaria mayoritaria en la presente legislatura es la de Morena que, junto con sus aliados parlamentarios (PVEM y PT), tienen el 56 % de los escaños del Congreso de Tlaxcala. Esta superioridad numérica le permite a la gobernadora Cuéllar Cisneros tener apoyo en relación con las iniciativas que impulsa en el Congreso (ver Cuadro 6). A lo anterior se suma la colaboración del Partido Nueva Alianza [Panal], ESOL, PAC y FXM, lo cual, ha generado que durante el Gobierno de Morena iniciado en 2021 la actividad legislativa salga adelante sin mayores contratiempos. Algo similar ha ocurrido en otras entidades del país.

Cuadro 6. Curules por partido político en el Congreso de Tlaxcala, 1999-2024

Partidos políticos	LVI 1999-2002	LVII 2002-2005	LVIII 2005-2008	LIX 2008-2011	LX 2011-2014	LXI 2014-2017	LXII 2017-2018	LXII 2018-2021	LXIV 2021-2024
*Morena	0	0	0	0	0	0	1	11	8
PT	3	2	3	2	3	1	2	4	4
PRI	17	13	10	3	10	9	8	1	3
PRD	8	12	10	8	4	5	5	2	2
nat	0	0	0	1	1	2	1	1	2
PVEM	1	1	1	1	1	3	1	1	2
PAN	3	3	6	14	9	7	4	2	1
FXM	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PEST	0	0	0	0	0	2	0	2	1
PAC	0	0	0	0	1	0	1	0	1
MC	0	0	0	0	0	2	0	1	0
PS	0	0	0	1	1	1	2	0	0
**Convergencia	0	1	1	1	1	0	0	0	0
**PCD	0	0	1	0	0	0	0	0	0
s/p	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Total	32	32	32	32	32	32	25	25	25

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

LXIV Legislatura. Ver <https://congresodetlaxcala.gob.mx/diputados-tlaxcala/> y la Cámara de Diputados. Integración de las legislaturas por estados.

[https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/TLAX\\_60.htm](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/TLAX_60.htm)

\* Morena como partido político se funda en 2014.

\*\* Partidos disueltos: PCD en 2000, y Convergencia en 2011.

Para la LXIV Legislatura, como se desprende del anterior cuadro, el 44 % queda distribuido en los nueve partidos con registro a nivel estatal; lo cual expresa la presencia fragmentada de los institutos políticos, que implica que al menos cuatro partidos no cuentan con fracción parlamentaria<sup>12</sup> (PAN, FXM, PEST y PAC).

### ***La distribución de los ayuntamientos por partido político***

El territorio tlaxcalteca se encuentra dividido en sesenta municipios, a los que corresponden igual número de ayuntamientos. En el siguiente Cuadro se presenta información relativa a los partidos políticos que se presentaron en la contienda electoral entre 1998 y 2021, para la renovación de los ayuntamientos. Los tres partidos con mayor presencia en la actualidad son Morena con 30 % de los municipios, el PRI con 8 % y el PT con 13 %, que representan poco más del 50 % del total de municipios (ver Cuadro 7).

*Cuadro 7. Presidencias municipales de Tlaxcala por partido político, 1999-2021*

<b>Partido político</b>	<b>1998</b>	<b>2001*</b>	<b>2002**</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2015**</b>	<b>2016</b>	<b>2021</b>
Morena	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
PAN	3	5	0	10	19	10	16	3	10	3
PRI	44	32	1	24	19	26	16	8	19	8
PRD	8	14	0	18	14	11	8	0	10	4
PAC	0	0	0	0	0	4	2	1	4	3
PS	0	0	0	0	2	3	4	0	2	3
PT	3	6	0	3	2	3	5	0	4	8
RSP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4

<sup>12</sup> Ver <https://congresodetlaxcala.gob.mx/diputados-tlaxcala/>



Panal	0	0	0	0	1	0	3	0	2	3
MC	0	0	0	0	0	0	3	0	1	1
PES	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1
PVEM	2	0	0	2	0	1	3	1	4	2
PEST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PCD	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
PCDT	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
PJS	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
PAS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Con- vergen- cia	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0
PPT	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Alter- nativa	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Inde- pen- diente	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1
Total	60	59	1	60	60	60	60	15	60	60

Fuente: Elaboración propia con datos del ITE, 2023. Memorias Electorales.

\* El municipio de Ixtenco aparece en “0” en el cómputo de la elección en 2001.

\*\* Elección extraordinaria. PJS, PCD, PCDT, Partido Alianza Social [PAS], y el Partido del Pueblo Tlaxcalteca [PPT].

De la lectura del Cuadro 6 se puede desprender la clara hegemonía del PRI entre 1998 y 2002, que se prolonga entre el 2004 y el 2016, pero compartiendo las curules con el PAN y el PRD en segundo y tercer lugar, respectivamente. Sin embargo, para el 2021 se da una profunda recomposición donde la hegemonía queda en manos de Morena, en segundo lugar, el PRI y en tercer lugar el PT. Lo anterior

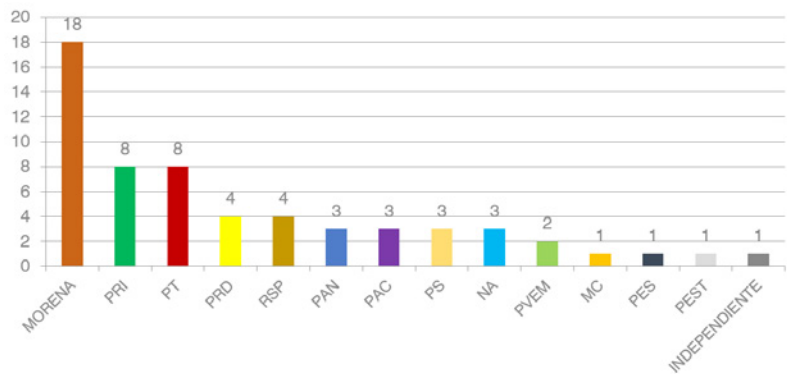
da cuenta de cómo se ha dado la competencia político electoral en la entidad entre las diversas fuerzas políticas.

Los datos de 2021 se presentan en la Gráfica 2, donde es posible identificar la amplia presencia que tiene Morena y sus aliados en los ayuntamientos de Tlaxcala. ¿Cuáles son las particularidades de la entidad que hacen esto posible? En primer lugar, existe una gran presencia del obradorismo a través de las bases magisteriales y campesinas tlaxcaltecas como la Unión Campesina Democrática [UCD]. También se puede ubicar territorialmente al sur/sureste del estado como una región de izquierda dado que, en esa región, se dio el reparto agrario en la década de los años treinta del siglo XX a diferencia del norte y del oriente del estado donde se mantuvieron los latifundios después de la Revolución mexicana, bajo el eufemismo de “pequeña propiedad”, para haciendas cerealeras o de ganadería de lidia. Mientras que en el sur las tierras se fraccionaron en pequeñas parcelas por la gran demanda de los campesinos sin tierra (Sam, 2022).

Sin embargo, por otra parte, también durante los procesos electorales se incorporaron sectores tradicionalmente priistas como la sección 31 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE] y la Confederación Regional de Obreros y Campesinos [CROC], que participaron en los procesos electorales en favor de Lorena Cuéllar o movilizándolo a cientos de maestros en las concentraciones de Morena con la finalidad de lograr un canal de comunicación y apoyo directo con la gobernadora.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> “Tlaxcala presente en la movilización de AMLO; la sección 31 la que más apoyó”. Ver <https://municipiospuebla.mx/amp/nota/2022-11-28/tlaxcala/tlaxcala-presente-en-la-movilizacion-de-AMLO-la-seccion-31-la-que-mas-apoyo%C3%B3>

Gráfica 2. Presidencias municipales de Tlaxcala por partido político, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en el ITE (2023).

En este punto es importante señalar que, por lo que toca al cuarto orden de Gobierno, en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se plantea la existencia de las *presidencias de comunidad*, que son representaciones políticas y administrativas del ayuntamiento en la comunidad.<sup>14</sup> En los sesenta municipios existen noventa y cuatro comunidades que eligen a sus autoridades por sistemas normativos comunitarios,<sup>15</sup> y trescientas por partidos políticos. En el Cuadro 8 se presentan el número de presidencias de comunidad por partido político, donde se describe cómo Morena y sus aliados tienen la mayoría. La organización municipal, mediante las presidencias de

<sup>14</sup> Esta instancia de gobierno ha sido llamada por Olmedo (2005) el cuarto orden del estado porque, aunque formalmente el presidente de comunidad es un representante en el territorio del ayuntamiento municipal, en la práctica funciona con cierta autonomía administrativa, maneja recursos y en el caso de las comunidades que eligen a sus autoridades por sistemas normativos comunitarios, tienen también cierta autonomía legislativa y judicial.

<sup>15</sup> En la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, las elecciones por sistemas normativos comunitarios son señaladas como “elecciones por usos y costumbres”, lo que es una noción equivocada pues el derecho de las comunidades indígenas equiparable ya está consignado en la Constitución; por otra parte, las elecciones por partidos políticos son consideradas como “constitucionales”.

comunidad como demarcaciones político-administrativas en los territorios, promueve la reunión de la ciudadanía en espacios territoriales reducidos donde se discuten los problemas públicos. Dentro de estas adquieren relevancia las presidencias de comunidad que eligen a sus autoridades por sistemas normativos comunitarios (donde se toman las decisiones sobre los asuntos públicos en asambleas comunitarias), y que suelen tener los mayores niveles de movilización social en el estado. A lo anterior se suma que las comunidades están articuladas/organizadas a través de un sistema de jerarquías cívico-religiosas que promueve la organización.

*Cuadro 8. Presidencias de comunidad en Tlaxcala por partido político, 2021-2024*

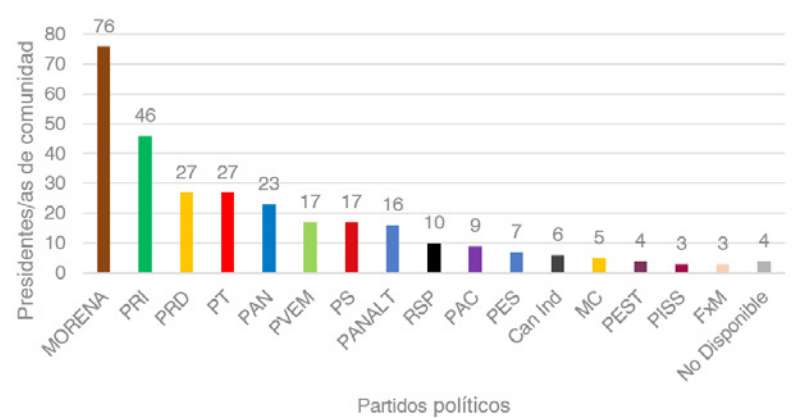
Partido político	Presidencias de comunidad	Porcentaje
Morena	76	25,33 %
PRI	46	15,33 %
PRD	27	9 %
PT	27	9 %
PAN	23	7,67 %
PVEM	17	5,67 %
Partido Socialista [PS]	17	5,67 %
Partido Nueva Alianza Tlaxcala [PanalT]	16	5,33 %
RSP	10	3,33 %
PAC	9	3 %
PES	7	2,33 %
Candidatos Independientes [CI]	6	2 %
MC	5	1,67 %
PEST	4	1,33 %

PISS	3	1%
FXM	3	1%
No disponible	4	1,33 %

Fuente: Elaboración propia con datos del ITE (2023).

En la Gráfica 3 se presentan los presidentes de comunidad por partido político donde Morena y sus aliados obtuvieron el triunfo en ciento veinte presidencias de comunidad, que representa el 40 % del total que eligen a sus autoridades por partidos políticos.

Gráfica 3. Presidencias de comunidad en Tlaxcala por partido político, 2021-2024



Fuente: Elaboración propia con datos del ITE (2023).

Como se observa en casi todos los niveles de Gobierno (donde han sido elegidas las autoridades por partidos políticos), Morena tiene el mayor número de cargos, seguido por el PRI, el PRD, el PT y el PAN. El resto se divide en los partidos nacionales pequeños y los partidos locales.

La entidad contribuyó, en términos porcentuales, con una votación muy por encima del promedio nacional en la elección del presidente AMLO (2018-2024). La coalición Juntos Haremos Historia en 2018 logró el 53,19 % de la votación total nacional con 30 113 483 votos, según datos del Instituto Nacional Electoral [INE] (2023a), y el 70,6 % del total de sufragios de la entidad fueron para AMLO (encima, como ya decíamos, del promedio nacional, ver INE [2023b]). Lo anterior representa una gran ventaja para el actual Gobierno de Morena y nos dice, igualmente, que hay cierta proclividad en la entidad, por lo menos en la actualidad, hacia un Gobierno de izquierda. Las percepciones ciudadanas (reflejadas en el voto de castigo) respecto a los resultados entregados por el Gobierno del PAN (2005-2011) y los Gobiernos priistas (2011-2021) no han sido muy positivas. Ese factor ha determinado (o condicionado) que Morena, más el factor López Obrador (de 2018), de la posibilidad a que el Gobierno de izquierda gobierne en la actualidad. Esto no es una excepción en Tlaxcala, se ha reproducido, en los últimos cinco años, en varias entidades del país.

## **Estado de derecho, rendición de cuentas y capacidad de respuesta del Gobierno a las demandas sociales**

De las dimensiones para el análisis empírico en este trabajo tomaremos cuatro relacionadas con la vigencia o no del Estado de derecho, la rendición de cuentas (electoral e interinstitucional) y la respuesta del Gobierno a las demandas sociales que a continuación se plantean.

### ***Democracia mínima***

Retomando la definición de Morlino (2021) sobre las características mínimas de un régimen político con democracia se pueden señalar que, en general, Tlaxcala está en proceso de construir una

democracia mínima plena que considere las cuatro condiciones arriba mencionadas: 1) sufragio electoral (femenino y masculino); 2) elecciones libres, competitivas recurrentes y correctas; 3) la existencia de más de un partido; y 4) múltiples fuentes de información. Cada una de ellas muestra diferentes niveles de avance que a continuación se señalan.

Con respecto al sufragio electoral (femenino y masculino) tenemos que este es un derecho establecido en las leyes locales garantizando elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas, pero aún se arrastran lastres del pasado autoritario como quejas durante los procesos electorales por coacción del voto, o bien, la negación de “facto” de que las mujeres participen en política (particularmente presente en el ámbito municipal). Por lo que respecta al sufragio durante las elecciones federales de 2018 y 2021, si bien los medios de comunicación documentaron presiones para el ejercicio del sufragio, estas no fueron suficientes para modificar el voto de la ciudadanía. Habría que señalar que, además, las elecciones son competitivas porque participan diversos partidos políticos (con registro nacional y local), y son recurrentes porque se realizan con regularidad. En Tlaxcala existe un sistema de partidos competitivo con hegemonía (Ricardo Nava, comunicación personal, 10 de enero de 2023).

Con respecto a que si son elecciones correctas es importante señalar que si bien en las elecciones para gobernador, senadores, diputados federales y locales se ha logrado instrumentar la paridad política entre hombres y mujeres, el espacio municipal sigue siendo el más resistente a aceptar la paridad política entre hombres y mujeres.<sup>16</sup> Se ha aceptado la paridad vertical,<sup>17</sup> pero ha sido muy difícil

<sup>16</sup> Un caso emblemático fue el registro de falsas candidaturas *trans* presentadas por el partido FXM para elegir a presidentas y presidentes municipales durante el proceso electoral 2021, ver <https://www.animalpolitico.com/2021/05/falsas-candidatas-trans-tlaxcala-paridad-genero-colectivos>.

<sup>17</sup> Según el Acuerdo del Consejo General del ITE CG-90/2020, la paridad de género vertical es un “Mecanismo para lograr la paridad de género por los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes y en su caso Candidatos Independientes al presentar las planillas y listas para la integración de los Ayuntamientos y Diputaciones

implementar la paridad horizontal;<sup>18</sup> por tal motivo, la mayoría de las presidencias municipales y presidencias de comunidad están encabezadas por hombres.

En Tlaxcala tienen registro once partidos políticos: nueve nacionales (PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, MC, Morena, Panal, PES; y dos locales (PAC, PS). Del 2018 a la fecha, se han realizado coaliciones entre partidos con registro nacional y local. Tal es el caso de la coalición Unidos por Tlaxcala (PRI, PAN, PRD, PS)<sup>19</sup> y Juntos Hacemos Historia (Morena, PT, PVEM, PNAT y PEST).<sup>20</sup> Estas eran alianzas que, por primera ocasión, se establecían en la entidad para comicios federales y que tuvieron lugar por la creciente pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía frente a las fuerzas políticas tradicionales, y el socavamiento de algunos métodos de coacción. El sistema tradicional de partidos mexicano: PRI, PAN y PRD, configurado a partir de las elecciones de 1988, y que fue derribado en 2018 con la presencia de AMLO y Morena (Torres-Ruiz, 2019), también se manifestó en Tlaxcala, como en otras entidades del país.

En relación con los medios de comunicación es importante señalar que la gran mayoría de ellos (radiofónicos, televisivos, prensa o prensa digital) están presuntamente vinculados a grupos de interés que, a su vez, se encuentran ligados o financiados, parcialmente, por partidos políticos nacionales o élites locales, que coexisten con algunos medios independientes. Pese a ello, la mayor parte de la sociedad en nuestros días se informa mediante las redes sociales (X y Facebook) donde existe mayor diversidad para el acceso de la población

---

Locales por el principio de representación proporcional, compuestas por mujeres y por hombres, ambos en la misma proporción" (ITE, 2020, p. 3).

<sup>18</sup> También el Acuerdo del Consejo General del ITE CG-90/2020 se refiere a la paridad de género horizontal como un "Mecanismo para lograr la postulación paritaria por los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidaturas Comunes, a través de la consecución del cincuenta por ciento hombres y cincuenta por ciento mujeres del total de las candidaturas postuladas para un determinado cargo" (ITE, 2020, p. 3).

<sup>19</sup> Esta coalición fue anunciada formalmente el 30 de enero de 2021 por los dirigentes locales del PAN, José Gilberto Temoltzin Martínez; PRI, Noé Rodríguez Roldán; PRD, Julio César Pérez González; PAC, Serafín Ortiz Ortiz, y PS, Patricia Zenteno Hernández.

<sup>20</sup> La coalición se dio a conocer el 28 de diciembre de 2020.



a la información económica, social y política. Según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares [ENDUTIH], el 74,4 % de los tlaxcaltecas disponen de servicios de Internet (por abajo del promedio nacional que alcanza el 91,8 %), mientras que el 76,9 % (también menor que el promedio nacional de 78,3 % hacen uso de telefonía celular (INEGI, 2020). Lo anterior resulta creíble en la medida de que “8 de cada 10 consumidores de noticias cree que los medios en México son parciales” (*El Economista*, 2022). Asimismo, a nivel local existe una percepción de que los *medios tradicionales*, en otros tiempos fundamentales para la creación de opinión pública, atienden a intereses que se alejan del imperativo de informar con objetividad a la sociedad.

### ***Estado de derecho***

La democracia con calidad parece algo muy difícil de lograr. Si nos atenemos a lo que nos dice Morlino (2021), hay que tomar en cuenta las tendencias contrastantes y las condiciones preexistentes desde el punto de vista empírico. La democracia con calidad puede ser evaluada por diversos criterios.<sup>21</sup> Aquí, solo nos centraremos en dos: 1) la relativa a la aplicación de un sistema legal a toda la ciudadanía; y 2) la existencia o no de una burocracia competente.

<sup>21</sup> Al respecto, Morlino (2020) señala lo siguiente: “Aún en niveles y formas diversos, el Estado de derecho relevante para el análisis de la ‘buena democracia’ debiera ser evaluado *ex post* por la aplicación *erga omnes* (para todos los hombres) de un sistema legal, incluso supranacional, que garantice derechos e igualdades de los ciudadanos; la consecuente ausencia (incluso a nivel local) de áreas dominadas por organizaciones criminales; la carencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos, judiciales; la existencia de una burocracia civil (central y local) competente, eficiente y universalista en la aplicación de las leyes y responsable en caso de errores; la existencia de una fuerza policial eficiente y respetuosa de los derechos y de las libertades efectivamente garantizadas; el acceso igualitario de los ciudadanos a la justicia en caso de un conflicto entre privados o bien entre privados e instituciones públicas; la duración razonable del proceso penal y de juicios civiles o administrativos; la completa independencia del juez o del jurado respecto de interferencias del poder político” (Morlino, 2020, pp. 18-19).

La vigencia de un pleno Estado de derecho es la máxima aspiración, pero es en lo que se requiere más avances en el marco de una pretendida democracia. Lo anterior no es exclusivo de la entidad de Tlaxcala, sino que es una aspiración nacional, pero entendible en el marco del cambio de régimen donde existen múltiples resistencias de los actores que integran (y controlan) las instituciones.

Consideramos que, en la entidad, no existe un Estado de derecho dado que, en los términos descritos con anterioridad, el sistema legal no se aplica por igual a toda la ciudadanía. El indicador más evidente es el nivel de impunidad en la entidad según el Informe “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022” (Impunidad Cero, 2022), donde se señala que Tlaxcala (99,5 %) tiene el tercer lugar en impunidad acumulada de 2016 a 2021, en materia de asesinatos a nivel nacional, después de Oaxaca (100 %) y Morelos (99,8 %). Asimismo, esta organización civil señala, en el mismo Informe, que Tlaxcala sale con malas cifras en materia de feminicidios:

Los estados con mayor nivel de impunidad acumulada en feminicidio fueron Oaxaca y Tlaxcala (ambos con una impunidad de 100 %), seguidos de Chihuahua (98,8 %), Colima (92,1 %), Puebla (88,7 %) y Morelos (86,1 %). Estos estados también ocupan las primeras posiciones de impunidad directa para 2021. (*Impunidad Cero, 2022 en Reporte Índigo, 2023*)

Los anteriores datos contrastan con los resultados del Índice de Paz México [IPM],<sup>22</sup> que ubican a Tlaxcala en el segundo lugar nacional del IPM solo superado por Yucatán (Instituto para la Economía y la Paz, 2022, p. 9). Este resultado se debe, muy probablemente, a que este índice se calcula a partir de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP].

Por otro lado, en relación con la existencia o no de una burocracia competente, se tiene que, la entidad ocupa, en relación con el

<sup>22</sup> Este índice se integra de cinco indicadores: 1) homicidios, 2) delitos con violencia, 3) crímenes de la delincuencia organizada, 4) delitos cometidos con armas de fuego; y 5) cárcel sin sentencia (Instituto para la Economía y la Paz, 2022).

desempeño de las instituciones, el lugar número veinticinco de las treinta y dos entidades en el Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías [IEDF] en el 2021.<sup>23</sup> Es decir, Tlaxcala se encuentra en los últimos lugares de desempeño, lo cual habla de las dificultades para aplicar el mismo sistema legal a toda la ciudadanía.

### ***Rendición de cuentas***

Este tema es, sin duda, uno de gran relevancia para la ciudadanía tanto a nivel nacional como a nivel estatal. Aunque existe un marco normativo que faculta al Congreso local para solicitar a las autoridades de los tres niveles de Gobierno a responder por sus decisiones, no es una práctica cotidiana en la entidad. En lo que va del periodo 2021-2023 se aprobó un “[...] acuerdo a través del cual, se establece el procedimiento por el que se desarrollarán las comparecencias de los secretarios del ramo del Gobierno del Estado de Tlaxcala con motivo de la glosa del Primer Informe de Gobierno” (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2023). A partir de este acuerdo se programó la comparecencia de varios secretarios/as que ha sido útil en un primer momento, sin embargo, habría que preguntarse: ¿cuáles son las consecuencias de estas comparecencias? Se rinde cuentas con la comparecencia, pero no se tienen consecuencias en cambios o ajustes en las políticas públicas ni se genera diálogo con la sociedad, quedándose dicho acto en una formalidad.

Es cierto que es un poco más frecuente la solicitud de comparecencias de los presidentes municipales, quienes a pesar de que emergen de los partidos son el eslabón más vulnerable de los tres niveles de Gobierno, pero no hay gran avance en este sentido. La rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder no avanzan como podría esperarse en la entidad (Juana Osorno Xochipapa, comunicación personal, 10 de diciembre de 2022).

<sup>23</sup> Ver <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=175&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-2022>

Durante los procesos electorales, según la normatividad, quienes compiten por un cargo de elección popular deben responder a los órganos constitucionales (INE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] y el ITE). Con frecuencia la problemática no es resuelta en la entidad. Existe en el tratamiento de ciertos asuntos distancia entre los criterios y la interpretación de estos aplicados a nivel local con respecto al nivel federal. Por tal motivo, diversos asuntos relacionados con la rendición de cuentas, en el ámbito electoral, son presentados a nivel federal solicitando el *per saltum*,<sup>24</sup> buscando una solución a los casos no resueltos (desde la perspectiva del demandante) en la entidad.

### ***Respuesta a las demandas sociales***

Ante el bajo desempeño institucional de los sexenios pasados los electores juzgaron y, en consecuencia, emitieron un voto de castigo a quienes no respondieron a sus expectativas. El voto mayoritario, en este nuevo contexto político, fue dado a Morena. En la entidad cuenta mucho que las autoridades fueron electas por el lopezobradorismo, quienes tienen una buena opinión del desempeño de la titular del Ejecutivo estatal dado que según la prensa tiene altos niveles de aceptación. Lo anterior ocurre, en buena medida, debido a que la política social local está alineada a la política federal. Una encuesta de Mitofsky (Línea de Contraste, 2023) ubica a la gobernadora Lorena Cuéllar como la mejor evaluada entre sus pares mujeres, y en el sexto lugar entre los gobernadores y gobernadoras del país, con las siguientes calificaciones: Miguel Riquelme de Coahuila (62,9 %), Mauricio Vila de Yucatán (59,8 %), Rubén Rocha de Sinaloa (59,5 %), Ricardo Gallardo de San Luis Potosí (58,6 %), Mauricio Kuri de Querétaro (57,3 %) y Lorena Cuéllar de Tlaxcala (55,9 %).

<sup>24</sup> El *juicio per saltum* es la solicitud a los tribunales federales para conocer el caso saltando la instancia local [nota del editor].

Como se mencionó líneas arriba, en buena medida esto se explica en tanto el Gobierno local está alineado al Gobierno federal respecto a la política social (pese a la prevalencia de problemas relacionados con los derechos humanos de las mujeres como son los feminicidios, la trata y la violencia en general). Nava y González (2021) han señalado cómo los programas sociales del Gobierno federal han disminuido la pobreza en Tlaxcala a partir de la extensión de los programas sociales implementados con una amplia cobertura en la entidad.

Los programas sociales federales que operan en Tlaxcala son los siguientes: Pensión para el bienestar para las personas adultas mayores, Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad Permanente de 30 a 64 años, Sembrando Vida, Programa de apoyo para el bienestar de niños y niñas de madres trabajadoras, Jóvenes Construyendo el Futuro y Becas para el Bienestar Benito Juárez. En estos programas sociales la mayoría de las beneficiarias son mujeres. Además de los anteriores, operan: Programa Bienestar para tu Salud, Programa Bienestar para tu Nutrición, Programa de Cirugía de Cataratas, Programa de Ayudas Funcionales para Personas con Discapacidad, Programa de Energía para tu Vivienda, Programa para la Captación de Agua y Programa Bienestar para las Personas Indígenas.<sup>25</sup> La Secretaría del Bienestar Tlaxcala (2023), ha informado, por ejemplo, “que el programa Bienestar para tu Salud ha beneficiado a más de ciento sesenta mil tlaxcaltecas, donde más del 50 % son mujeres; con este programa, pueden acceder a servicios de salud totalmente gratuitos”.<sup>26</sup> Este es solo uno de muchos diversos apoyos ofrecidos por el Gobierno del estado a la ciudadanía.

Sin embargo, “el pulso” de las demandas sociales lo dan las organizaciones civiles que tienen una larga trayectoria, honestidad comprobada y que no están ligadas a los partidos políticos de la entidad como sucede en diversas organizaciones. Tales son los casos del Colectivo Mujer y Utopía A. C. [CMU] y del Centro de Derechos

<sup>25</sup> Ver <https://www.facebook.com/BienestarGobTlax>

<sup>26</sup> Ver <https://www.facebook.com/BienestarGobTlax>

Humanos y Desarrollo Local “Fray Julián Garcés” A. C. En el caso de CMU al principio de las contiendas electorales, entregaron a las candidatas y al candidato a la gubernatura del estado una agenda de los asuntos pendientes de las mujeres y de la comunidad *trans* en la entidad, y, hasta la fecha, la respuesta ha sido insatisfactoria como lo señalan los comunicados que esta asociación emite a los medios de comunicación.

Esta agenda feminista incluyó propuestas organizadas desde la perspectiva de los derechos humanos: derecho a vivir una vida libre de violencia, derechos sexuales y reproductivos, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la información no sexista y sin violencia, derecho al acceso a la justicia y reparación integral del daño y derecho al desarrollo pleno (Colectivo Mujer y Utopía, 2021). Asimismo, el CMU expresó su desconfianza en la recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos [CEDH] por los hechos suscitados durante la marcha del 8 de marzo de 2022, dado que según esta organización la CEDH había invisibilizado la represión de ese día.<sup>27</sup> Y aunque el CMU y la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México [DDSER] han tenido la disposición de colaborar en procesos de capacitación con el Instituto Estatal de la Mujer [IEM] aún no se observan cambios sustantivos en la atención a la agenda presentada.

Por otra parte, el Centro Fray Julián Garcés ha cuestionado fuertemente al Gobierno local y al Congreso por lo que llama la inacción en relación con la trata de mujeres con fines de explotación sexual, por la contaminación del Río Zahuapan y por la posible privatización del agua. En relación con la trata esta asociación ha cuestionado seriamente la visión y la acción del Gobierno del estado sobre el tema. De acuerdo con esta asociación el Gobierno pretende invisibilizar la trata de personas debido a los escasos avances en la materia (pese al establecimiento del Programa Estatal contra la Trata).<sup>28</sup> Por otra

<sup>27</sup> Ver <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/CMU-recomendacion-de-CE-DH-es-omisa-e-invisibiliza-represion-en-marcha-del-8m/>

<sup>28</sup> Ver <https://www.centrofrayjuliangarcés.org.mx/2023/03/07/comunicado-la-trata-si-existe-igual-que-la-vision-reducida-y-accion-limitada-del-gobierno/>

parte, este centro ha manifestado su preocupación por la devastación socioambiental del Alto Atoyac, sus efectos sobre la salud y la falta de respuesta del Ejecutivo y el legislativo de garantizar el derecho humano al agua.<sup>29</sup> Finalmente, se critica la presentación de una propuesta de Ley del grupo parlamentario de Morena que, de acuerdo con el análisis de esta asociación, deja abierta la privatización del agua en la entidad.<sup>30</sup>

El sector social más activo en el presente sexenio es el de mujeres, quienes se han movilizado de manera contundente en marchas. Es un sector muy movilizado en los últimos años a partir de la convocatoria de diversas organizaciones feministas en la entidad y cuyo principal medio de comunicación son las redes sociales. Convocatorias para el 8 de marzo Día Internacional de la Mujer, 25 de noviembre Día contra la Violencia hacia mujeres. Por otro lado, también se han movilizado las estudiantes de la normal rural de Panotla “Leonarda Gómez Blanco”, la comunidad LGTBBIQ+ para la Marcha del Orgullo, la Dignidad y la Diversidad Gay.

En este escenario, si bien es cierto que resulta complicado tener una visión detallada de la respuesta de las demandas sociales del Gobierno del estado, ponemos el énfasis en cuestiones sustantivas desde la mirada de las organizaciones de la sociedad civil y los graves problemas que se viven en el estado de Tlaxcala en materia de derechos humanos.

## Reflexiones finales

La intención de este trabajo ha sido analizar algunas dimensiones empíricas de la democracia en Tlaxcala, en el escenario de

<sup>29</sup> Ver <https://www.centrofrayjuliangarcas.org.mx/2022/12/06/garantizar-el-derecho-humano-al-agua-y-su-saneamiento-un-pendiente-del-gobierno-de-tlaxcala/>

<sup>30</sup> Ver <https://www.centrofrayjuliangarcas.org.mx/2023/02/20/posicion-ante-la-presentacion-de-la-iniciativa-de-ley-para-la-prestacion-de-servicios-de-agua-potable-y-saneamiento-de-tlaxcala/>

la propuesta de la 4T de la vida pública del país como proyecto de nación impulsado en la entidad y desde la perspectiva de Morlino (2021).

Una primera cuestión que deseamos resaltar es la que tiene que ver con la importancia de ver los fenómenos a estudiar tomando en cuenta el contexto histórico y considerando las posibilidades de cambio. El proyecto de la 4T propone transformaciones profundas desde el punto de vista económico, social y político, lo que ha llevado a cuestionar y eliminar privilegios que durante décadas gozaron las élites locales y nacionales. Diversos analistas en el ámbito académico o periodístico expresan su preocupación al ver que después de cuatro años del Gobierno federal actual no se perciben los cambios esperados. Sin embargo, es importante señalar que los cambios solo se verán en el largo plazo dada la acumulación de los grandes problemas nacionales y la magnitud de estos: la corrupción, el bajo desempeño institucional, el control de las élites con las instituciones impartidoras de justicia, la impunidad, la rendición de cuentas, entre otros.

Los cambios arriba aludidos se retrasan por problemas que van desde la existencia de una cultura política añeja hasta la existencia de grupos ligados a las élites locales que se encuentran anclados en la antigua cultura y que impiden el buen desarrollo de los procesos económicos, sociales y políticos.

Una limitación del presente capítulo es la falta de trabajos sobre la democracia y su calidad. Si bien es cierto que se han realizado trabajos importantes que tienen a la democracia como “telón de fondo” falta emprender una labor profunda para el estudio de la democracia en Tlaxcala; por tal motivo, solo se reflexionó sobre algunos aspectos del modelo de Morlino (2021). Un aspecto para destacar del presente trabajo es que presenta una reflexión de la democracia en el contexto de la casi inexistencia de trabajos sobre este tema.

En relación con la transición o cambio político se identifica que, para la elección más reciente, la diferencia entre Morena y el PRI fue de casi 12 puntos porcentuales, lo que da cuenta de una abrupta



caída del PRI en las preferencias ciudadanas. Como lo señalan Haggard y Kaufman (1997), las demandas sociales se superponen con la desertión de las élites políticas. Ese fue el caso del priismo en la entidad con la renuncia de Noé Rodríguez Roldán, presidente del Comité Directivo Estatal del PRI.<sup>31</sup> A este hecho se suman otras condiciones que es posible identificar para el caso de Tlaxcala, como la influencia de fuerzas opositoras (Morena), partidos continuistas débiles (PAN, PRI y PRD), pocos límites a la participación y un sistema de partidos fragmentado.

Son varios retos identificados en este trabajo en relación con la calidad de la democracia en la entidad. Destacamos solo los que consideramos más relevantes: la importancia de que los poderes públicos sean realmente autónomos, el combate a la corrupción en la entidad, el fortalecimiento de la oposición (expresada en la creación de un proyecto de nación y de Gobierno), la refundación de las instituciones judiciales (herencia del antiguo régimen), que la ciudadanía se involucre más en la vida política y que mejore sus canales de información sobre los temas públicos, que se vea (como resultado de los procesos democráticos) un incremento de los niveles de bienestar de la población de la entidad, y profundizar todos aquellos cambios que impliquen en el largo plazo un cambio de la cultura política.

La construcción de una democracia con calidad es, sin duda, una de las grandes aspiraciones de la ciudadanía, y si bien presenta innumerables dificultades, es relevante señalar que la ruta está trazada por quienes se han centrado en su estudio en México y en América. En este escenario se hace fundamental la participación de la ciudadanía en la esfera pública, debatiendo, expresándose e influyendo, pues las grandes transformaciones nacionales se han realizado por la presión ejercida al Estado por parte de las y los ciudadanos.

<sup>31</sup> Ver <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/renuncia-noe-rodriguez-roldan-al-PRI-no-descarta-sumarse-a-otras-fuerzas-politicas-7547095.html>

## Bibliografía

- Ackerman, John (2015). *El mito de la transición democrática*. Ciudad de México: Planeta.
- Campos, Ivonne y Muñoz, Carolina (2021). *Las mujeres en Tlaxcala: una aproximación diagnóstica desde los derechos humanos, la inseguridad y la violencia*. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.
- Cancino, César (2020). *Democratización y liberalización*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Cazarín, Angélica, Higuera, Emelia y Valdiviezo, René (2021). *Gobierno, transparencia y corrupción en Tlaxcala. Retos y oportunidades*. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.
- Cazarín, Angélica (2007a). *Factores de la alternancia en Tlaxcala 1999-2001*. [Tesis de doctorado]. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.
- Cazarín, Angélica (2007b). *Los nuevos procesos de democratización y apertura política-electoral en México*. [Ponencia]. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un Mundo en Cambio.
- Cazarín, Angélica (2018). La democracia en el estado de Tlaxcala durante el 2018. <https://IDD-mex.org/wp-content/uploads/2020/01/Tlaxcala-copia.pdf>
- Cazarín, Angélica (2019). Mujeres y participación política en Tlaxcala: desempeño parlamentario. 2013-2017. *Cuadernos de H Ideas*, 12(12), 1-36.
- Colectivo Mujer Utopía (2021). *Agenda feminista para el estado de Tlaxcala*. México: Colectivo Mujer y Utopía. <https://mujeryutopia.org/publicaciones/>
- Collin, Laura (coord.) (2022). *Tlaxcala en transición: Gobierno y política(s)*. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.
- Collin, Laura y Carmona, José Luis (2021). *Políticas de gobierno y desarrollo social*. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.
- Congreso del Estado de Tlaxcala (26 de enero 2023). *Comunicado 715, LXIV Legislatura*. Comparecencia de secretarios en el Congreso, hecho sin

- precedente. <https://congresodetlaxcala.gob.mx/comparecencia-secretarios-congreso-hecho-sin-precedente/>
- Crespo, José Antonio (1988). Del autoritarismo a la democracia. El mito cultural. *Vuelta*, (137), abril, 30-37.
- Crespo, José Antonio (1998). Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político en México. *Política y gobierno*, 5(1), 263-279.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- El Economista* (2022). 8 de cada 10 consumidores de noticias cree que los medios en México son parciales. <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/8-de-cada-10-consumidores-de-noticias-cree-que-los-medios-en-Mexico-son-parciales-20220614-0089.html>
- Espejel Velazco, Cirilo Rosalío (2014). *La alternancia en Tlaxcala, muestra del agotamiento del sistema político mexicano*. [Tesis de maestría]. Tlaxcala: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Fundación Konrad Adenauer (2023). *Democracia al alcance de todos. Índice de Desarrollo Democrático en México*. <https://IDD-mex.org/rankings/>
- Gallie, Walter Bryce (12 de marzo, 1956). *Essentially Contested Concept*. *Meeting of the Aristotelian Society*. Londres: W.C.1.
- Guo, Sujian (1999). Democratic transition: a critical overview. *Issues and Studies*, 35(4), 133-148.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. (1997). The political economy of democratic transitions. *Comparative Politics*, 29(3), 263-283.
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2023a). *Instituto Nacional Electoral*. [ine.mx/?s=tlaxcala#gsc.tab=0&gsc.q=tlaxcala&gsc.page=1](https://ine.mx/?s=tlaxcala#gsc.tab=0&gsc.q=tlaxcala&gsc.page=1)
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2023b). *Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018*. <https://centralelectoral.INE.mx/2018/07/06/da-conocer-INE-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2023c). *Cómputos Distritales 2018 Elecciones Federales*. <https://computos2018.INE.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020). *Comunicado de prensa núm. 352/21*. [https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2020.pdf](https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf)

Instituto para la Economía y la Paz (2022). *Índice de Paz México 2022. Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. Sídney. <http://visionofhumanity.org/resources>

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones [ITE] (2020). *Acuerdo del consejo general del instituto tlaxcalteca de elecciones, por el que se da cumplimiento a la sentencia emitida por el tribunal electoral de Tlaxcala dictada dentro del expediente TET-JE-038/2020 y sus acumulados, y se aprueban los lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, así como candidaturas independientes para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género en el estado de Tlaxcala, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 y los extraordinarios que devengan de este*. <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Peri3-6a2021.pdf>

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones [ITE] (2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que se efectúa el cómputo de resultados y se declara la validez de la elección de gubernatura del estado de Tlaxcala*. <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2021/248.pdf>

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones [ITE] (2023). *Instituto Tlaxcalteca de Elecciones*. <https://www.itetlax.org.mx/PE20202021>

Impunidad Cero (2022). *Impunidad en homicidios dolosos y feminicidios*. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=175&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-2022>

Lima Gutiérrez, José Alfonso (2019). Una alternancia política con alta intensidad. El caso de los Gobiernos municipales del estado de Tlaxcala. *Espacios Públicos*, 22(56), 107-129.

Línea de Contraste (2023). Lorena Cuéllar, la mujer gobernadora mejor evaluada: Mitofsky. [lineadecontraste.com/lorena-cuellar-la-mujer-gobernadora-mejor-evaluada-mitofsky/](https://lineadecontraste.com/lorena-cuellar-la-mujer-gobernadora-mejor-evaluada-mitofsky/)

Merino, Mauricio (2003). México: la transición votada. *América Latina Hoy*, (33), 63-72.

- Meyer, Lorenzo (1991). La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde? *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, (74), octubre-diciembre, 363-387.
- Morlino, Leonardo (2020). *Calidad de la democracia entre líderes y partidos políticos. La calidad del liderazgo político en los países andinos*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Morlino, Leonardo (31 de julio de 2021). Sesión 1. ¿Qué es, y qué no es, democracia? Definiciones y debates. En *Curso Internacional III: Teoría democrática y análisis empírico de América Latina*. Asociación Mexicana de Ciencias Políticas.
- Nava Olivares, Ricardo, Quiñonez León, Efraín y Sam, Magdalena (coords.) (2021). *Transformaciones y Continuidades en Tiempos de la 4T*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Nava, Ricardo y González, Dulce María (2021). Las políticas públicas en la 4T aplicadas en el estado de Tlaxcala. En Ricardo Nava Olivares, Efraín Quiñonez León y Magdalena Sam (coords.), *Transformaciones y Continuidades en Tiempos de la 4T*. Tlaxcala: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Nava, Ricardo y Luna, Yocelín (2022). Reconfiguración del sistema de partidos en Tlaxcala. El caso de las elecciones de 2021. *El Cotidiano*, (35), 19-34.
- Olmedo, Raúl (2005). *El cuarto orden de Estado. El Gobierno de la comunidad*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco.
- Periañez, Erika, Piedras, Elizabeth y Martínez, Yedith (comps.) (2022). *Elecciones en Tlaxcala: Una mirada a los retos de los procesos electorales contemporáneos*. Tlaxcala: Instituto Tlaxcalteca de Elecciones/El Colegio de Tlaxcala.
- Reano, Ariana y Garategaray, Martina (2020). La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas. *Izquierdas*, (49), abril, 706-724.

- Reporte Índigo* (2023). Tlaxcala es tierra de impunidad para homicidas y feminicidas. <https://www.reporteindigo.com/reportes/tlaxcala-es-tierra-de-impunidad-para-homicidas-y-feminicidas/>
- Reynoso, Diego (2011). *La estrategia dominante. Alanzas electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*. Buenos Aires: Editorial Teseo/FLACSO Argentina.
- Sam, Magdalena (2021). Los derechos político-electorales de las mujeres en México: algunas reflexiones sobre sus desafíos. *Pluralidad y Consenso*. 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer. Ciudad de México: Senado de la República.
- Sam, Magdalena (2022). *En defensa del territorio. Conflicto e Interlegalidad en Tlaxcala*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Sam, Magdalena y Nava, Ricardo (2020). *Cultura democrática y comportamiento electoral en Tlaxcala*. Tlaxcala: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria.
- Schmitter, Philippe C. y Karl, Terry L. (1991). What democracy is...and is not. *Journal of Democracy*. 1-15.
- Schumpeter, Joseph A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Torres-Ruiz, René (2019). *La senda democrática en México. Origen, desarrollo y declive del PRD, 1988-2018*. Ciudad de México: Ediciones Gernika.
- Ugalde, Luis Carlos (2005). Los retos de la democracia. *Quid Juris*, 1(1), 7-24.
- Vázquez Alonso, Elizabeth (2019). *Élites, redes y cacicazgo: relaciones de poder en la alternancia en el estado de Tlaxcala (1999-2018)*. [Tesis de maestría]. Tlaxcala: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Vázquez, Gisela (2005). *Alternancia política municipal en Calpulalpan, Tlaxcala, 1994-2000*. [Tesis de maestría]. Tlaxcala: Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Xicohténcatl, Narciso (2007). *Alternancia de Gobierno, continuidad y discontinuidad del corporativismo en el municipio de Papalotla, Tlaxcala, durante 1979-1998*. [Tesis de maestría]. Tlaxcala: Universidad Autónoma de Tlaxcala.

# ¿Democracia o autoritarismo competitivo en Veracruz?

*Felipe J. Hevia y Erick Galán Castro*



Veracruz

## Introducción

El problema de investigación se define como el desconocimiento sobre el régimen político que mejor describe al sistema de poder de Veracruz durante la década de 2020. Un tema consolidado de la ciencia política mexicana ha sido caracterizar el tipo de régimen político en México (Aziz y Isunza, 2017; Olvera, 2010; Torres-Ruiz y Salinas,



2022). Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador [AMLO] y la coalición Juntos Haremos Historia en 2018, mucha de la discusión gira en torno al tipo de régimen político que existe en la actualidad en México y en las entidades que lo componen. Así, por ejemplo, algunos autores analizan el caso mexicano desde la óptica del populismo (Dussauge-Laguna, 2022; Olvera, 2021; Weyland, 2021), otros ven a la democracia liberal como parte de un proyecto político que pierde cada vez más terreno (Lomnitz Adler, 2022). Es en estas discusiones donde nos preguntamos sobre lo que pasa en el estado de Veracruz, el cuarto más poblado de México del siglo XXI, y que se ha caracterizado por tener un siglo XXI que ha vivido en una alternancia acelerada, pasando del predominio del Partido Revolucionario Institucional [PRI], un corto periodo a cargo del Partido Acción Nacional [PAN] y, finalmente, una mayoría de Movimiento Regeneración Nacional [Morena].

En este periodo de tiempo, nos preguntamos por el tipo de régimen político que podría caracterizar mejor a Veracruz, y usamos como principal hipótesis de trabajo la propuesta que hace Steven Levitsky y colaboradores sobre el denominado régimen “autoritarismo competitivo”. Según esta literatura, “Los regímenes autoritarios competitivos son aquellos en los que las instituciones democráticas formales existen y son significativas, pero en los que el abuso del titular sesga el campo de juego hasta tal punto que la capacidad de la oposición para competir se ve seriamente comprometida” (Levitsky y Loxon, 2018, p. 336).

Para Levitsky y Way (2010, p. 5):

Los regímenes autoritarios competitivos son regímenes civiles en los que existen instituciones democráticas formales y se consideran el principal medio para acceder al poder, pero en los que el abuso del Estado por parte de los gobernantes les otorga una ventaja significativa frente a sus oponentes. Estos regímenes son competitivos en el sentido de que los partidos de la oposición utilizan las instituciones democráticas para competir seriamente por el poder, pero no son de-

mocráticos porque el terreno de juego está muy sesgado a favor de los titulares. La competencia es, pues, real, pero desleal.

Una de las ventajas comparativas de este concepto es la claridad y simplicidad de los criterios para determinar si estamos en presencia de este tipo de régimen. Así, siguiendo a estos autores, la diferencia entre este régimen y los regímenes democráticos competitivos están en tres grandes dimensiones:

[...] lo que distingue al autoritarismo competitivo de la democracia es el hecho de que el abuso del Estado por parte de los gobernantes viola al menos uno de los tres atributos que definen la democracia: 1) elecciones libres, 2) amplia protección de las libertades civiles, y 3) unas condiciones razonablemente equitativas. (Levitsky y Way, 2010, p. 7).

De esta manera, nuestro objetivo es, por tanto, analizar si este régimen corresponde al de “Autoritarismo competitivo”. Para ello utilizamos principalmente fuentes hemerográficas que actualizan y complementan otros esfuerzos recientes por caracterizar el régimen político en Veracruz en el siglo XXI (Hevia y Treviño, 2020; Olvera, 2018b; Olvera y Andrade, 2021).

El documento se compone de seis partes. En la primera se analiza el contexto histórico reciente del estado. En la segunda se abordan las alternancias políticas en Veracruz en los años 2016 y 2018. En la tercera se presentan en detalle la situación que guardan las elecciones libres y limpias. En la cuarta parte, nos centramos en el análisis de la protección de las libertades civiles. En la quinta sección analizamos las condiciones equitativas para las contiendas electorales y, por último, se presenta una sección de conclusiones, abonando a la idea que Veracruz responde a algunas características que definen a los regímenes de autoritarismo competitivo, con argumentos en favor y en contra de una definición categórica.

## **Contexto histórico: Veracruz durante el siglo XXI**

Si bien para el año 2000 se vivió a nivel federal un proceso de transición gubernamental en que el PRI dejaba el poder luego de más de setenta años de mantenerlo, en Veracruz esto no sucedió de manera inmediata. Incluso, este estado es un ejemplo paradigmático del autoritarismo subnacional que vino como consecuencia de dicho proceso transitorio a nivel nacional (Olvera, 2018a). Es decir, si bien en los Gobiernos federales priistas del siglo XX, el poder subnacional era controlado desde la oficina presidencial —designando no solo al sucesor presidencial, sino a quienes ocuparían cargos como gubernaturas, senadurías, diputaciones, etcétera—, esta capacidad se había perdido con el ascenso del PAN al poder. Por ello, los gobernadores pudieron incrementar su capacidad de decidir quiénes serían sus sucesores, o preparar ellos mismos la vía para su eventual traspaso de poderes (Olvera, 2018a).

Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) fue el político con el que esta tendencia a la concentración de poder subnacional en manos del gobernador se manifestó de manera más contundente. Generó esquemas de control político a partir de: 1) la cooptación de medios informativos mediante la concesión de financiamiento en la forma de compra de publicidad; 2) la alianza entre el Gobierno y el crimen organizado, particularmente con el cártel de Los Zetas, que generó el sometimiento de las policías municipales a grupos delincuenciales; 3) la cooptación de la oposición a partir del ofrecimiento de concesiones económicas o políticas; 4) un incipiente culto a la personalidad, basado en su capacidad de fortalecer redes clientelares con diversas organizaciones populares (Olvera, 2018b; Olvera y Andrade, 2021). Electoralmente, durante el mandato de Herrera se pasó de controlar un poco más de la mitad de municipios y ser segunda fuerza en el Congreso local, a controlar 155 de los 212 municipios, y a ganar el 60 % de los escaños en la legislatura local (Olvera y Andrade, 2021).

Posteriormente, con la llegada a la gubernatura de Javier Duarte de Ochoa, anterior secretario de finanzas de Herrera, muchos elementos que generaron cierta estabilidad en el orden político derivado de la alternancia federal fueron desgastándose. El autoritarismo y la falta de contrapesos al poder político estatal en Veracruz se incrementaron dramáticamente. Se eliminaron muchos cuerpos policiales municipales e intermunicipales, dando paso a la denominada “Fuerza Civil” como corporación encargada del combate al crimen, la cual tendría posteriormente múltiples acusaciones de uso excesivo de la violencia y se le responsabilizaría de varios casos de desaparición forzada. Al mismo tiempo, el saqueo de los recursos financieros estatales se llevó a tales extremos que la deuda pública se multiplicó al cuádruple en comparación con la del sexenio anterior (Barcelata, 2018). Se mantuvieron las formas de cooptación de actores políticos de partidos opositores a través de sobornos, lo cual garantizó que Duarte pudiera colocar a Luis Ángel Bravo, un actor afín en la Fiscalía General del Estado (Andrade, 2018). Si bien el culto a la personalidad fue abandonado como estilo de gobernar por Duarte, la persecución a periodistas y activistas opositores definió mucho más su relación con la sociedad civil. Esto, por supuesto, detonó una mayor movilización de actores como el movimiento feminista, los colectivos de familiares de desaparecidos, opositores a proyectos extractivos y a la propia Universidad Veracruzana, quien se vio afectada por los recortes que el Gobierno de Duarte hizo al presupuesto destinado a la máxima casa de estudios del estado (Aguilar et al., 2016; Hevia y Treviño, 2020; Zavaleta, 2018).

## **Las alternancias políticas en Veracruz: 2016 y 2018**

Una de las características que se distinguen de un régimen democrático es la posibilidad de que más de un partido político tenga posibilidades reales de acceder al poder ejecutivo. Esta condición comenzó a darse en la entidad recién en 2016, con la victoria del panista Miguel

Ángel Yunes Linares en las elecciones para gobernador del estado y tuvo una segunda alternancia con la llegada del Gobierno de Morena, en 2018, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Gobernadores de Veracruz, 1998-2024

Gobernador	Periodo	Coalición política / Partido político	Votos y porcentaje %
Miguel Alemán Velasco	1998-2004	PRI	943 227 (49 %)
Fidel Herrera Beltrán	2004-2010	Fidelidad por Veracruz (PRI-PVEM-PSD-Panal)	971 725 (35 %)
Javier Duarte de Ochoa	2010-2016	Veracruz para Adelante (PRI-PVEM-prv)	1 356 623 (43,54 %)
Flavino Ríos Alvarado (gobernador sustituto por la solicitud de licencia al cargo de Duarte)	2016-2016	PRI	
Miguel Ángel Yunes Linares (fue electo para un periodo de dos años, para adecuar el calendario electoral estatal con el federal) (primera alternancia en la gubernatura)	2016-2018	Unidos para Rescatar Veracruz (PAN-PRD)	1 054 733 (34,39 %)
Cuitláhuac García Jiménez (segunda alternancia en la gubernatura)	2018-2024	Juntos Haremos Historia (Morena-PT-PES)	1 667 239 (44 %)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Organismo Público Local Electoral de Veracruz [OPLEVER]. <https://www.OPLEVER.org.mx/>

Sin embargo, para entender la evolución y la correlación de fuerzas electorales que se vino dando en los dos procesos de alternancia política, es importante tener en cuenta algunas consideraciones.

En primer lugar, es necesario considerar la reforma electoral estatal del año 2014. Javier Duarte de Ochoa, propuso al Congreso del estado un paquete de reformas que armonizarían las leyes locales con la reforma electoral federal propuesta por el Gobierno de Enrique Peña Nieto al inicio de su gestión. Varias cuestiones generarían un gran debate legislativo entre todos los partidos, entre ellas, la extinción del Instituto Electoral Veracruzano [IEV], para dar paso al Organismo Público Local Electoral de Veracruz [OPLEVER], y la homologación de las elecciones estatales para gobernador con las presidenciales. Este último punto implicaría que la siguiente administración estatal tendría una duración de dos años (2016-2018), para que la siguiente gubernatura fuera elegida en el marco del proceso federal para la elección de presidente de la República (2018-2024).

Para algunos actores políticos locales, especialmente los aspirantes priistas a la candidatura de su partido, este punto generaría discordia y acendraría su distanciamiento con el gobernador Duarte. Héctor Yunes Landa y José Yunes Zorrilla criticarían la medida, acusando la creación de condiciones que debilitarían la economía del estado, y que generarían inestabilidad política (Reyna, 2017). Con un PRI dividido entre quienes seguían apoyando al Gobierno de Duarte, y otro grupo inconforme que optaba entre la renuncia a la militancia y la crítica desde dentro del partido, Yunes Linares capitalizó políticamente el ambiente de incertidumbre, sumando no solo a un grupo considerable de panistas y perredistas que apoyaron su candidatura, sino también a otros actores priistas que vieron en Yunes a un activo político que les permitiría permanecer en el poder.

De esta forma, luego de una crisis política generada a partir de la renuncia de Javier Duarte y su posterior huida al extranjero, Miguel Ángel Yunes Linares fue elegido gobernador para un periodo de dos años (2016-2018). Expriista, militante del PAN y subsecretario de Seguridad Pública en el sexenio federal de Vicente Fox, logró ganar una

elección con dificultades frente al emergente Morena. Aunque inicia su periodo con la persecución de anteriores funcionarios priistas acusados de corrupción y abuso de poder, no hizo cambios a las formas en que se gestiona el poder autoritario a nivel local. Construyó alianzas con algunos actores de oposición en la legislatura local para lograr la aprobación de diversas reformas, siendo el caso más notorio el de Vicente Benítez, exfuncionario duartista que logró ser diputado por el Partido Nueva Alianza [Panal] y aprobó todas las iniciativas del gobernador. Asimismo, persiguió a grupos políticos con quien el propio Yunes ya tenía viejas rencillas políticas, como la organización popular Los 400 Pueblos. El diálogo con actores movilizados como los colectivos de familiares de desaparecidos y el activismo en contra de la violencia hacia la mujer siguió siendo ríspido y tendiente hacia la desatención de las demandas (Andrade, 2018). Y de manera notoria, hizo uso de programas sociales para la promoción de la candidatura a la gubernatura de su hijo, Miguel Ángel Yunes Márquez.

Es por ello que algunos autores afirman que, aunque teóricamente una alternancia política supone un cambio en las élites que detentan el poder del estado, y a pesar de la tendencia de los Gobiernos panistas subnacionales de privilegiar el acceso a perfiles más tecnocráticos que político-tradicionales, en Veracruz se dio un proceso en el que los caciques políticos locales, a partir de ese momento vinculados al PAN y al Partido de la Revolución Democrática [PRD] y reproductores de formas clientelares y caciquiles de acción política, llenaron el espacio en el Gobierno que había dejado el PRI de Javier Duarte y aliados (Gonzalez-Ulloa, 2017; Tahar-Chaouch, 2022).

Esto, si bien permitió que la correlación de fuerzas favoreciera a Yunes Linares y al panismo veracruzano en 2016, supuso un efecto burbuja que tendría consecuencias para las elecciones de 2018. El creciente apoyo de sectores corporativos olvidados por el PRI durante los treinta anteriores años, es decir, los sindicatos petrolero y magisterial (Reyna, 2017), el fallido intento del PAN-Gobierno veracruzano por establecer redes de tipo clientelar con sectores populares, así como el arrastre político que trajo consigo la candidatura

presidencial de López Obrador en todo el país, neutralizó la efectividad de las alianzas establecidas entre Yunes Linares y los cacicazgos políticos regionales que lo llevaron al poder en 2016 (Tapia Ornelas, 2018). La alianza PAN-PRD perdió muchos de los avances logrados dos años antes, aunque mantuvo algunos bastiones territoriales que lo han mantenido con cierto nivel de competitividad electoral. Mientras tanto, el candidato de Morena, Cuitláhuac García Jiménez, ganó la gubernatura de Veracruz, encabezando la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, Partido del Trabajo [PT] y el Partido Encuentro Social [PES].

Esta dinámica de doble alternancia política es visible también en el proceso de conformación de las legislaturas locales. Como muestra el siguiente cuadro, luego de una situación de casi empate en 2004 (cuando Fidel Herrera accedió al poder en unas muy reñidas elecciones) se posicionó el liderazgo del PRI durante las legislaturas LXI, LXII y LXIII. En 2017, con la llegada de Miguel Ángel Yunes Linares al Gobierno, el PAN fue el partido que tuvo más diputados, mientras que el PRI inició su declive y Morena se quedó con el segundo lugar, incrementando su participación en el Congreso local de manera importante para las siguientes legislaturas, hasta alcanzar 31 congresistas en la LXVI Legislatura.

*Cuadro 2. Diputados Congreso local Veracruz, por partido político*

	2004	2007	2010	2013	2016	2018	2021
	LX	LXI	LXII	LXII	LXIV	LXV	LXVI
PRI	21	30	27	25	8	3	3
PAN	21	11	11	9	22	12	7
PRD	6	4	3	3	4	1	
Morena					11	28	31



Conver- gencia / MC	1	2				1	2
PVEM	1			6		1	2
PT		1		1			2
Panal			4	4	1		
Otros		1		1	4	4	1
Indepen- dientes		1	3	1			2

Fuente: Elaboración propia sobre (Legisver, 2023).

En suma, los dos procesos de alternancia política en Veracruz muestran el agotamiento de la alianza electoral del PRI con sectores políticos que tuvieron gran importancia en el mantenimiento de su poder gubernamental: los cacicazgos regionales, los sectores populares y trabajadores sindicalizados. Muestra también un intento fallido del PAN para generar una alternancia, y el crecimiento de Morena tanto en el Ejecutivo como en el legislativo. Aunque en términos teóricos, esto pareciera haber generado las condiciones para garantizar una democracia electoral en la que cualquier partido político puede acceder al Gobierno en elecciones libres, las formas del ejercicio del poder estatal y las relaciones entre gobernados y gobernantes tuvieron diversos matices que mencionaremos a continuación.

En materia de la relación entre el Ejecutivo con el poder judicial, a pesar de la implementación de una serie de reformas propias de lo que fue llamada la transición al Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la autonomía de dicho poder frente al Gobierno estatal siguió siendo limitada. Cada gobernador desde Fidel Herrera hasta Miguel Ángel Yunes buscó imponer magistrados en el tribunal estatal, siendo notorios los casos de magistrados propuestos que en años anteriores fueron incluso líderes estatales del PRI: Eduardo Andrade Sánchez y Edel Álvarez Peña, continuando la dependencia del poder

judicial al ejecutivo cuyos orígenes se remontan a la emergencia del régimen posrevolucionario (Concha y Caballero, 2001).

El proceso de transición política federal, entonces, no generó por sí mismo un amplio proceso de democratización en la escala subnacional, y en particular, de la entidad veracruzana. Por el contrario, fortaleció y llevó al límite una tendencia muy cercana hacia el autoritarismo competitivo que conceptualizan Levitsky y Way (2002, 2010), en el que, si bien se siguen dando procesos electorales competitivos, también hay derivas autoritarias como la persecución y cooptación de la oposición, represión de la protesta social, falta de autonomía de los poderes estatales, y violación frecuente del Estado de derecho por parte de la autoridad gubernamental para el mantenimiento de la autoridad política.

Como veremos posteriormente, todas estas condiciones y el clima electoral propio de la elección presidencial de 2018 generaron el ascenso al poder de Morena en Veracruz. Sin embargo, esta nueva transición debe ser analizada a la luz de avances y retrocesos en un inacabado proceso de democratización.

## **Autoritarismo competitivo**

Como se definió con anterioridad, el autoritarismo competitivo es un régimen que se diferencia de la democracia por la violación de al menos uno de los tres pilares de las democracias competitivas: 1) elecciones limpias y justas; 2) amplia protección de libertades civiles; y 3) condiciones razonablemente equitativas de competencia electoral. En el siguiente cuadro se resumen los argumentos en favor y en contra que permiten definir al régimen veracruzano como autoritarismo competitivo, o no.

Cuadro 3. Argumentos en favor y en contra del autoritarismo competitivo en Veracruz

Dimensio- nes críticas	Argumentos en favor de la hipótesis que Veracruz es un Autoritarismo competitivo	Argumentos en contra de la hipótesis
Elecciones libres y justas	- Violencia electoral	- Candidaturas amplias - Aceptación de los resultados por los partidos políticos (con excepciones)
Amplia protección de las liber- tades civiles	<ul style="list-style-type: none"><li>- Asesinato y revictimización de periodistas y actores políticos.</li><li>- Aumento de homicidios y desaparición de personas.</li><li>- Hostigamiento a medios y activistas no afines al Gobierno.</li><li>- Abandono de compromisos frente a la búsqueda y localización de desaparecidos.</li><li>- Reforma del Código Penal Estatal, “Ultrajes a la autoridad”.</li><li>- Persecución a políticos de oposición.</li><li>- Incorporación de jueces afines al Gobierno en turno.</li><li>* Apoyo explícito de jueces y trabajadores del Poder Judicial del estado al ejecutivo estatal y federal.</li><li>* Extinción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en Veracruz.</li><li>* Destitución de Magistrada presidenta del Poder Judicial. Influencia de funcionarios de Gobierno estatal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Declaratoria de emergencia humanitaria por crisis de DDHH en Veracruz (2018).</li><li>* Procesos de resistencia de jueces elegidos previo a la administración ejecutiva actual frente a intentos del Ejecutivo de vulneración de autonomía. Caso de elección de Magdo. Pdte. del Tribunal Superior de Justicia del Estado (a debate).</li></ul>

Condiciones razona- blemente equitativas contienda electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma electoral de 2019 y acceso a financiamiento público</li> <li>- Uso político-electoral de programas sociales de carácter federal y estatal.</li> </ul>	- Relativa imparcialidad del árbitro electoral en comparación con ciclos políticos anteriores.
-----------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia sobre (Levitsky y Way, 2010).

En los resultados pasaremos a analizar cada una de las dimensiones críticas que plantean Levitsky y Way para el caso de Veracruz en el siglo XXI. Comenzamos con las elecciones; en segundo lugar, nos centramos en la protección de las libertades civiles, seguiremos con las condiciones razonablemente equitativas de la contienda electoral, y añadimos una cuarta dimensión de relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

## Elecciones libres y justas

Contar con elecciones competitivas es el primer requisito del régimen democrático. Así, en un régimen de autoritarismo competitivo:

Se puede considerar que las elecciones no son competitivas cuando 1) los principales candidatos están formalmente prohibidos o efectivamente excluidos de forma regular; 2) la represión o los controles legales impiden efectivamente a los partidos de la oposición realizar campañas públicas; o 3) el fraude es tan masivo que prácticamente no hay relación observable entre las preferencias de los votantes y los resultados electorales oficiales. (Levitsky y Way, 2010, p. 7)

En 2018 se empataron las elecciones federales (presidente, senado, diputados) con las elecciones estatales (gobernador, Congreso local) por primera vez, además de llevarse a cabo elecciones extraordinarias en tres alcaldías. En 2021, en el proceso electoral ordinario 2020-2021, se llevaron a cabo elecciones en los ayuntamientos

y el Congreso local, juntamente con el proceso federal para elegir diputados.

En ambos procesos electorales el ganador fue la alianza Juntos Hacemos Historia. En 2018, con una participación del 65,5 % del padrón electoral, ganó, como ya dijimos, el candidato Cuitláhuac García Jiménez, de Morena, con el 44 % de los votos. En el Congreso local se quedaron con 29 de 50 curules (OPLEVER, 2019). Tres años después, en 2021, con una participación cercana al 40 %, Morena y sus aliados recibieron una proporción equivalente de votos, pero ampliaron su representación a 33 curules.<sup>1</sup> En las elecciones municipales de ese año, Juntos Haremos Historia recibió el 29,5 % de los votos, gobernando sesenta y nueve de los doscientos doce municipios, incluyendo los más poblados del estado, con la excepción de la zona conurbada de Veracruz-Boca del Río (OPLEVER, 2022).

La evidencia disponible muestra que en general las elecciones pueden considerarse adecuadas con excepción del tema de violencia política, como veremos a continuación. En 2018, los candidatos perdedores a la gubernatura reconocieron rápidamente los resultados y estos no terminaron en el Tribunal Electoral (como había pasado en el caso de la elección de Fidel Herrera y Javier Duarte). En 2021, hubo cientos de incidentes, y en cuatro ayuntamientos se tuvieron que repetir las elecciones en 2022. Pero posiblemente el caso donde más se cuestionó la existencia de elecciones equitativas fue en el municipio

<sup>1</sup> En 2021, la alianza Juntos Hacemos Historia, conformada por Morena, el Partido Verde Ecologista de México [PVEM] y el PT en Veracruz, obtuvo el 42 % de los votos, por lo que consiguió veinticinco curules por mayoría relativa; la alianza “Veracruz Va”, integrada por el PRI-PAN-PRD, obtuvo el 30,8 % de los votos quedándose con catorce curules (cuatro por mayoría relativa y diez por representación proporcional), Movimiento Ciudadano [MC] tuvo dos curules por representación proporcional, Morena tuvo cinco curules (cuatro de ellos por representación proporcional) y el PVEM dos, Fuerza por México [FXM] y el PT, tuvieron un curul cada uno. En los ayuntamientos, Juntos Hacemos Historia obtuvo el 29,2 %, seguido de Veracruz Va, con 18,9 %. MC recibió el 8,3 % de la votación. De las diez ciudades más importantes del estado, solo en la zona conurbada Veracruz-Boca del Río ganó la oposición (alianza Veracruz Va) (OPLEVER, 2022).

de Veracruz-Puerto. Para esas elecciones, el candidato de la alianza Veracruz Va era Miguel Ángel Yunes Márquez, candidato perdedor al Gobierno estatal en 2018. Sin embargo, el Tribunal Electoral de Veracruz revocó esta candidatura por no cumplir el candidato la residencia mínima de tres años para poder competir (Zavaleta, 2021). Luego de esta decisión, el PAN resolvió postular como candidata a Patricia Lobeira, esposa de Yunes Márquez, quien finalmente pudo competir y ganó las elecciones con el 45,9 % de los votos. Sin embargo, el Tribunal de Veracruz anuló los resultados electorales (Molina, 2021), obligando al Organismo Público Local Electoral [OPLE] a realizar nuevas elecciones. El PAN impugnó la anulación de Lobeira ante diversas instancias estatales y federales (Vallejo, 2021a). Finalmente, la sala regional de Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] revirtió la resolución del Tribunal Electoral de Veracruz y determinó que la panista ganó la presidencia municipal del puerto (Vallejo, 2021b).

Junto con este caso, según el OPLE, se recibieron cerca de ochocientos ochenta y dos quejas o denuncias, que derivaron en trescientas sesenta y seis medidas cautelares. La mayoría de estas medidas fueron promovidas por partidos políticos en contra de candidatos, y en menor medida, funcionarios públicos. La Comisión de Quejas resolvió la procedencia de ochenta y cuatro de ellas, la mayoría por contravención a las normas sobre propaganda política (38 %), promoción personalizada (38 %), 20 % sobre violencia política en razón de género y 4 % por actos anticipados de campaña (OPLEVER, 2022).

A pesar de estos casos, en el resto de las elecciones de más de 210 presidencias municipales, y de las elecciones del poder legislativo, las elecciones fueron reconocidas por ganadores y perdedores, y no se presentaron más disputas que pudieran poner en entredicho la libertad y equidad de la contienda, con una gran excepción: la violencia electoral.

## Violencia electoral

La violencia electoral forma parte de la violencia política y se caracteriza por “la manifestación de un comportamiento negativo que podría descarrilar los procesos democráticos o electorales” (Marco, 2009, p. 9). Tal como la analiza Alvarado (2019, p. 63), esta violencia tiene diversos propósitos, que incluyen ganar elecciones con actos ilegales, evitar que gane una opción, violar leyes electorales para obtener beneficios, amenazar o cooptar a autoridades para efectuar o permitir actividades ilegales, adquirir puestos gubernamentales para beneficio ilegítimo, cooptar al estado o controlar a la ciudadanía. Este mismo autor propone una gran clasificación de tipos de violencia electoral, por un lado acciones directamente amenazantes (amenazas, secuestro, agresiones, vandalismo) y acciones violentas que dañan los derechos de los ciudadanos, como compra y coacción del voto, uso de programas sociales con fines electorales, obstaculizar el voto, uso ilícito de recursos, entre otros (Alvarado, 2019, p. 65).

Existe una creciente bibliografía sobre el aumento de acciones violentas y amenazantes a actores político-electorales en todo el país, mostrando que las elecciones de 2018 implicaron un crecimiento muy alto de candidatos hombres y mujeres asesinados, en comparación con elecciones anteriores (Alvarado, 2019; Hernández Huerta, 2020). Para el caso de Veracruz, la información disponible muestra un aumento significativo entre las elecciones de 2018 y las de 2021.

En 2018, la base sobre agresiones a actores políticos que genera la consultora Etellekt contabilizó un total de sesenta agresiones o delitos en dicho año. Mientras que la base de datos construida por Hernández muestra que Veracruz no tuvo políticos asesinados.

Sin embargo, para el siguiente proceso electoral, en 2021, Veracruz se convirtió en el estado con más agresiones de violencia electoral, al registrar 152 delitos contra políticos, representando un incremento de 280 % respecto del proceso electoral anterior (Etellekt Consultores, 2022b). Así, se registró el asesinato de catorce políticos

y 31 agredidos en los meses previos a la elección (León, 2021).<sup>2</sup> De igual manera, entre 2018 y 2022, Veracruz se convirtió en el segundo estado con más ediles asesinados, con nueve víctimas (Etellect Consultores, 2022a).

## **Amplia protección de libertades civiles**

La segunda dimensión tiene que ver con la protección a las libertades civiles. De acuerdo con Levitsky y Way, para que un Gobierno sea considerado un autoritarismo competitivo requiere de mostrar violaciones suficientemente frecuentes y graves de derechos y libertades civiles. Es decir, una restricción notable del flujo de información que garantice presencia mediática equitativa a actores de la oposición, amenazas a periodistas, persecución, hostigamiento, asesinato o espionaje hacia líderes de la oposición, y restricción de la influencia de arenas de contestación en las que la oposición pueda desafiar y debatir con el Gobierno en turno (Levitsky y Way, 2002, pp. 53-54).

Encontramos en el caso de Veracruz condiciones que nos permiten poner a debate la pertinencia del concepto de autoritarismo competitivo, considerando algunos aspectos que confirman la hipótesis (la persistencia de los asesinatos a periodistas en Veracruz en lo que va del sexenio, el aumento sostenido de homicidios y desaparición de personas, el hostigamiento a medios y activistas no afines al Gobierno por parte de autoridades gubernamentales, el abandono gradual de compromisos del Gobierno estatal frente a las demandas de colectivos de familiares de desaparecidos, entre otros aspectos), y otros que refutan la misma (declaratoria de emergencia humanitaria por crisis de Derechos Humanos emitida en 2018, algunos elementos de mantenimiento de la autonomía de los poderes legislativo

<sup>2</sup> A nivel nacional, se contabilizaron novecientas cincuenta y cuatro víctimas de agresiones, de las cuales 73 % fueron aspirantes y candidatos, y 17 % dirigentes y militantes de partidos.



y judicial respecto al ejecutivo, y la movilización de actores civiles frente a decisiones gubernamentales).

En lo que va del sexenio 2018-2024 del Gobierno estatal de Cuitláhuac García, ha habido condiciones que pueden ser un factor de preocupación para la garantía de derechos a los ciudadanos en el estado. Tal vez uno de los más notorios ha sido la persistencia de los casos de asesinato de periodistas y actores político-partidistas (tanto oficialistas como de oposición). De 2018 a 2022, *Artículo 19* reporta al menos cinco casos más de periodistas asesinados, respecto a los 31 que se han venido dando en la entidad desde 2002 a 2022: Celestino Ruíz, María Elena Ferral, Julio Valdivia, Jacinto Romero y José Luis Gamboa (*Artículo 19*, 2022). Otras fuentes suman al menos dos casos más: los de Yesenia Mollinedo y Sheila Johanna Olivera (*El Universal*, 2022). En cinco de los casos, se trataba de periodistas que cubrían la fuente policiaca, y en tres de ellos (concretamente, Ruiz, Ferral y Valdivia) se han señalado como presuntos responsables a actores políticos locales. Del mismo modo, considerando únicamente los ciento cincuenta y dos candidatos a puestos de elección popular agredidos o violentados durante el proceso electoral 2021, así como los nueve aspirantes a candidaturas y candidatos en campaña asesinados, ponen a la entidad como el estado en el que más se presentaron estos ilícitos (Etellect Consultores, 2022b). Destaca el caso de René Tovar, candidato a la presidencia municipal de Cazones por parte del partido Movimiento Ciudadano [MC], asesinado un día antes de la elección del 6 de junio de 2021; se ha señalado a su entonces jefe de campaña y suplente en la fórmula electoral, Omar Ramírez, como presunto responsable del crimen (Camhaji, 2021).

Hay que señalar también el sostenido aumento de personas desaparecidas en el estado. Si bien este es un fenómeno que ha venido dándose desde Gobiernos anteriores, y su atención llegó a constituir un elemento importante de la agenda política del nuevo Gobierno morenista de García, de acuerdo al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas [RNPNDNO] se han presentado 2 349 casos de desaparición en el estado desde el 1 de diciembre de 2018

hasta el 31 de diciembre de 2022 (CNB, 2023). Teniendo en consideración que los datos históricos de la fiscalía general del Estado comienzan desde 1982 hasta 2022, y que el acumulado hasta el registro más reciente es de 5 596 casos, es relevante apuntar que aproximadamente el 42 % de casos de desaparición se han dado en los últimos cuatro años. De acuerdo con declaraciones de colectivos de familiares de personas desaparecidas como Buscando a Nuestras Desaparecidas y Desaparecidos Veracruz, aunque inicialmente fueron suscritos diversos convenios y compromisos entre el Gobierno estatal y dichas organizaciones para eficientar las labores de búsqueda, a partir de la emergencia sanitaria por COVID-19 han sido suspendidos (Ortega, 2022a).

Tal como ha sucedido a nivel nacional, funcionarios de alto nivel del Gobierno del estado como el propio gobernador García, el secretario de Gobierno, Eric Cisneros Burgos, y otros más, han hecho declaraciones públicas contra activistas y opositores luego de que estos han lanzado críticas a las acciones y resultados de su gestión. A pesar de que el nuevo Gobierno ya no recurre a estrategias del viejo régimen para el control de medios como la suscripción de convenios publicitarios con medios locales, el acoso a periodistas críticos y opositores se ha mantenido (Olvera y Andrade, 2021). El gobernador García ha ocupado algunas de sus conferencias de prensa matutinas para discutir y atacar a periodistas que le han hecho preguntas que cuestionan su desempeño, como fue el caso de la reportera Sarah Landa Castillo, del medio *Meganoticias*, a quien luego de cuestionar al titular del Ejecutivo estatal sobre la violación a derechos humanos de personas imputadas por el delito de “ultrajes a la autoridad”, García recriminó por “malinformar a la sociedad” con su pregunta (Zavaleta, 2022). Del mismo modo, se ha procedido contra activistas y exfuncionarios estatales que han cuestionado la labor del Gobierno estatal, como fue el caso de Mayra Ledesma Arronte, extitular de la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno. Luego de que la activista cuestionó el desinterés del propio secretario de Gobierno hacia sus propuestas para

atender temas como el fortalecimiento de capacidades de la Comisión Estatal de Búsqueda, mejoras en el registro de desaparecidos y mayor vinculación con colectivos de familiares de desaparecidos (Zerega, 2022), Cisneros Burgos rechazó las acusaciones y, a su vez, acusó a Ledesma de malos manejos de información sobre casos de acoso durante su gestión (*Imagen del Golfo*, 2022).

Es importante mencionar, como un aspecto que ha podido comprometer en Veracruz el pleno ejercicio de derechos, el que tiene que ver con la reforma al artículo 331 del Código Penal del estado, fracciones I, II y IV, referente a la ampliación de castigos al delito de ultrajes a la autoridad. Hacia 2021, el gobernador Cuitláhuac García mandó al Congreso local una iniciativa que aumentaba las penas para dicho delito, argumentando la desprotección de cuerpos policiales y funcionarios públicos frente a ataques sufridos en el ejercicio de sus labores. Se puso en duda, por parte de opositores, algunos morenistas como Ricardo Monreal, y un sector de la prensa local y nacional, la legitimidad de los cambios, argumentando la posibilidad de dar legalidad a detenciones arbitrarias bajo el argumento del ataque a fuerzas de seguridad y servidores públicos. Finalmente, el 28 de febrero de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] declaró inconstitucionales tanto las reformas al Código Penal del estado, como en general el tipo penal de ultrajes a la autoridad (SCJN, 2022), y a pesar de ello, García criticó la decisión de la SCJN, afirmando que se crearía un vacío legal ante acontecimientos que realmente suceden, como lo son las agresiones a personas funcionarias públicas (Vallejo, 2022). Para marzo de 2022, habían sido detenidas, de acuerdo con declaraciones del propio gobernador y datos de la Fiscalía General del Estado, 1 033 personas por el delito de ultrajes a la autoridad (Gobierno del Estado de Veracruz, 2022).

Finalmente, un punto importante en la protección de libertades civiles para Levitsky y Way es el del fortalecimiento y funcionamiento de *arenas de disputa democrática*. Es decir, de espacios dentro de la administración pública o de los poderes estatales desde los cuales se pueden debatir o fiscalizar las acciones de Gobierno por parte de la

sociedad civil y sectores de la oposición (Levitsky y Way, 2002). En ese sentido, la funcionalidad y eficiencia de la autonomía de poderes del estado cumple tal condición, dado que permite poner límites institucionales a las acciones gubernamentales o de cualquier otro sector estatal (Levitsky y Way, 2002, p. 54). El caso veracruzano ha mostrado límites en la autonomía de poderes, especialmente en el judicial, y ha sido un fenómeno que ha venido dándose no solamente desde el Gobierno actual, sino desde administraciones anteriores (Andrade, 2018; Olvera, 2018a).

Entre otros aspectos que podemos citar sobre situaciones que han comprometido la autonomía del poder judicial han sido las siguientes: la designación a modo de jueces afines al Gobierno actual en el ahora extinto Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz [TEJAV], aprovechando el hecho de que el gobernador anterior no alcanzó a hacer propuestas de ternas para cubrir las seis vacantes de jueces que quedaron pendientes luego de la destitución de los anteriores titulares. En este sentido, Cuitláhuac García, con el apoyo del coordinador de la fracción parlamentaria de Morena en el Congreso local, Javier Gómez Cazarín, propuso y se nombró a los nuevos jueces: Leticia Aguilar Jiménez, Rosalba García Salazar, Diana Aróstegui (exsecretaria del trabajo en la administración de Cuitláhuac García), Jaziel Cabrera Pacheco y Rubén Hernández Mendiola (cercano al grupo político del panista Joaquín Guzmán Avilés, que ha tenido una relativa cercanía con el Gobierno morenista) (Ortega, 2022c). Asimismo, la inestabilidad dentro de la magistratura-presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado [TSJEV], en la que han sido elegidas hasta ahora tres magistradas luego de cuestionamientos por parte del gobernador, el secretario de Gobierno y la mayoría morenista,<sup>3</sup> los señalamientos de movilización obligatoria de trabajadoras y trabajadores del poder judicial del estado a eventos de apoyo

<sup>3</sup> Es importante mencionar el caso de la destitución de la entonces magistrada presidenta del poder judicial del estado, Sofía Martínez Huerta, quien luego de una serie de señalamientos de usurpación de funciones por parte del magistrado José Clemente Zorrilla Rostro, el Congreso local planteó su destitución e inhabilitación por cinco

al presidente López Obrador (Ortega, 2022b), y el apoyo explícito de jueces y trabajadores del poder judicial al Gobierno estatal y federal, han sido aspectos que muestran la continuidad actual de una tendencia ya denunciada de vulneración de la autonomía del poder judicial estatal frente al ejecutivo.

Sin embargo, hay otras condiciones que, consideramos, deben ser valoradas como un avance en la protección de libertades civiles en el estado, lo cual haría difícil la ubicación del Gobierno actual en un prototípico autoritarismo competitivo. Por ejemplo, el compromiso adquirido por el Gobierno de García Jiménez, desde la toma de posesión en 2018, con los colectivos de familiares de desaparecidos para la Declaratoria de Emergencia Humanitaria por Crisis de Derechos Humanos en Veracruz (Galán, 2021). Asimismo, el Gobierno actual, si bien ha vulnerado la autonomía del poder judicial, no ha logrado hacerlo completamente. Ejemplo de ello fue el fracaso de la postulación de la magistrada Ailett García Cayetano, cercana al gobernador, como magistrada presidenta del TSJEV en el último proceso de elección de titular del cargo. Mismo por el que fue elegida por la mayoría del pleno la magistrada Lisbeth Aurelia Jiménez Aguirre (Molina, 2022). Al mismo tiempo, tampoco hay que olvidar que la sociedad civil en municipios como Xalapa, Veracruz, Orizaba, Poza Rica y otros se ha mantenido movilizadora, especialmente en temas referentes a la eliminación de violencias hacia las mujeres, acceso a la justicia para familiares de personas desaparecidas, y protección a periodistas.

En suma, tenemos un escenario complejo en materia de la protección de libertades civiles en el Gobierno actual del estado de Veracruz. Por un lado, se visualiza lo que Olvera y Andrade nombran “la persistencia del iliberalismo en Veracruz”, en tanto que el Gobierno actual ha sido incapaz de frenar las continuidades históricas del autoritarismo subnacional veracruzano (Olvera y Andrade, 2021). Por otro, reconocemos algunas potencialidades que permitirían, en años

---

años para ejercer cargos públicos. Se atribuye el cabildeo de esta iniciativa al diputado Gómez Cazarín y al secretario de gobierno Cisneros Burgos (Molina, 2022).

posteriores, algunos avances en la protección de derechos humanos: una sociedad civil relativamente consolidada y movilizada, algunas condiciones de autonomía de los poderes estatales, y el reconocimiento explícito del Gobierno estatal actual de la emergencia humanitaria por crisis de derechos humanos.

## **Condiciones razonablemente equitativas para la contienda electoral**

La última de las categorías es la existencia de condiciones razonablemente equitativas para la contienda electoral. Según los autores previamente citados:

Para distinguir estos casos de los de competencia inequitativa [*un-fair*], fijamos un umbral elevado de deslealtad. Consideramos que el terreno de juego es desigual cuando 1) se abusa ampliamente de las instituciones estatales con fines partidistas, 2) se favorece sistemáticamente a los titulares del cargo a expensas de la oposición, y 3) la capacidad de la oposición para organizarse y competir en las elecciones se ve gravemente perjudicada. Tres aspectos de un terreno de juego desigual son de especial importancia: el acceso a los recursos, los medios de comunicación y la ley. (Levitsky y Way, 2010, p. 10)

Como en la primera dimensión (elecciones limpias), luego de una larga historia de falta de autonomía y abusos del Ejecutivo para desequilibrar la elección, y de la cooptación facciosa de los órganos electorales que caracterizaron las elecciones veracruzanas en el pasado reciente, diversas reformas se han implementado para disminuir este juego desigual. Las reformas electorales nacionales que implicaron una polémica “federalización” de la organización de las elecciones, con el paso del Instituto Federal Electoral [IFE] al Instituto Nacional Electoral [INE] (Torres-Ruiz, 2014, p. 105). Para el caso de Veracruz, como veremos adelante, los pocos análisis disponibles sugieren que se logró generar cierta autonomía del órgano electoral en

relación con el Ejecutivo (Aguilar, 2017) y se pudieron realizar elecciones en un umbral de certidumbre importante.

## **Imparcialidad del árbitro electoral**

En efecto, uno de los elementos que generan certidumbre tiene que ver con la imparcialidad del árbitro electoral. Buena parte de las reformas políticas desde fines del siglo XX se han centrado en construir elecciones limpias y justas con un árbitro ciudadano (Aziz y Alonso, 2009; Isunza, 2001). En Veracruz, durante la primera década del siglo XXI la sensación generalizada era que el Instituto Electoral Veracruzano [IEV] era un órgano muy poco autónomo del poder ejecutivo: varios exconsejeros, e investigadores entrevistados por Saúl Aguilar coinciden en que esta percepción durante la conformación del IEV hasta la reforma del INE en 2013-2014 (Aguilar, 2017). Con esta reforma, se pudo seleccionar al consejo del OPLE con mayor autonomía. Aunque siempre queda la sospecha sobre la presunta parcialidad o cercanía de los árbitros con el Ejecutivo, no hay evidencias suficientes que permitan afirmar una posible parcialidad en la integración de los consejos. La selección de Luis Bonilla, así como de Marisol Delgadillo, los presidentes que ha tenido el OPLE en la última década, se han caracterizado porque sus perfiles, si bien son políticos y cuentan con cercanía a la antigua hegemonía del PRI, no se pueden considerar como “alfiles” del gobernador. Que la decisión pase por el INE parece ser un punto importante para asegurar una menor dependencia.

Ahora bien, a pesar de esta autonomía en los perfiles que integran su consejo, según palabras de su expresidente, depende en lo financiero del Gobierno del estado, lo que representa un riesgo constante en términos de autonomía (Aguilar, 2017, p. 129).

Junto con la autonomía, el desempeño es fundamental para comprender la imparcialidad del árbitro electoral. Al respecto, la elección de 2021 representó un desafío de organización mayor, no solo

por la cantidad de contendientes (cerca de veinticinco mil candidatos a puestos en los municipios y el Congreso local), sino también por la pandemia de COVID-19 y las restricciones de movilidad asociadas a ella.

En un contexto tan complejo, la imparcialidad del organismo electoral es fundamental, tanto para asegurar los procedimientos técnicos imprescindibles para que la elección se lleve a cabo (integración de los consejos municipales y distritales, instalación de casillas, impresión de boletas, vigilancia y seguimiento a las campañas electorales, resolución de quejas y denuncias, etcétera), como para asegurar la imparcialidad y equidad tanto en las campañas como en los resultados de la elección misma.

## **Reforma electoral de 2020**

Un segundo elemento que permite analizar la equidad en la contienda tiene que ver con la más reciente reforma electoral. Según sus promotores, el objetivo principal de esta reforma fue disminuir el gasto relacionado con las elecciones (Gobierno del Estado de Veracruz, 2020b). En relación con este punto, las claves centrales de esta reforma incluyen un cambio en el cálculo del financiamiento (utilizando el valor de la Unidad de Medida y Actualización-UMA), la desaparición de los consejos locales municipales, la inclusión de causalidad de anulación por exceder el gasto de campaña en un 5 %, y la obligación de un uso imparcial de los recursos públicos, aunque también se añadieron otros cambios no relacionados con el financiamiento, como la reelección de alcaldes hasta por dos periodos consecutivos, se limitó la posibilidad de establecer revocación del mandato para el gobernador, se añadió la obligación legal de promover y proteger el desarrollo de lenguas indígenas y la prohibición de cualquier tipo de discriminación a la mujer (Ortega, 2020).

Esta reforma fue aprobada y publicada en junio de 2020 (Gobierno del estado de Veracruz, 2020a) y su proceso de aprobación incluyó



una serie de negociaciones políticas con varios damnificados (*La Silla Rota*, 2020). Si bien el punto principal de controversia fue el financiamiento a los partidos políticos, se presentaron diversos recursos de inconstitucionalidad y, en noviembre de 2020, la SCJN declaró inconstitucional esta reforma, aduciendo falta de consulta previa e informada a población indígena y afrodescendiente (SCJN, 2020). Esta situación obligó al legislativo a realizar cambios en el Código Electoral a fines de 2021, los que también fueron impugnados ante la Suprema Corte por los partidos políticos de oposición. Esta vez, en cambio, la SCJN falló en favor de mantener estos cambios en 2022 (Murillo, 2022).

Según los detractores de estas reformas, el principal riesgo a la equidad de esta reforma se encontraba en dos áreas: por un lado, en la vulneración de la autonomía del OPLE a desaparecer los consejos municipales y el segundo punto en que el cambio en la fórmula del financiamiento a los partidos influiría en un menor acceso a presupuesto para las campañas electorales (Poder Judicial, 2021). En efecto, si bien con la propuesta de reforma todos los partidos disminuían sus recursos, según algunas notas de prensa este recorte podría afectar desproporcionadamente más a los partidos de oposición (Caiceiros, 2021).

Disminuir el excesivo gasto oficial relacionado con las campañas políticas es una demanda de la ciudadanía recurrente y no representa necesariamente un lastre para la equidad de la contienda. El riesgo se ubica más bien en el proceso político de implementación de estas reformas, que se postulan desde una situación de poder hegemónico (considerando que Morena mantiene el control de los poderes ejecutivo y legislativo a nivel federal y estatal, así como el control de los principales municipios de la entidad), y donde las minorías no son incorporadas en el proceso, al punto que establecen acciones de inconstitucionalidad ante el resultado. Al respecto, México tiene una muy larga experiencia de reformas electorales cuya legitimidad se ha basado en ampliar la equidad y la representación de las minorías, buscando asegurar que la diversidad política tenga acceso legítimo

a la representación (Aziz y Alonso, 2005). Al imponer una reforma constitucional, donde las minorías no avalan estas reglas del juego, hay un riesgo en términos de equidad y libertad electoral, pero consideramos que es un riesgo latente que puede derivar en una escalada mayor (y convertirse en “bandera roja”) o que puede mantenerse sin manifestarse como un elemento que altera la contienda electoral.

## **Discusión y conclusiones**

Tomando en cuenta la recuperación de eventos que hemos realizado, consideramos que Veracruz responde al menos a dos de las tres características que definen a los regímenes de autoritarismo competitivo: un escenario caótico de violencia electoral, y un déficit evidente en materia de protección de libertades civiles. Una tercera característica, que tiene que ver con las condiciones de equidad para la contienda electoral, no necesariamente es un foco de peligro para la generación de condiciones hacia la democratización, pero existen circunstancias que podrían ser un riesgo para escenarios futuros.

La violencia ejercida hacia actores políticos en contienda electoral merma las condiciones de libertad necesarias para garantizar un régimen democrático en términos de la propuesta de Levitsky y Way, y tiene como contexto la presencia consolidada de grupos del crimen organizado en el Estado y casos de corrupción e involucramiento de actores políticos con dichos grupos. Los casos de amenazas, secuestro y asesinato de candidatas y candidatos a puestos de elección popular de 2021 muestran que las condiciones de violencia y acoso a periodistas y activistas por derechos civiles también ha sido una tarea pendiente en el proceso de democratización, en especial por la tendencia del Gobierno actual a llevar a cabo tareas de pacificación que buscan fortalecer la presencia del ejército en tareas de seguridad pública, y a cuestionar y deslegitimar las críticas al desempeño gubernamental, vengan de la oposición o de otros sectores de la sociedad civil.

No es visible un cambio de estrategia gubernamental en este tema, ni en el que tiene que ver con la que permita la superación de condiciones que lleven hacia el autoritarismo competitivo. Aunque en términos teóricos, el fortalecimiento de una esfera pública crítica, que posibilite el pluralismo y la participación ciudadana, es visto como un factor directamente proporcional al fortalecimiento de garantías y libertades democráticas en condiciones de violencia (Schedler, 2015), lo cierto es que Veracruz ha seguido una tendencia a la polarización política entre oposición y Gobierno que ha impedido esa posibilidad.

En cuanto a las condiciones de equidad en las contiendas electorales, tenemos órganos electorales que han mantenido relativa autonomía respecto al poder ejecutivo, pero que se encuentran constantemente asediados a través de reformas propuestas a nivel estatal y federal. Sin embargo, no es un hecho aislado. Independientemente de los esfuerzos que se han dado en las últimas décadas por crear y consolidar instituciones electorales firmes y autónomas, los poderes fácticos locales en distintas regiones de la entidad (cacicazgos rurales, liderazgos sindicales que sobrepasan su influencia gremial y colonizan la esfera política en diversos municipios, etcétera) han entendido las nuevas reglas del juego y las han utilizado en su favor para garantizar su permanencia en el juego político por el control del estado.

La propuesta conceptual de Levitsky y Way permite encontrar puntos críticos, que pueden ser atendidos para fortalecer el carácter democrático liberal de los estados, y en ese sentido es útil como mecanismo de evaluación. Será necesario hacer acercamientos más profundos hacia la naturaleza cotidiana de la construcción del poder político y de las relaciones entre la autoridad gubernamental y la ciudadanía para comprender en términos más finos la situación de la democracia en la entidad veracruzana actualmente.

## Bibliografía

- Aguilar Sánchez, Martín, Hernández Pérez, Manuel y Díaz González, Gualberto (2016). Organizaciones, redes y protesta social en el contexto autoritario de Veracruz. 2000-2014. En Martín Aguilar Sánchez (coord.), *Resistencia y protesta social en el sureste de México*. Colofón/UAM-Azcapotzalco/Red Mexicana de los Movimientos Sociales.
- Aguilar, Saúl (2017). *El régimen electoral y sus instituciones INE/OPLE Veracruz*. [Tesis de maestría]. Xalapa: CIESAS-Golfo.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2019). Violencia política y electoral en las elecciones de 2018. *Alteridades*, 29(57), 59-73. <https://doi.org/10.24275/UAM/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/alvarado>
- Andrade, Víctor Manuel (2018). La crisis de justicia en Veracruz. En Alberto J. Olvera (coord.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Artículo 19 (27 de agosto de 2022). Periodistas asesinados/os. *Artículo 19*. <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (coords.) (2005). *El Estado mexicano: Herencias y cambios*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (2009). *México una democracia vulnerada*. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Aziz Nassif, Alberto e Isunza Vera, Ernesto (eds.) (2017). *Las razones del fracaso democrático: Rupturas, capturas y resistencias*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barcelata Chávez, Hilario (2018). La crisis fiscal en Veracruz. En Alberto J. Olvera (coord.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Caiceros, Carlos (14 de noviembre de 2021). Esto recortarían a partidos con nueva reforma electoral en Veracruz. *e-veracruz.mx. e-consulta Veracruz*. <https://www.e-veracruz.mx/nota/2021-11-14/estado/esto-recortarian-partidos-con-nueva-reforma-electoral-en-veracruz>

- Camhaji, Elías (23 de junio de 2021). Historia de un crimen político: detenido el alcalde electo por el asesinato de un candidato en Veracruz. *El País México*. <https://elpais.com/mexico/2021-06-23/historia-de-un-crimen-politico-detenido-el-alcalde-electo-por-el-asesinato-de-un-candidato-en-veracruz.html>
- Comisión Nacional de Búsqueda [CNB] (2023). *Registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas*. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>
- Concha Cantú, Hugo y Caballero, José Antonio (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*. <https://biblio.juridicas.UNAM.mx/bjv/id/47>
- Dussauge-Laguna, Mauricio I. (2022). The promises and perils of populism for democratic policymaking: The case of Mexico. *Policy Sciences*, 55(4), 777–803. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09469-z>
- El Universal* (5 de noviembre de 2022). Los 7 periodistas asesinados con Cuitláhuac García. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/los-7-periodistas-asesinados-con-cuitlahuac-garcia/>
- Etellekt Consultores (2022a). *Indicador de violencia política en México, atentados contra ediles, 2000-2022* (actualización). <https://www.etelekt.com/reporte/indicador-de-violencia-politica-en-mexico-etelekt-atentados-ediles-2000-2022-diciembre-30-2022.html>
- Etellekt Consultores (2022b). *Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021*. <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-etelekt.html>
- Galán Castro, Erick (2021). Disputar los derechos de las víctimas: estructuras de oportunidades y performance político en Veracruz. En Martín Aguilar Sánchez, Saúl Horacio Moreno Andrade y Yolanda Francisca González Molohua (eds.), *Protestas y movilizaciones sociales en el Golfo de México*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (22 de junio de 2020a). Decreto número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz. *Gaceta Oficial*, (número extraordinario).

- Gobierno del Estado de Veracruz. (2020b). *Llama gobernador Cuitláhuac García a partidos políticos y OPLE a disminuir gastos electorales*. <http://www.veracruz.gob.mx/2020/03/16/llama-gobernador-cuitlahuac-garcia-a-partidos-politicos-y-OPLE-a-disminuir-gastos-electorales/>
- Gobierno del Estado de Veracruz (9 de febrero de 2022). *Conferencia de prensa #EnVivo Desde Xalapa*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?V=AuoExhStwUA>
- González-Ulloa, Pablo Armando (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿Síntoma de democratización? *Estudios Políticos*, (40), 47-69.
- Hernández Huerta, Víctor Antonio (2020). Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal? *Política y Gobierno*, 27(2), 1-28. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1665-20372020000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-20372020000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Hevia, Felipe J. y Treviño Ronzón, Ernesto (2020). Situación de la democracia en el estado de Veracruz durante 2018. En Ma. Fernanda Somuano (ed.), *Índice de Desarrollo Democrático en México (IDD) 2019*. Konrad Adenauer Stiftung/PoliLat/INE/Centro de Estudios Políticos y Sociales/USEM/El Colegio de México. [https://www.researchgate.net/publication/340169783\\_Situacion\\_de\\_la\\_democracia\\_en\\_el\\_estado\\_de\\_Veracruz\\_durante\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/340169783_Situacion_de_la_democracia_en_el_estado_de_Veracruz_durante_2018)
- Imagen del Golfo (5 de mayo de 2022). Exfuncionaria, responsable de mal manejo en caso de acoso, revela Eric Cisneros. *Imagen del Golfo*. <https://imagedelgolfo.mx/xalapa/eric-cisneros-culpa-a-mayra-ledesma-de-mal-manejo-en-caso-de-acoso/50181685>
- Isunza Vera, Ernesto (2001). *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)*. México: CIE-SAS/Miguel Ángel Porrúa.
- La Silla Rota (12 de mayo de 2020). Traiciones y amarres: claves de la reforma electoral en Veracruz. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/veracruz/estado/2020/5/12/traiciones-amarres-claves-de-la-reforma-electoral-en-veracruz-229196.html>

- León, Miguel Ángel (9 de mayo de 2021). Veracruz, entidad con más políticos asesinados en elecciones. *e-veracruz.mx. e-consulta Veracruz*. <https://www.e-veracruz.mx/nota/2021-05-09/seguridad/veracruz-entidad-con-MAS-politicos-asesinados-en-elecciones>
- LEGISVER (2023). *Congreso del Estado de Veracruz. Historial de legislaturas*. <https://www.LEGISVER.gob.mx/Inicio.php?p=histLeg&leg=65&ej=1&n=1&a%C3%B1o=2019>
- Levitsky, Steven y Loxton, James (2018). Populism and competitive authoritarianism in Latin America. En Carlos De la Torre (ed.), *Populism and competitive authoritarianism in Latin America*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315226446-27>
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0026>
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- Levitsky, Steven y Way, Lucan (2020). The new competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 31(1), 51-65. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0004>
- Lomnitz Adler, Claudio (2022). El Neo Estado. La ínsula de los derechos y el mar de la extorsión. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=64762>
- Marco, Derrick (2009). Reducing electoral conflict: A Toolkit. *Idasa; Electoral Monitoring Network*. [https://quaker.org/legacy/peace-network/Reducing\\_Electoral\\_Conflict\\_Toolkit.pdf](https://quaker.org/legacy/peace-network/Reducing_Electoral_Conflict_Toolkit.pdf)
- Molina, Itzel (8 de diciembre de 2021). Tribunal de Veracruz anula elecciones municipales y tira triunfo de Patricia Lobeira. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/politica/tribunal-de-veracruz-anula-elecciones-municipales-y-tira-triunfo-de-patricia-lobeira-7583330.html>
- Molina, Itzel (2 de diciembre de 2022). Magistrada Lisbeth Aurelia Jiménez Aguirre, nueva presidenta del Poder Judicial. *Diario de Xalapa*. <https://>

[www.diariodexalapa.com.mx/local/magistrada-lisbeth-aurelia-jimenez-aguirre-nueva-presidenta-del-poder-judicial-9272979.html](http://www.diariodexalapa.com.mx/local/magistrada-lisbeth-aurelia-jimenez-aguirre-nueva-presidenta-del-poder-judicial-9272979.html)

Murillo, Eduardo (1 de diciembre de 2022). Avalan cambios a código electoral de Veracruz sobre financiamiento a partidos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/09/01/politica/avalan-cambios-a-codigo-electoral-de-veracruz-sobre-financiamiento-a-partidos/>

Olvera, Alberto J. (2021). De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico. López Obrador y la “Cuarta Transformación” en México. En Yusuke Murakami y Enrique Peruzzotti (coords.), *América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. y Andrade, Víctor M. (2021). Persistent illiberalism: Democracy, authoritarianism, and politics in Veracruz. *Latin American Policy*, 12(2), 589-602. <https://doi.org/10.1111/lamp.12233>

Olvera, Alberto J. (coord.) (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. (2018a). Gestación y crisis del régimen político electoral autoritario en Veracruz. En Alberto J. Olvera (coord.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2018b). *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

OPELVER (2019). *Estadística de los Procesos Electorales Local Ordinario 2016-2017 y Extraordinario 2018*. OPELVER. [https://www.OPELVER.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/50\\_capaestadisticas.pdf](https://www.OPELVER.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/50_capaestadisticas.pdf)

OPELVER (2022). *Memoria 2020-2021 y elección extraordinaria 2022*. OPELVER. <https://bit.ly/40feVta>

Ortega, Isabel (23 de junio de 2020). Ocho puntos claves de la reforma electoral. *e-veracruz.mx*. e-consulta Veracruz. <https://www.e-veracruz.mx/nota/2020-06-23/estado/ocho-puntos-claves-de-la-reforma-electoral>



Ortega, Isabel (24 de enero de 2022a). Con la pandemia desaparecimos para Cuitláhuac García: Colectivo. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/veracruz/estado/2022/1/24/con-la-pandemia-desaparecimos-para-cuitlahuac-garcia-colectivo-315705.html>

Ortega, Isabel (25 de noviembre de 2022b). ¿Trabajadores de Gobierno obligados a ir a marcha de AMLO? Esto dice la ley. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/veracruz/estado/2022/11/25/trabajadores-de-gobierno-obligados-ir-marcha-de-AMLO-esto-dice-la-ley-403292.html>

Ortega, Isabel (25 de diciembre de 2022c). Como Yunes, así Cuitláhuac repartió magistraturas del Trijaev. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/veracruz/reportajes/2022/12/25/como-yunes-asi-cuitlahuac-repartio-magistraturas-del-trijaev-407212.html>

Poder Judicial. (9 de julio de 2021). Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020. Diario Oficial de la Federación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>

Reyna Muñoz, Manuel (2017). 2016. Las elecciones en las que perdió el PRI la gubernatura y la mayoría en el congreso de Veracruz. En Alberto J. Olvera (coord.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Schedler, Andreas (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Suprema Corte de Justicia de La Nación [SCJN] (2020). *Invalida SCJN reforma en materia electoral a la constitución de Veracruz por falta de consulta a las comunidades indígenas y afromexicanas* [Comunicado de Prensa Núm. 226/200]. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.internet2.SCJN.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6269>

Suprema Corte de Justicia de La Nación [SCJN] (2022). *SCJN declara invalidez del tipo penal de ultrajes a la autoridad previsto en el código penal del estado de Veracruz* [Comunicado de Prensa Núm. 064/2022]. Suprema Corte de

- Justicia de la Nación. <https://www.internet2.SCJN.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6784>
- Tahar-Chaouch, Malik (2022). Alternancia, élite y reclutamiento político en Veracruz: el gabinete de Miguel Angel Yunes Linares (2016-2018). *Desafíos*, 34(2), 1-36.
- Tapia Ornelas, Moisés (2018). Familias, caciques y pragmatismo político: las elecciones en Veracruz. *El Cotidiano*, (211).
- Torres-Ruiz, René y Salinas Figueredo, Darío (coords.), (2022). *Crisis política, autoritarismo y democracia*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores / CLACSO.
- Torres-Ruiz, René (2014). Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México. En Luis José Guerrero Anaya, Luis Marrufo Cardín y Juan Carlos Núñez Bustillos (coords.), *Problemas candentes, respuestas a medias*. México: ITESO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv-ddzgxt>
- Vallejo, Guadalupe (10 de diciembre de 2021a). El PAN anuncia que impugnará la anulación del triunfo de Lobeira en Veracruz. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/12/09/PAN-impugnacion-anulacion-del-triunfo-de-lobeira>
- Vallejo, Guadalupe (21 de diciembre de 2021b). El Tribunal Electoral revierte fallo y da al PAN la alcaldía de Veracruz. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/estados/2021/12/20/el-tribunal-electoral-revierte-fallo-y-da-al-PAN-la-alcaldia-de-veracruz>
- Vallejo, Guadalupe (28 de febrero de 2022). La Corte invalida el delito de ultrajes a la autoridad en Veracruz. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/02/28/corte-invalida-delito-de-ultrajes-a-la-autoridad-en-veracruz>
- Weyland, Kurt (2021). How populism corrodes latin american parties. *Journal of Democracy*, 32(4), 42-55. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0051>
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2018). Desapariciones, violencia organizada y colectivos de víctimas en México. El caso de la región Golfo / Sureste. En Alberto J. Olvera (coord.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis*

*de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Zavaleta, Noé (2021). Tribunal Electoral “tumba” candidatura de Yunes Márquez a la alcaldía de Veracruz-Proceso. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2021/5/19/tribunal-electoral-tumba-candidatura-de-yunes-marquez-la-alcaldia-de-veracruz-264189.html>

Zavaleta, Noé (10 de febrero de 2022). Cuitláhuac García regaña a reportera de Veracruz: “ve qué papel estás jugando como medio” [Archivo de video]. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/2/10/cuitlahuac-garcia-regana-reportera-de-veracruz-ve-que-papel-estas-jugando-como-medio-video-280676.html>.

Zerega, Georgina (25 de diciembre de 2022). Mayra Ledesma: “Veracruz es la oportunidad fallida de la 4T para resarcir el tema de los desaparecidos”. *El País México*. <https://elpais.com/mexico/2022-12-25/mayra-ledesma-veracruz-es-la-oportunidad-fallida-de-la-4t-para-resarcir-el-tema-de-los-desaparecidos.html>

# Las alternancias en Yucatán (1990-2018) como parte de las dificultades para construir democracia

*Efraín Eric Poot Capetillo*



**Yucatán**

## **Introducción**

La lucha desplegada por los partidos políticos opositores y las organizaciones de la sociedad civil en el marco de las reformas políticas implementadas en México entre 1977 y 2014, y que incidieron en cambios en dicha materia a nivel de la entidad federativa, muestran las

características que asumió la construcción de un sistema electoral representativo de las fuerzas políticas yucatecas cada vez más diversas, que tuvo que salvar un sinnúmero de dificultades para el reconocimiento de triunfos legítimos por parte del aparato de Gobierno, propio del sistema de partido hegemónico que en el país fue vigente hasta el año 2000. Lo anterior se reflejó en la creciente competitividad electoral entre el Partido Revolucionario Institucional [PRI] y el Partido Acción Nacional [PAN], que se expresó en veintiocho años de bipartidismo, y en un crecimiento sostenido de la participación electoral del ciudadano yucateco.

El cambio también se reflejó en el terreno de la institución encargada de la organización de los procesos electorales, pues de la vieja figura de las Comisiones Electorales Estatales se transitó hacia los Institutos Electorales Estatales. Posteriormente, con el involucramiento cada vez mayor de la población en los asuntos electorales y en el proceso de ciudadanización de los consejos electorales estatal y municipales, los institutos se vieron en la necesidad de ampliar su visión hacia este ámbito, plasmándose esto en la incorporación del término “participación ciudadana” en sus nombres, cuestión vigente hasta hoy día. Esto pese a la reforma federal de 2014, que como resultado de la desaparición del Instituto Federal Electoral [IFE], los semi incorporó (a los institutos estatales) a la estructura del nuevo Instituto Nacional Electoral [INE], bajo el reconocimiento formal con el nombre de Organismos Políticos Locales [OPL], dejando en manos del INE tareas importantes, antes desempeñadas por los institutos correspondientes en cada entidad federativa, como son: 1) oficialía de quejas, 2) fiscalización, 3) organización; y 4) capacitación electoral, entre otras.

En este trabajo se da cuenta de las particularidades que asumió la construcción de instituciones electorales nacionales y subnacionales que permitieron transitar de un sistema de partido hegemónico, que prácticamente monopolizaba la representación política, a un sistema electoral pluripartidista, con órganos electorales con presencia ciudadana, cada vez más imparciales y capaces de reconocer

la validez de los votos de las fuerzas opositoras y su traducción en cargos de elección, así como en el reconocimiento de triunfos, aún contra la voluntad de los Gobiernos en turno.

Dicho proceso se ilustra con lo ocurrido a nivel subnacional en el estado mexicano de Yucatán durante el periodo 1990-2018, particularmente analizando las características que asumieron las tres alternancias que han ocurrido, tanto a nivel del municipio de Mérida, sede de la ciudad del mismo nombre y que es capital de la entidad, como a nivel del poder ejecutivo de la entidad.

Para lograr lo anterior, este trabajo se divide en once apartados: en los primeros tres se aborda el fenómeno electoral en un orden que va de lo general a lo particular. En el primero se expone la concepción sobre el papel que han jugado la reforma electoral mexicana en el largo y tortuoso proceso de construcción de la institucionalidad democrática en México, tanto en la esfera nacional, como en la subnacional. En el segundo se aborda el impacto de la reforma electoral nacional de los años setenta en los ámbitos estatal y municipal. El tercero muestra los alcances, en el ámbito subnacional, de la reforma estatal federal de los ochenta que generó las condiciones para la implementación del nuevo modelo económico basado en el libre mercado. El cuarto apartado trata del proceso en el que el PAN se convierte en la principal fuerza electoral en la capital del estado. El quinto epígrafe resalta la importancia del triunfo panista en las elecciones de presidente de la República como impulsor de la alternancia a nivel del Gobierno subnacional en territorio yucateco; el sexto versa sobre la primera victoria panista a nivel del Gobierno estatal que inauguró la alternancia en la entidad en el año 2001; el séptimo presenta las vicisitudes internas y externas del panismo que se desprendieron de su ejercicio del Gobierno subnacional; el octavo gira en torno al divisionismo vivido al interior del panismo yucateco que lo debilitó de cara al cambio de Gobierno estatal en 2007. El noveno discurre respecto a la segunda alternancia subnacional que significó el retorno del PRI al ejecutivo estatal en 2007 y que en el proceso electoral de 2012 retuvo el cargo por un sexenio más. En el décimo

apartado se explica cómo ocurre la tercera alternancia en la gubernatura y el retorno del PAN a esta en 2018 y su consolidación como primera fuerza electoral en las elecciones intermedias de 2021, así como el ascenso electoral del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y el debilitamiento del PRI en la entidad federativa, ocurridos en ambos procesos electorales. El último apartado son unas reflexiones generales que se presentan a manera de conclusión.

## **La construcción de la democracia en México por la vía electoral**

Las reformas electorales en México en términos generales comparten con otros países la característica de operar como válvulas de escape a la presión que ejercen sobre el sistema político diversos actores sociales, económicos y políticos interesados en la atención a sus propias demandas, que revaloran la representación política como la vía indispensable para su consecución. Dichos reclamos suelen expresarse en movimientos de descontento por vías pacíficas o violentas.

A partir de los años cincuenta el país comenzó a resentir los efectos del agotamiento del modelo político y económico postrevolucionario lo que llevó al descontento social que produjo un distanciamiento cada vez mayor entre la clase gobernante y la iniciativa privada que había sido uno de los aliados más firmes de los Gobiernos emergidos del partido de Estado. Diversos movimientos que exigieron la democratización de la vida interna de las centrales de trabajadores pertenecientes al partido oficial acabaron siendo reprimidos mediante la cooptación, el uso de la fuerza, el encarcelamiento o asesinato de sus líderes (maestros y ferrocarrileros, campesinos, médicos, estudiantes, guerrillas rurales y urbanas. Lo que en su conjunto generó un clima de violencia política que se recrudeció durante la década de los años setenta (González Casanova, 1985, p. 140).

La reforma electoral de 1977-1979 sentó las bases para iniciar por la vía pacífica y teniendo como principal estrategia el voto, el proceso de transformación paulatina del sistema de partido hegemónico que monopolizaba el poder político, a uno cada vez más plural, con competencia y competitivo (Méndez, 2006, pp. 20-21); representativo y con alternancia en los cargos públicos de elección; es decir, cada vez más democrático, y que hoy día, según mi propia apreciación de los asuntos políticos del país, todavía tiene como tarea pendiente su consolidación.

Dicha reforma electoral abrió nuevas alternativas para la representación política de las clases sociales a partir del reconocimiento de nuevos partidos políticos condicionado a los resultados de la votación, en vez de exigir de antemano la comprobación de membresía por medio de asambleas nacionales, distritales y locales. La introducción del sistema de representación proporcional en los poderes legislativos federal y estatales, así como en los ayuntamientos fue un valioso instrumento para lograrlo, pues contribuyó a canalizar el descontento social de los diversos sectores de la sociedad mexicana, aunque su principal limitación fue la falta de un sistema electoral imparcial de supervisión y dictamen de los procesos electorales que quedaron bajo el control de los ejecutivos federal y estatales a través de la figura de los secretarios de Gobierno que presidían las comisiones electorales y tenían voto de calidad, produciéndose lo que Méndez llama “ciclo de competencia limitada” (Méndez, 2006, p. 17), que viviría su momento más crítico durante la elección presidencial de 1988.

Durante las siguientes dos décadas los partidos opositores, junto con organizaciones ciudadanas, lucharon por el respeto al voto y el reconocimiento de sus triunfos electorales alcanzados, que sistemáticamente los confrontó con grupos de poder local y los Gobiernos estatales priistas, quienes cuando se veían obligados a reconocer alguna de esas victorias opositoras, sobre todo, en ayuntamientos. Obstaculizaban la operatividad de los Gobiernos opositores, bloqueando



los recursos, la promoción de conflictos, y el uso faccioso de los poderes legislativos estatales para la desaparición de poderes.

A la par de dichos acontecimientos el deterioro de la economía del país no detuvo su marcha y durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) vivió su peor momento, cuando se desató una inflación galopante, acompañada de una incontrolada escalada de precios de los productos básicos, la depreciación del peso frente al dólar y la fuga de capitales mexicanos al extranjero que orilló al Gobierno federal a decretar la expropiación de la banca. Al interior del grupo gobernante se crearon las condiciones para el ascenso de nuevos cuadros políticos con formación profesional y práctica gubernamental en asuntos de administración pública y planeación gubernamental, académicamente formados en el extranjero y en el trabajo cotidiano de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los entonces llamados tecnócratas fueron los que, a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se encargaron de redirigir la política gubernamental bajo los criterios del Fondo Monetario Internacional [FMI] y el Banco Mundial de Desarrollo interesados en impulsar el modelo de economía de libre mercado, por la que se frenó la inversión pública en programas sociales característicos del Estado benefactor en rubros tales como educación, salud, jubilaciones y pensiones; se puso en práctica la privatización de las empresas paraestatales en distintos sectores de la economía, se reorganizaron las áreas administrativas gubernamentales, bajo la orientación de la perspectiva de las políticas públicas con el fin de eficientizar la actividad gubernamental con planes, programas y profesionalización, que llevó a la reducción de áreas, personal y la contratación de empresas privadas proveedoras de servicios, equipos e insumos requeridos por el servicio público.

El nuevo modelo económico promovió que las organizaciones no gubernamentales [ONG] se encargaran de aquellas áreas que el Estado dejó de atender de manera directa y que, en lo inmediato, no representaron una veta para explotar por el empresariado, surgiendo una multiplicidad de asociaciones civiles que perseguían

causas de las más diversas: altruistas, de desarrollo, ambientalistas, de derechos humanos, etcétera, que junto con movimientos sociales urbanos, estudiantiles, sindicalistas independientes y campesinos, fueron convergiendo, cada vez más, en el terreno electoral, con los partidos políticos, convencidos de que la representación plural en los poderes legislativos y ayuntamientos, serviría para hacer escuchar sus demandas y la atención de estas.

Este intento por impulsar la formación de una sociedad civil en el país en gran medida sirvió para la organización de algunas franjas de la clase media y alta, pues el grupo gobernante, en aras de mantener las riendas del Estado, mantuvo bajo su control político a la masas trabajadoras, campesinas y populares mediante las asociaciones corporativas pertenecientes al partido oficial: Confederación Nacional Campesina [CNC], Confederación de Trabajadores de México [CTM], Confederación Nacional de Organizaciones Populares [CNOP], Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos [CROC], Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE], Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana [STPRM], que siempre le garantizaron la copiosa votación para legitimar el poder, a través de procurar prebendas a los dirigentes y la congelación de salarios para los trabajadores.

Las controversiales elecciones de 1988 que resultaron un desafío a la legitimidad de la victoria de Carlos Salinas de Gortari, el candidato oficial a la presidencia de la República, pues en un primer momento los candidatos de los partidos de izquierda, como de derecha, denunciaron el fraude electoral operado por la autoridad electoral controlada por el Gobierno y aunque iniciaron movilizaciones de protesta, los ánimos se apaciguaron cuando el PAN negoció el reconocimiento del abanderado del PRI a cambio del reconocimiento de futuros triunfos electorales, y por el lado del Frente Democrático Nacional [FDN], cuando la mayor parte de sus organizaciones y simpatizantes fundaron el Partido de la Revolución Democrática [PRD] sobre la base del registro del Partido Mexicano Socialista [PMS].

Dichos acontecimientos forzaron a Salinas de Gortari a entablar negociaciones con la oposición que, entre otros resultados, arrojó “[la creación] del Instituto Federal Electoral [IFE], con autonomía técnica, aunque entonces todavía dependiente del Gobierno, y se abrió [...] el Senado de la República a la primera minoría” (Merino, 2003, p. 24). Producto de dichas negociaciones, a partir de 1989 con el triunfo del candidato panista a la gubernatura de Baja California, la institucionalidad del federalismo se ve fortalecida o como afirma Merino, “[...] la recuperación paulatina de las instituciones formales de la República [...] a fuerza de votos, [iniciándose la modificación paulatina y constante del] mapa de la distribución territorial del poder” (Merino, 2003, p. 39).

Para 1998 siete estados habían experimentado Gobiernos estatales de partidos distintos al PRI (Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal), doce habían experimentado el Gobierno dividido, poder legislativo estatal de mayoría distinta al del partido del gobernador en turno, y capitales de los estados en poder de partidos opositores (Merino, 2003, p. 39).

En el último año del sexenio salinista se produjo el alzamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN], que cuestionó severamente el camino hacia la economía de libre mercado que se concretaba con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio [TLC] con Estados Unidos de América y Canadá, como una vía factible para superar la pobreza, marginación, clasismo, racismo y el control político estatal de amplias capas de la sociedad mexicana en general y la de los pueblos indígenas mexicanos en particular.

De ahí que, en 1996, ya con un nuevo presidente de la República priista, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se continuara con la implementación de las reformas electorales que garantizaran la continuidad de la hegemonía priista a través de representación política pluripartidista controlada. El sistema de representación proporcional se había convertido en el principal método que aseguraba la estabilidad del sistema de partidos como contrapeso y calificador de decisiones todavía dominadas por el PRI, y los partidos opositores ya

eran lo suficientemente fuertes para impulsar el avance en cuanto a garantizar condiciones más equitativas para la competencia electoral, la transparencia y la veracidad de los sufragios (Merino, 2003, p. 24).

La reforma permitió la independencia del árbitro electoral respecto al Gobierno, se profesionalizó al personal técnico mediante la implementación de un servicio civil de carrera y la vigilancia de las actividades del IFE quedó bajo la responsabilidad de ciudadanos agrupados en un consejo general, consejos por estado y distrito electoral. El Tribunal Electoral, ideado en 1988 para resolver controversias postelectorales, pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación; se equilibraron los recursos y las prerrogativas de los partidos políticos; los estados de la federación se vieron obligados a realizar modificaciones equivalentes en su propia legislación electoral para homologarla a la federal; y se permitió la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal que, hasta ese entonces, era designado por el poder ejecutivo federal (Merino, 2003, pp. 24-25).

Para los años noventa la fuerza electoral alcanzada por los partidos políticos de oposición y la efervescencia de participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil [OSC], y que habían acrecentado su capacidad de negociación con el Gobierno, crearon las condiciones necesarias para que ambas organizaciones confluyeran en el terreno político-electoral e hicieron causa común en torno a la democracia electoral, poniendo especial atención en los problemas del fraude electoral y el abstencionismo, e implementar mecanismos de observación electoral, que contribuyeron a abrir espacios políticos nuevos, lograr el respeto a los derechos sociales y políticos de la ciudadanía y la defensa de sus intereses inmediatos a través de reformas, negociaciones y enfrentamientos con el aparato de Gobierno (Somuano, 2011, pp. 45-51).

Sin embargo, la modificación de las relaciones sociedad-Gobierno producto de las alternancias suscitadas en la presidencia de la República en 2000, 2012 y 2018 han mermado el protagonismo y la capacidad de incidencia de las OSC para diseñar y proponer con éxito

políticas públicas a los distintos niveles de Gobierno, pues el entorno y la particularidad de este tipo de organizaciones ha cambiado, de tal manera, que su actividad se dificulta ante la competencia por recursos con programas gubernamentales, el acceso limitado al financiamiento externo, así como una obsoleta normatividad que las regula (Somuano, 2011, p. 47 y p. 250).

Al mismo tiempo, que la competitividad tomaba carta de naturalización en el sistema electoral mexicano y se profesionalizaba el trabajo del árbitro electoral, la legítima negociación de los partidos representados en los poderes legislativos federales y locales, para la designación de los ciudadanos que integrarían los respectivos consejos generales (IFE/INE), fue alimentando la desconfianza acerca de la imparcialidad del árbitro conforme se fue consolidando una regla no escrita de “cuotas partidistas”, mediante la cual los partidos se distribuyen el número de propuestas a consejeros a que tienen derecho, de acuerdo a su fuerza electoral. Si bien este mecanismo que permitió a la OSC en alianza con los partidos impulsar a cuadros y simpatizantes ciudadanos a consejeros electorales, generales, locales y distritales, también el sistema de cuotas se convirtió en un fardo muy pesado, sobre todo después de las controvertidas elecciones presidenciales de 2006 y 2012 plagadas de irregularidades por parte de los contendientes, las que se quedaron sin sanción o que ocurrieron a destiempo a través de multas económicas, que solo repercutieron en la disminución del financiamiento público que les correspondía a las organizaciones transgresoras según el porcentaje de votación obtenido.

Dichos antecedentes nos ayudan a explicar las fallidas iniciativas legislativas del actual Gobierno federal 2018-2024 y su mayoría legislativa formada por Morena, el Partido del Trabajo [PT] y el Partido Verde Ecologista de México [PVEM], que, en materia política, impulsaban, primero reformas constitucionales, y después cambios en la reglamentación electoral, cuestión que los llevó a un enfrentamiento con la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] y con los partidos opositores que se han declarado en huelga legislativa, es decir, ir

en contra y obstaculizar cualquier iniciativa proveniente del Ejecutivo federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador [AMLO] como presidente constitucional.

Lo anterior nos habla de la compleja relación por la que atraviesan Gobierno, partidos, instituciones electorales, leyes, normas y reglamentos, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en esta etapa donde hoy, en 2023, los hechos nos sugieren una profunda reforma política que termine por construir una institucionalidad plenamente democrática.

### **Reforma electoral y reforma del Estado mexicano, repercusiones en los ámbitos de la vida política municipal y estatal yucateca**

Durante el proceso electoral de 1981 organizado bajo la Ley de Asociaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 4 de septiembre de 1978, el escenario municipal fue donde se experimentó la mayor efervescencia política, debido a que la posibilidad de postular candidatos por la vía de otros partidos diferentes al oficial PRI, fue altamente valorado por los actores sociales, económicos y políticos locales, interesados en el control de los ayuntamientos, lo que revitalizó el interés ciudadano en la elección de sus autoridades más cercanas, cuestión que fue palpable mediante las estrategias de propaganda y movilización implementadas por los distintos partidos y candidatos: perifoneo, visitas domiciliarias, reparto de volantes, reuniones vecinales, rifas, distribución entre la población de camisetas, gorras, bolsas, animales de granja, licor, dinero, herramientas e insumos agrícolas, organización de fiestas.

Dichas estrategias en buena medida influyeron en la posibilidad de organizar nutridos mítines de cierre de campaña, implementar estrategias de movilización para garantizar la emisión y la defensa del voto durante la jornada electoral, pero también movilizaciones

poselectorales contra los resultados dudosos, que favorecían a los abanderados priistas, la actuación parcial de funcionarios de casilla, autoridades electorales y en numerosos casos de funcionarios municipales priistas por su abierto o encubierto apoyo a candidatos afines.

En 40 de los 106 municipios con los que cuenta Yucatán figuraron candidatos de partidos opositores al ayuntamiento y solamente en tres se reconocieron sus triunfos, no sin antes movilizar a sus simpatizantes para presionar el reconocimiento de estos, tales fueron los casos de Chemax para el PAN, que resultó el más polémico; Motul para el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM]; y Bokobá para el Partido Socialista de los Trabajadores [PST]. También se suscitaron un par de tomas de palacios municipales para evitar la toma de posesión de alcaldes electos. Los parmistas lo llevaron a cabo en Tekax y los simpatizantes del candidato del Partido Popular Socialista [PPS] en Dzoncauich. Cabe mencionar que muchas de esas candidaturas opositoras fueron encabezadas por disidentes priistas (Poot, 2013a, p. 5).

De cara al proceso electoral local intermedio de 1984 para renovar ayuntamientos y poder legislativo del estado, en ese mismo año se suscitaron dos acontecimientos altamente significativos para la vida política yucateca: 1) la promulgación de la Ley Electoral del Estado de Yucatán el 11 de mayo, y 2) la renuncia por “motivos de salud” del gobernador Graciliano Alpuche Pinzón, que dio paso al interinato del priista Víctor Cervera Pacheco, que, en ese entonces, figuraba como presidente del Comité Ejecutivo Nacional [CEN] de la CNC. El objetivo de ambos sucesos fue el fortalecimiento del priismo yucateco a través de obstaculizar legalmente el potencial avance de la oposición y del mayor control del aparato político por parte de los grupos priistas locales frente a la injerencia de la estructura partidista nacional.

Dicha estrategia comenzó a implementarse en días previos a la renuncia del gobernador constitucional. El 2 de febrero de 1984 entraron en vigor nuevas disposiciones en materia electoral aprobadas por el Congreso local de Yucatán, entre las que se encontraban:

1) elevar de trece a quince el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa; 2) aumentar de tres a diez los diputados de representación proporcional; 3) se incrementó el número de distritos (ocho en vez de seis), en los que debían participar los partidos con candidatos de mayoría, para tener derecho a diputados de representación proporcional; 4) se reforzó la injerencia del Congreso local en los Gobiernos municipales, especialmente en cuanto a la facultad de suspender o declarar la desaparición de poderes, destituir al presidente municipal, a otro u otros regidores o miembros de los ayuntamientos, designar concejos municipales con carácter provisional o definitivo, y determinar los servicios públicos que tendrían a su cargo los municipios según sus condiciones territoriales y socioeconómicas (Poot, 2013a, p. 70).

Con miras a reforzar la presencia política del entonces partido oficial, el Gobierno estatal interino promulgó el 11 de mayo de 1984 la Ley Electoral del Estado de Yucatán, que incrementó los requisitos para el registro de las asociaciones políticas; así, en vez de quinientos asociados, se les pidió tener cuatro mil y de contar con delegaciones en diez de los principales municipios, se les solicitó tenerlas en setenta y uno como mínimo. También se les exigió que para tener candidato debían contar seis meses antes de la elección con un comité directivo debidamente registrado ante la autoridad electoral, esto con el objetivo de controlar al máximo las disidencias de las filas priistas; y, aunque se extendió la posibilidad de la representación proporcional a la totalidad de municipios, el requisito de obtener el 1,5 % de la votación (que continuó vigente para la integración del Congreso del estado) se incrementó al 15 % (Poot, 2013a, pp. 70-72).

El árbitro electoral local tampoco escapó al control del Gobierno, la Comisión Electoral del Estado, antes compuesta por un presidente designado por el Ejecutivo; un secretario, que debía ser notario público, designado por la propia comisión; un vocal, designado por el poder legislativo, y un comisionado de cada uno de los partidos políticos registrados. Para las elecciones de 1984 y 1987, se integró con un presidente, que según la nueva ley debía ser el secretario de Gobierno



o el que este designara; un secretario, que debía ser notario público, designado por la Comisión Electoral; dos vocales, propuestos por el Ejecutivo estatal; tres comisionados del poder legislativo (diputados designados por la Cámara o por la Comisión Permanente); y un comisionado de cada uno de los partidos políticos (Poot, 2013a, p. 73).

El éxito de la estrategia se reflejó en los resultados obtenidos por el PRI en los comicios locales de 1984 y 1987, tanto a nivel del poder legislativo local, como en el de los ayuntamientos. En ambas ocasiones, a nivel de las diputaciones de mayoría, sus candidatos obtuvieron el triunfo en los quince distritos. Acción Nacional que en 1981 había obtenido dos diputados de representación proporcional, en los dos siguientes procesos solo obtuvo uno en cada ocasión. El PST y el PPS, junto con el Partido Socialista Unificado de México [PSUM]—que luego se transformó en Partido Mexicano Socialista [PMS]—, cada uno logró tener un diputado de representación proporcional, en cada legislatura, en la segunda de estas se les sumó con un diputado el PARM. Para las elecciones de 1984 y 1987 solo el PRI logró postular candidatos en los 106 municipios. En el primer proceso electoral el conjunto de candidatos a alcaldes de los seis partidos opositores (PAN, PARM, Partido Demócrata Mexicano-PDM, PPS, PST y PSUM) alcanzó a cubrir el 50 % de los ayuntamientos, incluso los tres últimos partidos tuvieron candidato común en dos municipios. Ya para el segundo proceso electoral compitieron los mismos partidos. Cabe mencionar que el PSUM mudó su nombre a PMS, como resultado de la fusión con el Partido Mexicano de los Trabajadores [PMT], y la cobertura de candidaturas opositoras a las presidencias municipales descendió al 45 % y únicamente el PAN pudo ganar un ayuntamiento (Poot, 2013a, pp. 73-75).

## **El impacto político electoral de la reforma del Estado nacional en el ámbito subnacional**

La reforma del Estado mexicano impulsada por la administración federal encabezada por Miguel de la Madrid Hurtado durante el periodo 1982-1988, que permitió el tránsito de la etapa de Estado de bienestar al de Estado regulador, necesario para implementar en nuestro país el modelo económico de libre mercado, generó una serie de cambios socioeconómicos que tuvieron repercusiones en el ámbito de la actividad política de nuestro país.

La puesta en marcha de la llamada “economía social de mercado”, impulsó la reducción y privatización de las empresas paraestatales, recortó el gasto público, sobre todo de los llamados programas sociales, redireccionó el aparato productivo hacia el mercado externo, reestructuró el sistema financiero privado mediante las Casas de Bolsa y también propició la severa pérdida del poder adquisitivo del salario, el incremento del desempleo, la concentración del capital en una élite empresarial y el debilitamiento de la capacidad de interlocución de las organizaciones de trabajadores ante el Gobierno (Poot, 2013a, p. 81).

El descontento de los diversos sectores a la situación anterior se expresó a través de un mayor involucramiento en los asuntos públicos y en realineamientos de las fuerzas políticas, una parte del sector empresarial optó por la militancia en el PAN, que en 1988 registró como candidato presidencial al empresario disidente Manuel Clouthier del Rincón. En las filas del PRI se escindió la tendencia nacionalista revolucionaria en torno a la que terminaron aglutinándose las fuerzas de la izquierda electoral y social que postuló como candidato común a la presidencia de la República a Cuauhtémoc Cárdenas.

El impacto de estos acontecimientos en el ámbito de la entidad yucateca asumió sus propias particularidades, los grupos políticos más influyentes del priismo yucateco, el “cerverismo” y los entonces llamados “tecnócratas” tejieron una alianza para aprovechar las

ventajas del nuevo modelo económico, fortalecer a los empresarios identificados con esta fuerza política y hacer un frente político local común de resistencia a aquellas decisiones políticas del Gobierno nacional, calificadas como “centralistas”, debido a que beneficiaban a otros grupos internos del PRI, tal y como ocurrió en 1984 y 1987, cuando las designaciones como candidatos priistas a la gubernatura favorecieron al general Graciliano Alpuche Pinzón y a Víctor Manzanilla Schaffer, respectivamente, o a la oposición política en general y al panismo en particular, cuando se les reconocían sus escasas victorias electorales municipales y distritales federales y nacionales.

Lo anterior explica el par de interinatos consecutivos en el Gobierno estatal encabezados por Víctor Cervera Pacheco (1984-1988) y Dulce María Sauri Riancho (1991-1993),<sup>1</sup> y también la renuncia de esta última, que se produjo como una medida de presión de los grupos priistas locales aliados contra la estrategia del centro de forzar la renuncia del candidato priista formalmente declarado ganador a la alcaldía del municipio de Mérida, sede de la capital del estado, en los comicios extraordinarios de 1993, que propició el ascenso al cargo del abanderado panista, y que fue interpretado como resultado de las negociaciones entre el panismo y el Gobierno federal, para el reconocimiento del triunfo del candidato priista al Gobierno del estado.

La difícil situación que enfrentaba la sociedad yucateca en materia económica y la inestabilidad del poder ejecutivo de la entidad ante las principales fuerzas priistas de Yucatán generaron un clima de incertidumbre y descontento entre partidos opositores y sectores de la población pertenecientes a la clase media, que se reflejó en editoriales y entrevistas críticas publicados en la prensa local con enorme poder de penetración y formadora de opinión pública en el estado.

<sup>1</sup> Convirtiéndose Dulce María Sauri en apenas la tercera mujer en ocupar el cargo de gobernadora en un estado del país.

En este ambiente sociopolítico se experimentó el fortalecimiento de la presencia de organizaciones, como fue el caso de la Corriente Democrática del Magisterio, y el surgimiento de nuevas organizaciones locales, cívicas y de derechos humanos, que seguían el ejemplo del mismo fenómeno en el territorio nacional, al grado de concertar acciones conjuntas para apoyar pronunciamientos generales nacionales o apoyos a reclamos de dimensión local. Así, puede mencionarse la aparición del Frente Cívico Familiar [FC], Promoción y Educación en Derechos Humanos, en particular Derechos Sexuales y Reproductivos [UNASSE], que perduran hasta el día de hoy, y la expresión yucateca del efímero Frente Nacional Contra el Pacto Económico y la Carestía de la Vida [FNCPEYCV], cuyas actividades iniciaron en la etapa preelectoral a la presidencia de la República en 1988. Posteriormente, surgieron más organizaciones como el Frente de Colonos Urbanos de Yucatán, Mujeres en Lucha por la Democracia, Indignación A. C.

Las dudas acerca del triunfo del priista Carlos Salinas de Gortari en el proceso electoral presidencial de 1988 caló hondo entre el electorado yucateco, sobre todo, debido a que la entidad se reveló como un bastión panista y la idea del fraude se interpretó más hacia la candidatura blanquiazul, que, contra Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de las fuerzas de la izquierda socialista y de la corriente nacionalista revolucionaria, disidente del priismo. El hecho de que los resultados del distrito I electoral federal hayan favorecido la candidatura del PAN fue un factor que influyó en dicha percepción; de ahí que el reconocimiento del triunfo de Salinas por parte de la dirigencia nacional del PAN no tuviera mayor repercusión en la filas del blanquiazul, pero sí les allanó el camino para gozar del apoyo del poder político central en relación con el reconocimiento de cuanto triunfo electoral pudieran demostrar, a lo que las fuerzas internas descontentas del priismo denominaron “concertación”, en vez de la política de concertación dada a conocer por Carlos Salinas.

## **La hegemonía panista en la ciudad de Mérida, la capital del estado**

El 25 de noviembre de 1990 se celebraron elecciones para renovar el poder de los ciento seis ayuntamientos del estado y el PAN obtuvo el triunfo en el municipio de Mérida, sede de la ciudad del mismo nombre y capital de la entidad federativa, teniendo como candidata a Ana Rosa Payán Cervera, quien en 1988 había ganado la elección de diputados federales en el distrito I, que en ese entonces estaba integrado por la totalidad del municipio meridano. Sin lugar a duda, la destitución del presidente municipal priista Carlos Ceballos Tracónis por el Congreso del estado de mayoría priista, debido a actos de corrupción que fueron denunciados por los diputados estatales del PSUM y del PAN, insidió positivamente en la votación obtenida por este último partido en Mérida. Esa ocasión fue la segunda en que el partido blanquiazul se hacía cargo del Gobierno de este municipio, pues durante el periodo 1967-1970 el Gobierno fue liderado por el también panista Víctor Correa Rachó.

En el periodo 1990-1993 el ayuntamiento inició un proceso de reorganización jurídico-administrativa, para hacer más eficiente y transparentar el uso de los recursos públicos y asegurar la solución de aquellas necesidades de infraestructura urbana básica y las demandas emergentes entre los distintos sectores de la población, cuestión que ha figurado como preocupación de las once administraciones panistas que se han sucedido casi ininterrumpidamente durante las últimas tres décadas. Solo la administración 2010-2012 interrumpió la continuidad del PAN en el Gobierno municipal, ya que fue de signo priista encabezada por Angélica Araujo Lara. Por lo tanto, la alternancia municipal durante los últimos treinta y tres años solo ha ocurrido en 1990 [PAN], 2010 [PRI] y la más reciente ocurrida en 2012 con el retorno del PAN.

Es preciso ubicar al Gobierno municipal priista de alternancia de 2010, en el contexto de la reagrupación de las fuerzas internas del

PRI, que ocurrió en torno al proyecto de candidatura a la presidencia de la República de 2012, del entonces titular del Ejecutivo del Estado de México, Enrique Peña Nieto, que se fijó por meta la reconquista del poder presidencial para el PRI, trabando alianzas con gobernadores y grupos locales a lo largo y ancho del país, para garantizar apoyos en torno a potenciales candidaturas ganadoras a las gubernaturas y así allanar el camino a la creación de una amplia red desde la que se catapultaría la campaña tricolor a la presidencia. Estrategia que dio por resultado el retorno del PRI a la gubernatura estatal de Yucatán, para el periodo 2007-2012, con Ivonne Ortega Pacheco, cuyo Gobierno brindó todo su apoyo para posibilitar el triunfo de la candidata priista a la presidenta municipal de Mérida durante el proceso electoral celebrado en 2010.

Los últimos cuatro Gobiernos municipales panistas que han dirigido los destinos del municipio de Mérida de 2012 a la fecha (2023), han estado encabezados por las dos principales figuras del panismo yucateco: Renán Barrera Concha, artífice del regreso del PAN al Gobierno municipal y ganador de las contiendas de 2018 y 2021, esta última por la vía de la reelección constitucional inmediata; y Mauricio Vila Dosal, que fue alcalde durante el periodo 2015-2018, y quien en 2018 ganó las elecciones de gobernador. La trayectoria profesional y política de ambos son muestra fehaciente del perfil de los nuevos cuadros panistas locales.

Ambos políticos son egresados de universidades privadas y han cursado posgrados relacionados con la perspectiva de la política pública, cuya directriz es reconocible en la organización de la estructura administrativa de los Gobiernos que han encabezado y en los mecanismos de profesionalización puestos en marcha en las distintas áreas de Gobierno. Lo que ha sido un factor importante en la relación de cogobierno entablada con autoridades de diferente origen partidista en los niveles federal y estatal con las que les ha tocado trabajar.

La modernización de los procesos administrativos, la planificación de la actividad gubernamental, la profesionalización de las

diversas áreas de la administración municipal, el fortalecimiento de la unidad de transparencia municipal, la apertura a la participación ciudadana en distintas instancias del quehacer de Gobierno, la formación de consejos ciudadanos en las colonias de la ciudad y la implementación de la elección de las autoridades auxiliares del ayuntamiento con sede en las poblaciones fuera de la mancha urbana de la ciudad de Mérida, formalmente denominadas comisarías y subcomisarías, así como la formación de consejos comunitarios en esas demarcaciones, la formación de consejos consultivos en diversas áreas del quehacer de la administración municipal, la práctica del cabildo abierto, el fijar un día para la recepción de solicitudes de apoyo presentados por los ciudadanos individualmente, la política de seguridad a través de la creación de la policía municipal, la institucionalización de la regulación y planificación urbana y de la atención a la mujer, entre otras medidas puestas en marcha, que han significado un cambio positivo y sustantivo en la manera de gobernar, y valorado positivamente entre amplios sectores sociales emeritenses, creando un clima de confianza en la relación Gobierno-ciudadanía, que explica la elección consecutiva de los candidatos panistas al Gobierno municipal.

Los primeras siete administraciones panistas del municipio con sede en la ciudad capital de la entidad federativa que se sucedieron a lo largo de dos décadas entre 1990 y 2010, coincidieron y se vieron favorecidas con la etapa de conformación de una ciudadanía cada vez más interesada y participativa en los asuntos públicos, vigilante y crítica con las acciones efectuadas por los tres niveles de Gobierno, preocupada por el reconocimiento de derechos de diversos sectores sociales y el respeto de los derechos humanos.

Además, esa ciudadanía se fue concientizando paulatinamente sobre la importancia de las elecciones como vía de acceso a los mecanismos de representación política y convergiendo cada vez más en el terreno electoral con los partidos políticos distintos al PRI, para generar las condiciones que hicieran posible la alternancia en los Gobiernos federal y estatal. También se vieron influidas positivamente

por los triunfos en las elecciones de presidente de la República de Vicente Fox en el año 2000, que inauguró la alternancia en el Ejecutivo federal, y el de Felipe Calderón en 2006.

Los problemas enfrentados por las administraciones blanquiazules en su mayoría han sido denuncias sobre el tráfico de influencias y el favoritismo hacia los aliados en la asignación de derechos para la realización de obras públicas o la adquisición de vehículos para el servicio gubernamental, autorizaciones repentinas en torno al uso del suelo, que implican violación de la reglamentación urbana para facilitar la construcción de hoteles, comercios, bares, discotecas, centros de recreación y edificios de varios niveles de altura, que alteran la vida nocturna cotidiana de las zonas habitacionales, con el tráfico de vehículos, contaminación auditiva, en horarios comúnmente dedicados al descanso familiar.

En los últimos años un nuevo reto se ha sumado a las preocupaciones del Gobierno de la ciudad capital que comparte con el Gobierno del estado, la aparición de problemas de tráfico urbano por la combinación del pésimo servicio de transporte concesionado (responsabilidad del poder ejecutivo estatal) con el incremento del parque vehicular reflejo del crecimiento demográfico de la ciudad de Mérida. Esto también es producto de la dinámica de nacimientos de la población nativa, y de la migración de familias y personas provenientes de otras partes del país; y, en menor medida, de otras partes del mundo (estadounidenses, canadienses, franceses, cubanos, chinos).

## **La alternancia panista en la presidencia de la República como detonante de la alternancia en el escenario subnacional**

A pesar de las reformas electorales practicadas en México durante los años setenta y ochenta del siglo XX, los partidos de oposición tuvieron que afrontar grandes dificultades y desplegaron enormes esfuerzos de organización y estrategias de alianzas entre partidos y



de estos últimos con organizaciones sociales, en aras de luchar conjuntamente contra los mecanismos de fraude y manipulación de las elecciones por parte del Gobierno y hacer posible el reconocimiento de las victorias electorales opositoras. En primer término, fue el terreno municipal donde se experimentó tal avance, luego diputaciones federales y estatales, seguidas de algunas gubernaturas, convirtiéndose en los antecedentes que precedieron la alternancia en el poder ejecutivo federal.

De esta manera, el triunfo del candidato panista a la presidencia de la República, el empresario Vicente Fox Quesada, ocurrida en el año 2000, inauguró la alternancia electoral posrevolucionaria para dicho cargo en México y puso fin a una hegemonía política que el partido estatal había ejercido en México por poco más de setenta años, culminando los esfuerzos de varias generaciones de ciudadanos, que, desde las diversas corrientes políticas de derecha e izquierda, se empeñaron en poner fin al régimen político autoritario construido por el Estado mexicano a partir del movimiento revolucionario de 1910-1917.

Los acontecimientos nacionales narrados coadyuvaron a que en la entidad yucateca se produjera un anhelo ciudadano generalizado de cambio a nivel del Gobierno estatal. Este sentimiento fue compartido por diferentes sectores económicos y sociales, organizaciones de la sociedad civil, partidos y electorado, indudablemente alentados por el avance electoral experimentado durante la década de los noventa por la oposición en general, pero por los triunfos resonantes del PAN en el municipio de Mérida, en particular, cuya importancia radica en que desde ese entonces concentra el panismo, poco más o menos el 40 % del electorado del estado.

En 1995, el PAN se había posicionado como la segunda fuerza en los comicios para la gubernatura. El PRI ganó por una diferencia de 22 463 votos, pero en las elecciones intermedias de 1997 para renovar el poder legislativo federal, Acción Nacional se impuso en los distritos meridianos III y IV (de los cinco que hasta el 2021 le correspondieron a Yucatán). Y en 2000 el candidato presidencial panista ganó en

la entidad con 328 503 votos, imponiéndose al candidato del PRI, que obtuvo 322 635 sufragios. Estos avances le permitieron al PAN ganar la mayoría de las preferencias entre los yucatecos que optaron votar por los partidos opositores.

### **El triunfo del PAN en la elección de gobernador a pesar de la resistencia del priismo**

El arribo del PAN a la presidencia de la República en el año 2000 amplió la presencia de este partido en el estado y generó mayores expectativas sobre un posible triunfo en las elecciones de gobernador que se realizarían al año siguiente, pues venía precedido de los triunfos consecutivos alcanzados en el I distrito electoral federal en 1988, 1991 y 1994 y de los cuatro ocurridos en el ayuntamiento capitalino de Mérida en 1990, 1993, 1995, 1998.

Estos acontecimientos ponían en entredicho la hegemonía política del PRI en la entidad yucateca que durante el periodo de 1984-2000 parecía haberse reforzado y arraigado bajo el liderazgo de Víctor Cervera Pacheco, que logró formar un frente común con los grupos priistas locales para hacer dimitir a los gobernadores Graciliano Alpuche Pinzón en 1984 y Víctor Manzanilla Schaffer en 1991, que habían sido impuestos por el poder político nacional en contra de las fuerzas estatales.

Dichas renunciaciones dieron paso, como ya señalé, a los Gobiernos interinos estatales de Cervera Pacheco y Sauri, cuyos mandatos favorecieron a un sector del empresariado local mediante su incorporación como funcionarios de la administración pública estatal y el otorgamiento de contratos para la realización de obra pública, como fueron: la carretera de cuota Mérida-Cancún, la ampliación del Puerto de Altura de Progreso, la adquisición de terrenos de los exejidos henequeneros, la privatización de la empresa llamada Cordelería Mexicana (Cordemex), que se dedicaba a la fabricación de diversos productos industriales derivados del henequén, la construcción de

infraestructura deportiva, el impulso a la industria maquiladora y al de la construcción mediante unidades habitacionales tanto de interés social, como destinadas a clases medias y altas (Ramírez, 2004, pp. 103-109).

La pujante actividad sociopolítica experimentada durante los años ochenta y noventa también acarreo un creciente deseo de participar en los asuntos públicos por parte de los distintos sectores yucatecos, por lo que fue cada vez más evidente los cuestionamientos acerca de la actuación de las autoridades priistas en los niveles nacional y subnacional, los insistentes llamados de una parte de la iniciativa privada para un trato más equitativo para el acceso a los proyectos financiados con fondos públicos, el reforzamiento del control de la autoridad electoral local por parte de los Gobiernos en turno, y las dificultades de los partidos políticos opositores para desempeñar sus actividades.

Lo anterior nos ayuda a entender el empeño que Cervera Pacheco puso para emplear diversas medidas tendientes a frenar el avance electoral del panismo. Su liderazgo y el control de la estructura corporativa priista, le dieron la suficiente confianza para que el 3 de agosto del año 2000, durante su segundo mandato al frente del Gobierno estatal (este sí constitucional), diera inició a un tortuoso proceso en torno a la instalación del Consejo General [CG] Electoral del entonces Instituto Electoral del Estado de Yucatán [IEEY], que organizaría la elección de gobernador al año siguiente y que enfrentó a los poderes ejecutivo y legislativo estatales de origen tricolor con los partidos de oposición, organizaciones sociales y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] (Watanabe, 2008, pp. 196-199).

Todo comenzó cuando el Congreso local, de mayoría priista, reeligió a los consejeros generales del IEEY, cuestión que fue impugnada por el PRD, pues no se cumplió con el requisito de que el nombramiento de los consejeros fuera aprobado por el 80 % de los congresistas. El 12 octubre de 2000 el TEPJF ordenó al Congreso local la revisión del proceso y dos días después eligió nuevamente a los

miembros titulares y suplentes del CG, acto que fue impugnado de nueva cuenta ahora por legisladores perredistas y panistas, debido a que, de cincuenta y nueve candidatos postulados por partidos y organizaciones, la mayoría legislativa solamente consideró que catorce cumplían con los requisitos para ser electos consejeros. Por segunda ocasión, el TEPJF ordenó la revisión del proceso pues reconoció que eran cuarenta y siete, no solo catorce, los candidatos que cumplían los requisitos (Watanabe, 2008, p. 197).

Sin embargo, el Congreso local se negó a cumplir la orden y acusaron que la actuación del TEPJF era una franca violación de la soberanía del estado, y de inmediato empezó actividades el Consejo General electo, acción con la que el poder legislativo local legalmente cayó en desacato. El 11 de diciembre de 2000 una nueva orden de la Sala Superior del TEPJF mandaba revisar el nuevo procedimiento en veinticuatro horas, pero ante la nula respuesta del órgano legislativo estatal, el 29 de diciembre el propio TEPJF procedió a constituir un nuevo Consejo General mediante insaculación de sus integrantes y notificó al Congreso del estado que fueran reconocidos como consejeros legítimos, cuestión a la que no solo se negó el Congreso, sino que el PRI resistió bloqueando la calle de acceso a las instalaciones del IEEY, donde se atrincheró el Consejo General que había sido desconocido, para impedir la instalación del Consejo legítimo (Watanabe, 2008, p. 198).

Ante la inutilidad de los llamados al Congreso local y al Gobierno estatal para garantizar el desempeño de sus funciones al Consejo General, el TEPJF solicitó el apoyo del Gobierno federal para el cumplimiento de la orden. En respuesta, los congresistas locales mediante un decreto aprobado el 12 de marzo de 2001 intentaron salvar la situación fusionando a los dos consejos (al legítimo nombrado por el TEPJF y al ilegítimo nombrado por la mayoría legislativa local del PRI); dos días después el TEPJF declaró incumplida la sentencia y no fue sino hasta el 7 de abril cuando la SCJN declaró inválido dicho decreto, ordenando la entrega de instalaciones, recursos y documentos al Consejo insaculado (Watanabe, 2008, pp. 198-199).

Cuadro 1. Gobernadores de Yucatán, 1982-2024

Gobernador/a	Periodo	Partido político	% de votación
Graciliano Alpuche Pinzón	1982-1984	PRI	78,5
Víctor Cervera Pacheco (Sustituto)	1984-1988	PRI	
Víctor Manzanilla Schaffer	1988-1994	PRI	85,4
Dulce Maria Sauri Riancho (Interina)	1991-1993	PRI	
Federico Granja Ricalde (fue electo para un periodo constitucional extraordina- rio de 18 meses)	1994-1995	PRI	52,2
Víctor Cervera Pacheco	1995-2001	PRI	48,77
Patricio Patrón Laviada (primera alternancia en la gubernatura)	2001- 2007	Candidatura común (PAN, PRD, PT, PVEM)	53,05
Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (segunda alternancia en la gubernatura)	2007-2012	Alianza Ciudadanía (PRI, PVEM, Partido Alianza por Yucatán-PAY)	49,92
Rolando Rodrigo Zapata Bello	2012-2018	Orgullo y Compromi- so por Yucatán (PRI, PVEM, PSDY)	50,81
Mauricio Vila Dosal (tercera alternancia en la gubernatura)	2018-2024	“Por Yucatán al Frente” (PAN, Movimiento Ciudadano-MC)	39,60

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno del estado: “Cronología de los Gobernadores de Yucatán”. <https://www.yucatan.gob.mx/?p=cronologia>

Los resultados del proceso electoral de 2001 en el que se renovó la gubernatura, el Congreso local y los 106 ayuntamientos favorecieron al PAN. Su candidato al poder ejecutivo estatal, Patricio Patrón Laviada, quien también lo fue del PRD, PT y PVEM mediante una candidatura común, y que se había desempeñado previamente como presidente municipal de Mérida y senador, se impuso al candidato del PRI, Orlando Paredes Lara, político de vasta trayectoria y muy cercano al gobernador Cervera Pacheco, cuya candidatura generó inconformidad al interior del partido tricolor. En esos comicios el panista obtuvo el 53,05% de la votación y se convirtió en el primer gobernador del estado de Yucatán emanado de la oposición (ver Cuadro 1). Mientras que el priista alcanzó el 45,05% de los votos.

Los primeros resultados apuntaban a que el Congreso local sería de mayoría panista pues sumaron trece diputados (ocho de Mayoría Relativa-MR y cinco de Representación Proporcional-RP), al PRI le correspondieron once (siete MR y cuatro de RP), y al PRD uno de RP. Pero después de las impugnaciones legales y la parcialidad del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán [TEEY], finalmente la legislatura se integró con doce diputados del PAN, doce del PRI y uno del PRD. En cuanto a los poderes municipales el PRI conquistó setenta y nueve y el PAN cincuenta.

Bajo el Gobierno estatal blanquiazul los yucatecos acudieron nuevamente a las urnas en cuatro ocasiones para elegir en 2003 diputados federales, 2004 diputados estatales y ayuntamientos, 2006 presidente de la República y 2007 gobernador, Congreso local y ayuntamientos. Los resultados de los primeros tres procesos electorales significaron la confirmación del crecimiento electoral de Acción Nacional en territorio yucateco. En el primero obtuvo dos diputados federales de los cinco distritos en que se divide el estado, lo más significativo fue que ambos tuvieron por cabecera a Mérida. Para los comicios locales de 2004 obtuvo su mejor desempeño al ganar la mayoría de los diputados estatales con trece (nueve de MR y cuatro de RP), 50 de los 106 municipios, entre los que se encontró nuevamente Mérida, triunfo que destacó porque significó la derrota

del exgobernador y hombre fuerte del PRI en la entidad, Víctor Cervera Pacheco. Los resultados de las elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales efectuadas el 2 de julio de 2006, continuaron arrojando saldos positivos para el PAN, dado que el candidato a la presidencia Felipe Calderón Hinojosa junto con la fórmula de senadores, resultaron victoriosos, al igual que tres de sus candidatos a las cinco diputaciones federales.

### **El ejercicio de Gobierno panista: frentes interno y externo**

Para las elecciones de 2007 todo parecía indicar la inminente retención del cargo de gobernador por parte del PAN. Internamente el mayor reto enfrentado se dio en la armonización simultánea entre las necesidades de las tareas de Gobierno a nivel federal y estatal, y las necesidades organizativas del aparato partidista nacional y localmente. Personal con experiencia en tareas de Gobiernos estatales panistas de otras partes de la República asesoraron en muchas áreas al Gobierno yucateco, pero también cuadros locales con experiencia en la administración pública municipal fueron incorporados a dependencias del Gobierno federal. Estrategia que tuvo muchos efectos positivos, pero también originó tensiones al interior del panismo local, y se sumó el consecuente desgaste que acarrea el ejercicio de Gobierno.

La dirigencia local y el Gobierno del PAN también lidiaron con la confrontación permanentemente ríspida con el priismo yucateco, la que algunas veces pudo sortear exitosamente y otras veces resultó contraproducente. Entre las mejor libradas se pueden contabilizar la ruptura del control del priista Frente Único de Trabajadores del Volante [FUTV] sobre la concesión de taxis y la re zonificación de los inspectores de educación básica que acabó con el control que, sobre plazas de maestros, pertenecientes a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán [SEGEY], ejercía el SNTE.

En cambio resultaron fallidas las acciones que el Gobierno estatal emprendió para reformar el poder judicial del estado compuesto por magistrados identificados con el PRI, que incluso le hizo perder al PAN un diputado local que se declaró independiente y terminó votando al lado de los legisladores priistas; y la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán [LIYPEEY] y la creación del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana [IPEPAC], que fue apoyada por todos los partidos que habían quedado inconformes con la composición del Consejo General del IEEY producto de la renovación del mismo, pues percibieron a los consejeros no afines a los intereses de cada uno de los partidos; es decir, no reflejaba la regla no escrita de las cuotas partidistas.

La nueva ley electoral de Yucatán, al mismo tiempo que abrió las posibilidades de un mayor involucramiento de la ciudadanía ajena a los intereses partidistas en el terreno de la competencia por cargos de elección, reconociéndole el derecho a participar con candidaturas independientes en la elección de gobernador, diputados de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos, con la pretendida profesionalización de los funcionarios electorales, terminó inhibiendo la participación de los cuadros ciudadanos en el aparato electoral; pues generó el afianzamiento de antiguos y nuevos cuadros con experiencia electoral afines al PRI, que se convirtieron en consejeros electorales y funcionarios en los diversos niveles de la estructura operativa del nuevo instituto electoral.

## **El panismo yucateco dividido**

Durante la contienda interna para designar al candidato panista a la presidencia de la República, los panistas yucatecos se agruparon en torno a tres prestigiados expresidentes municipales de Mérida, que figuraban como fuertes aspirantes a la candidatura a gobernador del estado en 2007 y quienes, además, organizaron los grupos de seguidores de cada aspirante a la nominación nacional. Luis Correa Mena



apoyó a Santiago Creel Miranda, Ana Rosa Payán Cervera a Alberto Cárdenas Jiménez y Xavier Abreu Sierra a Felipe Calderón Hinojosa. Como era de esperarse, las redes de apoyo que se construyeron tuvieron el doble propósito de servir, tanto para la organización y movilización de los simpatizantes de cada aspirante presidencial, como en las campañas internas de los interesados en obtener la candidatura panista al Gobierno estatal. Esto también aseguró el apoyo de los grupos políticos nacionales a los locales.

La situación anterior terminó por desdibujar el perfil más doctrinario que había caracterizado a los panistas en la entidad yucateca y sobre la que se había tejido la unidad partidista, que les había permitido construir un historial electoral exitoso. El acceso a más espacios gubernamentales también generó la lucha por el control de las estructuras de dirección del partido en el estado y que debido a los positivos resultados alcanzados en el proceso electoral intermedio de 2004, habían quedado bajo control de los cuadros afines al grupo estatal gobernante, que, a partir de la designación de Felipe Calderón como candidato panista a la primera magistratura del país, se consolidó como la principal fuerza.

El proceso interno para erigir al abanderado panista a la gubernatura de Yucatán en las elecciones de 2007, en buena medida fue percibido por los aspirantes como una especie de trámite que debían cumplir para legitimar la segura continuidad del partido en el Gobierno estatal. Dicha seguridad se basaba en la buena calificación que la ciudadanía otorgaba a las administraciones panistas de la República y el Gobierno estatal.

Por eso los aspirantes empeñaron todo su esfuerzo por ganar la justa interna, sin escatimar los recursos a su alcance para lograrlo, incluyendo duras críticas hacia la forma en que se desarrollaron las diversas etapas del proceso de selección que les parecía favorecía al candidato perteneciente al grupo del gobernador, lo que terminó fomentando el divisionismo y la renuncia al PAN de la aspirante Ana Rosa Payán Cervera, destacada figura del panismo local y con amplia experiencia en el desempeño de cargos públicos. Esto propició

en varios puntos del interior de la entidad la renuncia de panistas que siguieron a Payán Cervera como candidata de la alianza Todos Somos Yucatán integrada por el PT y Convergencia. Candidatura que mostró la fragilidad de la estructura organizativa del PAN y sumió al panismo yucateco en la mayor de las crisis conocidas (Poot, 2008, pp. 269-271).

## **El retorno del PRI al Gobierno estatal, periodo 2007-2012**

Los magros resultados electorales del PRI durante los cinco procesos comiciales federales y estatales celebrados en el periodo 2000-2006 y el fallecimiento de Víctor Cervera Pacheco, la figura política que había logrado mantener una estructura de control basada en el uso de recursos públicos para mantener las lealtades corporativas y clientelares del tricolor en la entidad, junto con la incapacidad de los liderazgos secundarios para generar los consensos internos necesarios para mantener la unidad partidista, permitieron que cobrarán relevancia las relaciones de los grupos locales con los nacionales, tanto para el proceso de reorganización interna, como para la postulación de una candidatura de unidad, que recayó en Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, quien contaba con gran experiencia en cargos públicos. Era también sobrina del desaparecido líder Cervera Pacheco, presentándose como su heredera política y con una cercana relación política con el grupo de Enrique Peña Nieto, con quien trabó amistad cuando ambos fueron compañeros de bancada en la Cámara de Diputados federal (Poot, 2008, p. 263).

De esta manera, el apoyo de los entonces coordinadores de las bancadas priistas en las cámaras de diputados federales y senadores, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa Patrón, respectivamente; y de los mandatarios estatales priistas: Enrique Peña Nieto del Estado de México; Natividad González Parás de Nuevo León; Félix González Canto de Quintana Roo; y Jorge Carlos Hurtado Valdez de Campeche, fue fundamental para el éxito de la candidatura a la gubernatura que

emprendió Ivonne Ortega, en la que los recursos fluyeron en abundancia. La estrategia de campaña contempló desde cirugías estéticas para presentar una imagen juvenil y saludable de la candidata, fotografías retocadas de alta calidad de candidatas y candidatos para proporcionarles también apariencias juveniles en espectaculares y carteles, el reparto de diversos artículos utilitarios, camisetas, enseres domésticos, herramientas, la distribución de juguetes entre la población infantil, hasta la estrategia de la movilización de ciudadanos de los estados vecinos: Campeche y Quintana Roo, primero para solicitar el cambio de domicilio ante el INE, y después ser transportados el día de la jornada electoral para emitir su voto por los candidatos del partido tricolor.

Las elecciones estatales de Yucatán para renovar la gubernatura se celebraron el domingo 20 de mayo de 2007, obteniendo el triunfo para el periodo 2007-2012, la candidata de la alianza PRI-PVEM-Partido Alianza por Yucatán (PAY) (partido local), Ivonne Ortega Pacheco, quien alcanzó el 49,92 % de los sufragios; en el segundo lugar se ubicó el panista Xavier Abreu Sierra con el 42,46 % de la votación; mientras que el tercer puesto le correspondió a Ana Rosa Payán Cervera (candidata de la alianza Todos Somos Yucatán formalmente registrada por PT-Convergencia) con un lejano 3,21 %. De ese modo, se daba la segunda alternancia en el poder ejecutivo de la entidad.

Cabe mencionar, por otro lado, que la alianza que el PRI instrumentó en 2007 con el PVEM y el PAY se insertó en una estrategia de más largo aliento que el PRI venía implementando, por lo menos desde 2003, para recuperar algunas entidades que había perdido en elecciones pasadas, es decir, construir alianzas fue una constante en el PRI en los años dos mil. Ello le permitió reconquistar Yucatán, pero también Nuevo León en 2003, Querétaro y San Luis Potosí en 2009; y Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas en 2010 (Reynoso, 2011, pp. 117-118).

A partir del retorno del PRI al Gobierno estatal, este partido entró en un amplio proceso de recomposición de su estructura organizativa en Yucatán que contempló el fortalecimiento de sus bases

corporativas, impulsando como dirigentes de sus centrales tradicionales, CNC, CTM y CNOP, a personajes afines al Gobierno en turno con el fin de dinamizar y movilizar a los agremiados en apoyo a las acciones de Gobierno y a los planes político-partidistas. También reforzó alianzas y compromisos con sindicatos priistas no afiliados a las grandes centrales de trabajadores, como ocurrió con el FUTV, y promovió la sindicalización independiente de sus aliados en aquellos espacios que se prestaron a la resistencia, como fueron los casos del ayuntamiento de Mérida y las delegaciones 33 y 57 del SNTE, donde surgieron nuevos sindicatos que inmediatamente fueron reconocidos por las autoridades estatales. Dicha estrategia también se practicó en torno a las organizaciones estudiantiles de la universidad pública y de las privadas. Al mismo tiempo, se reforzó la estructura territorial partidista para asegurar la propaganda y la movilización de los simpatizantes alrededor de las casillas durante los procesos electorales.

Esta reorganización le permitió al priismo yucateco volver a ser la primera fuerza política, ya que en las elecciones federales intermedias de 2009 ganó cuatro de las cinco diputaciones en pugna (una de ellas en candidatura común con el PVEM). En las elecciones estatales intermedias de 2010 incrementó el número de municipios gobernados, pasó de cincuenta y nueve a sesenta y dos, pero el resultado más importante fue su triunfo en la ciudad de Mérida, pues puso fin a los Gobiernos panistas que se habían sucedido a lo largo de las dos últimas décadas (1990-2010). En el Congreso local volvió a tener mayoría con quince diputados (trece de MR y dos de RP), mientras el PAN alcanzó ocho (dos de MR y seis de RP), en tanto al PRD y al PVEM les correspondieron uno a cada uno por la vía de RP.

El primer proceso electoral convergente (elecciones federales y locales totales) efectuado en 2012 significó la continuidad de su recuperación electoral, ya que el candidato presidencial priista, Enrique Peña Nieto, se impuso en los cinco distritos electorales federales, ganaron cuatro de sus cinco candidatos a diputados federales, y

mantuvo el escaño senatorial como primera minoría; las dos senadurías de mayoría fueron para el PAN al igual que una diputación federal.

En cuanto a los cargos locales, el PRI retuvo la gubernatura con la candidatura de unidad de Rolando Zapata Bello (2012-2018), quien logró la victoria con el 50,81 % de los votos, representando a la alianza Orgullo y Compromiso por Yucatán, conformada por el PRI, el PVEM y el Partido Social Demócrata de Yucatán [PSDY], que había recuperado su registro para participar en los comicios estatales de 2012, luego de haberlo perdido en las elecciones intermedias de 2009. En el segundo lugar de esas elecciones quedó el panista Joaquín Díaz Mena con el 41,07 %. Como tercero se ubicó Eric Eber Villanueva Mukul, quien era el candidato aliancista de “Movimiento Progresista por Yucatán”, que aglutinaba al PRD, PT y Movimiento Ciudadano [MC], quien logró apenas el 5,38 % del respaldo popular.

En esa misma jornada comicial el PRI alcanzó catorce diputaciones (once de MR, tres de RP), el PAN ocho (cuatro de MR, cuatro de RP), PRD dos de RP y PVEM uno de RP. En cuanto a las alcaldías al priismo le correspondieron sesenta y cuatro, al PAN treinta y cinco, al PRD cinco, PVEM obtuvo una y el Partido Nueva Alianza [Panal] una; pero hay que destacar el triunfo del PAN en el municipio capitalino de Mérida, que marcó la tercera alternancia en dicha demarcación.

## **Elecciones bajo la nueva reglamentación electoral nacional, 2015-2021**

Las elecciones intermedias y segundas convergentes celebradas en 2015, también fueron las primeras bajo la normatividad de la reforma electoral federal de 2014, que creó el INE, cuyo Consejo General asumió la responsabilidad de designar a los Consejeros Generales de los OPL, nuevo nombre, como ya dije, que se les confirió a los

institutos electorales de los estados, que también cedieron otras atribuciones al órgano nacional, como fueron: la reorganización de las secciones electorales, la capacitación electoral, la fiscalización de gastos, así como operar como oficialía de partes para la atención de denuncias electorales.

En cuanto a los cargos federales el PRI se impuso en los cinco distritos electorales; el Congreso local compuesto por un total de veinticinco diputados (quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional) se integró con trece diputados priistas de mayoría, ocho del PAN (dos de MR y seis de RP), los cuatro restantes se distribuyeron entre PRD, PVEM, Panal y el debutante Morena. Los 106 municipios quedaron distribuidos de la siguiente forma: sesenta y nueve correspondieron al PRI, veinticuatro al PAN, cinco al Panal, cuatro al PRD, tres al PVEM y uno a Morena, este último fue altamente significativo porque se dio en el municipio de Valladolid considerado como el segundo en importancia de Yucatán (después de Mérida).

El tercer proceso electoral convergente y segundo de renovación total de cargos federales y estatales se celebró en 2018, resultando un punto de inflexión en la historia electoral postrevolucionaria de Yucatán por varias situaciones. En primer lugar, emergió Morena como un partido electoralmente competitivo; el panismo retornó al control del Gobierno estatal; y el PRI sufrió las derrotas a nivel de los poderes ejecutivo federal y estatal que le redujeron su capacidad de usar los recursos públicos, para mantener la lealtad de los grupos internos y de los liderazgos distritales y municipales base de su fuerza en el estado.

A tono con la tendencia nacional el candidato presidencial de Morena salió victorioso en cada uno de los cinco distritos electorales federales de Yucatán, convirtiéndose en el primer candidato de izquierda en lograrlo. Esto tuvo efectos positivos para el desempeño de los otros candidatos morenistas a cargos federales y locales, lo que rompió con el prolongado bipartidismo PRI-PAN. AMLO obtuvo 455 219 votos, 39,8 %, seguido por el priista José Antonio

Meade con 324 055 sufragios, 27,83 % y el panista Ricardo Anaya se situó en el tercer sitio alcanzando la cifra de 319 964, 27,49 %, en tanto a los candidatos independientes correspondieron: Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”, obtuvo 39 111 votos, 3,36 %; y a la disidente panista y exprimera dama, Margarita Zavala, le correspondieron 384 sufragios, el 0,03 % (Poot, 2022, p. 401).

Sin embargo, los yucatecos votaron de manera diferenciada en las otras pistas electorales. Las elecciones de senadores favorecieron a la fórmula de mayoría priista conformada por Jorge Carlos Ramírez Marín y Verónica Camino Farjat (que a nivel nacional fue la única victoria priista al Senado), la senaduría de primera minoría fue para el panista Raúl Paz Alonzo. Respecto a las cinco diputaciones federales, tres correspondieron al PRI, una al PAN y una a Morena. En cuanto al proceso electoral estatal, se experimentó la tercera alternancia y la segunda ocasión en que un candidato panista triunfa en la elección de gobernador (ver Cuadro 1).

En esta ocasión se trató del panista Mauricio Vila Dosal (2018-2024), quien ganó la elección con el 39,60 % representando la alianza Por Yucatán al Frente, en donde además del PAN solo participó MC. El segundo lugar lo ocupó Mauricio Sahuí Rivero del PRI con el 36,09 % de los votos, acompañado por el PVEM y el Panal. Joaquín Díaz Mena candidato de la coalición Juntos Haremos Historia (Morena-PT y el Partido Encuentro Social-PES) se colocó en el tercer puesto con el 20,46 %. No olvidar que Díaz Mena, en 2012, había ocupado el segundo lugar como abanderado panista al Gobierno estatal, pero su salida del PAN obedeció a su inconformidad con la designación de otro personaje a la candidatura a senador a la que aspiraba.

De las quince diputaciones estatales de mayoría en juego, el PRI triunfó en diez distritos electorales, el PAN en tres, Morena en uno y MC en alianza con el PAN en uno. El Congreso local tuvo una composición multipartidista al conformarse con once diputados del PRI, seis del PAN (tres de MR y tres de RP), cuatro de Morena (uno de MR y tres de RP), dos de MC (uno de MR y uno de RP), uno

de Panal (RP), uno del PVEM (RP) y uno del PRD (RP). Las ciento seis alcaldías fueron: cincuenta y ocho para el PRI, veintisiete para el PAN, PRD nueve, Panal cinco, Morena tres, PVEM dos y MC dos.

Las elecciones intermedias de 2021 fueron las cuartas de tipo convergente y los resultados ubicaron al PAN como la primera fuerza electoral en el estado y Morena ascendió al segundo lugar. El PRI obtuvo el peor de los resultados de su historia en la entidad y lo sumió en una profunda crisis, que fue propiciada por la creciente desconfianza de los liderazgos estatales, distritales y municipales hacia el partido como vía segura para la realización de sus proyectos políticos (individuales y colectivos). El PRI se venía mostrando de manera paulatina como un partido carente del control de recursos públicos suficientes para garantizar el éxito, por lo que muchos de sus liderazgos de antaño terminaron engrosando las filas de otros partidos como dirigentes y candidatos, seguidos de sus clientelas y redes de apoyo.

El desempeño del morenista presidente de la República, el gobernador de Yucatán y el presidente municipal de Mérida de extracción panista, de los senadores priistas y panistas, el del Congreso de mayoría priista que sostuvo la dinámica de Gobierno dividido, la actuación de diputados federales y de los presidentes municipales, fueron referentes que incidieron en los avances y retrocesos electorales de los partidos. Los titulares de los primeros tres cargos mencionados, Andrés Manuel López Obrador, Mauricio Vila y Renán Barrera Concha llegaron al proceso electoral de 2021 con calificaciones aprobatorias entre la población yucateca. Los priistas, por su parte, mantenían la expectativa de que el control de las senadurías, las tres diputaciones federales y su mayoría en el Congreso local, fuera suficiente para repuntar la mala situación política por la que atravesaba.

Cuatro figuras políticas del PRI yucateco abandonaron sus filas: la exgobernadora Ivonne Ortega Pacheco se convirtió en 2020 en dirigente nacional de MC a cambio de una candidatura a diputada federal de RP y de que sus correligionarios se hicieran cargo



del aparato partidista en el estado. Liborio Vidal, líder indiscutible de la región oriente del estado engrosó las filas panistas en enero de 2021 a cambio de la candidatura al distrito I electoral federal de la que fue inhabilitado por el TEPJF, por usurpación de identidad indígena, posición que recayó en uno de sus allegados políticos. La senadora Verónica Camino Farjat se convirtió en morenista en 2021 (de 2018 a 2021 había militado en el PVEM); y la líderesa del sur del estado Consuelo del Carmen Navarrete Navarro, actual diputada federal por el PVEM, se ha convertido en una importante aliada del partido guinda; y ambas fueron candidatas de la coalición Juntos Haremos Historia a la alcaldía de Mérida y a la diputación del distrito V electoral federal, respectivamente.

Para los comicios celebrados en 2021 la coalición Juntos Hacemos Historia formada por Morena, PT y PVEM fue la única que, como tal, postuló candidatos a las cinco diputaciones federales en disputa. La histórica confrontación entre PRI y PAN en el estado fue el factor que impidió concretar en tierra yucateca la coalición llamada Va Por México, que a nivel nacional esos dos partidos formaron junto con el PRD. Al panismo le benefició dicha situación. El PRD postuló algunos candidatos comunes con PAN y PRI a nivel de diputaciones estatales y municipios.

Ante la extrañeza de propios y extraños por primera vez en la historia política de Yucatán, en 2021 el PRI no obtuvo ningún triunfo en las cinco diputaciones federales, el PAN ganó en el distrito I considerado indígena y ubicado en el oriente del estado y los distritos III y IV con cabecera en la ciudad de Mérida y, por tanto, de mayoría urbana; y la coalición Juntos Hacemos Historia, ganó en los distritos indígenas II y V y perdió en cerrada elección ante el PAN en el distrito III, donde tres años atrás había salido victorioso por escaso margen.

La elección de diputados estatales fue abrumadoramente exitosa para el PAN, obteniendo victorias en catorce de los quince distritos de mayoría relativa, Morena ganó en el distrito VIII. Por ello, la actual LXV Legislatura se compone con catorce diputaciones

panistas de MR, cuatro de Morena (uno de MR y tres de RP), tres del PRI (RP), en tanto el PRD, PVEM, MC y Panal obtuvieron uno cada uno por la vía de RP.

## **A manera de conclusión**

Dar cuenta de las características asumidas por las alternancias que se han suscitado a nivel de los cargos de elección más importantes en el estado de Yucatán (alcaldía de Mérida y gobernador) durante las últimas tres décadas, nos permitieron identificar las diversas etapas del prolongado, pero sostenido proceso de construcción de las instituciones electorales garantes que acompañan el tránsito de un régimen político presidencialista de corte autoritario, a uno de corte más democrático. Esto permitió vencer resistencias de los beneficiarios del monopolio partidista ejercido a través del control corporativo, que dio paso a elecciones cada vez más competidas y a reconocer los triunfos de los candidatos postulados a distintos cargos de elección de partidos diferentes al otrora invencible PRI, con los que se inauguró la alternancia, primero en pequeños municipios, luego en la capital del estado, la representación en los congresos federal y local; y, finalmente, en la presidencia de la República.

La repercusión a nivel local de las transformaciones experimentadas por el sistema electoral federal, para construir un órgano cada vez más confiable a través de la ciudadanización, profesionalización y de la actuación imparcial del árbitro electoral fue estimulando, a base de reformas, la modificación de la institución electoral local, lo que queda plasmado en las mutaciones de la antigua Comisión Electoral Estatal a Instituto Electoral Estatal, Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán y su incorporación a la estructura del INE, que lo reconoce como OPL y parte integrante de la estructura del mismo con funciones acotadas.

En este trabajo también se resalta la importancia que reviste la particularidad de la historia política de la entidad, que siempre se ha erigido como el principal factor que explica el éxito o fracaso de las estrategias puestas en marcha por las dirigencias nacionales de los partidos, con el fin de arraigarse entre las preferencias políticas del electorado yucateco. Lo cual nos permite identificar la importancia de los liderazgos centrales e intermedios para comprender los realineamientos de las fuerzas políticas locales, que explican la reciente debacle electoral del PRI en Yucatán, la consolidación del PAN como primera fuerza, el ascenso de Morena como segundo en importancia; y el voto diferenciado que ejerce el electorado yucateco cada vez con mayor frecuencia después de instaurarse los procesos electorales federales y estatales de tipo convergente en esta entidad.

## Bibliografía

- González Casanova, Pablo (1985). *El Estado y los partidos políticos en México*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Méndez, Irma (2006). *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*. Ciudad de México: Fontamara/FLACSO México.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mirón Lince, Rosa María (coord.) (2022). *Los estados en 2018. Contexto federal y gubernaturas*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Electoral de la Ciudad

de México/Tribunal Electoral de la Ciudad de México/Ediciones La Biblioteca.

Poot Capetillo, Efraín Eric (2022). *Yucatán el año de la tercera alternativa en el Gobierno del estado*. México: UNAM/Ediciones La Biblioteca.

Poot Capetillo, Efraín Eric (2013a). *De partido opositor a opción de Gobierno. Orígenes y consolidación del Partido Acción Nacional como alternativa electoral en la ciudad de Mérida, 1960-1995*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.

Poot Capetillo, Efraín Eric (2013b). La elección presidencial desde Yucatán, 2012. En René Valdiviezo Sandoval y Angélica Cazarín Martínez (coords.), *México 2012. La elección del Ejecutivo federal en los estados. Estudios de caso. Puebla, México*. México: Instituto Federal Electoral/Universidad Autónoma de Nayarit/El Colegio de Tlaxcala.

Poot Capetillo, Efraín Eric (2008). La dinámica partidista en Yucatán durante las elecciones de 2006 y 2007. En Othón Baños Ramírez y Arcadio Sabido Méndez (eds.), *¿Democracia? Procesos electorales y participación ciudadana. Yucatán 2001-2007*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.

Poot Capetillo, Efraín Eric (2000). La renovada participación ciudadana: elecciones, organización cívicas y nuevas formas de gobierno municipal. En Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado Santillán (coords.), *Cambio Político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos y organizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C./Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Colección Sociedad Civil.

Ramírez Carrillo, Luis Alfonso (2004). *Las redes del poder: corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México: el caso de Yucatán*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.

Reynoso, Diego (2011). *La estrategia dominante. Alanzas electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*. Buenos Aires: Editorial Teseo/FLACSO Argentina.

Sierra-Villarreal, José Luis, Paz-Pineda, Antonio y Huchim-Koyoc, Guadalupe (1986). *Política y poder en Yucatán*. Mérida: Academia Yucatanense de Ciencias y Artes A.C./Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Somuanu, Ma. Fernanda (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Watanabe, Akira (2008). Procesos electorales locales después de la alternancia: elecciones gubernamentales de 2001 y 2007 en Yucatán. En Othón Baños Ramírez y Arcadio Sabido Méndez (eds.), *¿Democracia? Procesos electorales y participación ciudadana. Yucatán 2001-2007*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.

# Los caminos de Zacatecas: democratización, avances y regresiones en un proceso de alternancias, 1998-2021<sup>1</sup>

*René Torres-Ruiz*



**Zacatecas**

<sup>1</sup> Agradezco a María Ordaz, asistente de investigación y doctorante en el programa de posgrado en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, por su valiosa colaboración en la búsqueda y recolección de la información correspondiente al proceso de transición a la democracia en Zacatecas, para el periodo 1998-2021. Deseo mencionar que el título de este texto es deudor de la canción popular “Caminos de Zacatecas”, de la autoría del compositor zacatecano Benjamín Sánchez Mota, fallecido en el año 2005.

## Introducción

Zacatecas se encuentra localizado en la región norte-central de la República, enclavado en la Sierra Madre Occidental y las Sierras y Valles Zacatecanos, limitando al norte con Coahuila, al noreste con Nuevo León, al este con San Luis Potosí, al sur con Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes, al suroeste con Nayarit y al oeste con Durango. Se le incluye con frecuencia en la región geográfica conocida como El Bajío, en el centro-norte-occidente de México. Cuenta con una extensión territorial de 75 539 km<sup>2</sup>, ubicándolo como el octavo estado más grande de México. Tiene una población de 1 622 138 habitantes (48,8 % hombres y 51,2 % mujeres) según el Censo 2020. La población económicamente activa (PEA) arroja una cantidad de 698 835 personas. Su capital es la ciudad del mismo nombre: Zacatecas; y cuenta con cincuenta y ocho municipios.

Sus principales actividades económicas dependen en buena medida de sus grandes depósitos de plata (en su producción ocupa el primer lugar a nivel mundial) y otros minerales como el oro del que recientemente se han encontrado yacimientos muy grandes, lo que la convierte en una zona minera por excelencia. Fresnillo, es conocida como la capital minera de México. También cuenta con una buena agricultura, aunque el 86,4 % es de temporal (lo que permite sembrar solo una vez al año.). El turismo es un elemento detonador de crecimiento económico. Destaca su bella arquitectura colonial con su deslumbrante cantera rosa que puede apreciarse en casas, plazuelas, callejones e iglesias. Su importancia durante la Revolución Mexicana es algo para destacar; ¿cómo olvidar “la batalla de Zacatecas” (ocurrida el 23 de julio de 1914)?, que, muy probablemente, definió el rumbo de la Revolución, gracias a que las fuerzas constitucionalistas de la División del Norte, encabezadas por el legendario Pancho Villa, lograron derrotar a las huestes del ejército federal, que apoyaban y sostenían el régimen del usurpador Victoriano Huerta, quien se había hecho con la presidencia del país después de asesinar el 22 de

febrero de 1913, en el Palacio de Lecumberri de la Ciudad de México, al presidente Francisco I. Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez

Zacatecas, como varios otros estados de la República mexicana comenzaron a experimentar hacia finales de los años noventa procesos de transformación político electoral y partidista como resultado, en parte, de lo que estaba ocurriendo en el plano federal cuando, después de las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988, se abrió poco a poco la competencia política en México y comenzaron a surgir nuevos partidos políticos con capacidad de competirle al hegemónico Partido Revolucionario Institucional [PRI] debido, entre otras razones, al fortalecimiento de las instituciones encargadas de organizar y vigilar las competencias electorales y también a una serie de reformas que fueron perfeccionando las leyes comiciales, todo lo cual dio resultados alentadores para la edificación de una democracia representativa con la que el país no contaba.

Este proceso federal no se vio fielmente reflejado de manera paralela en la vida política de las distintas entidades federativas que componen el país. Hay que recordar que los procesos de democratización en el nivel subnacional tienen sus propios ritmos y características que responden, desde luego, a las especificidades de los estados que, por más que formen parte de una federación no son fiel reflejo de la misma cultura política nacional, no tienen en ocasiones la misma fortaleza institucional, los mismos cauces para dirimir controversias y permitir la participación de la ciudadanía, o robustecer los espacios sociales, y también, en muchas ocasiones, encuentran rezagos importantes en lo referente al desarrollo y desenvolvimiento de la economía, lo que de alguna manera condiciona la vida social y política en la entidad. En un territorio nacional puede darse la convivencia de regímenes subnacionales autoritarios con una democracia en construcción a nivel federal. Las transiciones subnacionales se distinguen por sus propios procesos, sus tiempos y dinámicas.

Este capítulo tiene el propósito principal de describir y explicar el proceso de transición a la democracia que Zacatecas vivió desde



finis de los años noventa cuando el Partido de la Revolución Democrática [PRD], ya convertido en un animador de la escena política, logró derrotar al PRI en las urnas por primera ocasión en la vida contemporánea del estado. También abordó las distintas alternancias que se dieron en la entidad en el ámbito de la gubernatura y las diversas candidaturas, coaliciones y problemáticas que Zacatecas experimentó en torno al Gobierno del estado durante el periodo comprendido entre 1998 y 2021. Se trata, pues, de observar cómo ha ido avanzando esta entidad en la construcción de una democracia electoral cada vez más compleja, con idas y venidas, pero al final con logros que deben reconocerse.

Para conseguir este objetivo he dividido el texto en diez partes. La primera es esta introducción. La segunda aborda referentes teóricos relativos a la transición democrática y el cambio político, y algunas precisiones sobre los estudios subnacionales. La tercera parte la dedico a recuperar el proceso de cambio político que se gestó en la sociedad zacatecana para dar pie al triunfo del PRD en los comicios de 1998 donde se eligió al gobernador, tratando de explicar las causas que permitieron esa primera alternancia en la gubernatura. La cuarta parte desarrolla las elecciones de 1998, cuando se da la primera alternancia y el cambio político en Zacatecas. El quinto acápite analiza la continuidad de la izquierda y el arribo de la primera mujer a la gubernatura de Zacatecas en 2004. Enseguida, el sexto apartado está dedicado a desarrollar la segunda alternancia y el regreso del PRI al Gobierno, y lo que ello significó. En la séptima sección se observa el refrendo del PRI en la gubernatura y algunas de las deficiencias de los Gobiernos priistas y el entorno de violencia que se hacía presente en Zacatecas, afectando la vida política y electoral del estado. En la octava sección se abre una discusión y análisis de lo sucedido en 2021 con el triunfo de un partido relativamente de nueva creación: el Movimiento Regeneración Nacional (Morena); y las razones que pueden ayudar a explicar dicho triunfo y a comprender la reconfiguración del sistema de partidos en Zacatecas, estado que se había caracterizado por tener un bipartidismo: PRI-PRD y luego un tripartidismo:

PRI-PRD-PAN. Posteriormente, el noveno apartado presenta la distribución de municipios entre partidos o coaliciones entre 1998 y 2021. El capítulo cierra con unas consideraciones finales. Así que este texto aborda las distintas elecciones que tuvieron lugar en Zacatecas durante el periodo 1998-2021, presentándose continuidades, rupturas y alternancias rodeadas de problemáticas políticas y sociales en la entidad.

### **Coordenadas teóricas: cambio político, transición a la democracia, alternancia y enfoque subnacional**

Entiendo por sistema político o institucional “aquel que *produce* las decisiones y reglas que rigen el funcionamiento de la sociedad” (Tou- raine, 1995, p. 211, citado en Bizberg, 1990, p. 69). “Para que estas reglas sean aceptadas, no solo como restricciones, sino también como formas de *constitución* de un orden social, deben tener un grado de legitimidad” (Bizberg, 1990, p. 69).

Esta legitimidad supone que el sistema político sea capaz de permitir que los actores sociales y políticos resuelvan de manera institucional sus diferencias y conflictos derivados de sus diversos intereses, necesidades y valores, lo que deberá materializarse en acuerdos y arreglos sancionados por el Estado nacional. Cuando esto ocurre así estamos frente a un sistema político autónomo respecto al Estado, y de cara a una sociedad robusta y articulada, constituyéndose un proceso de institucionalización, ya que es mediante el conflicto (y su procesamiento) entre los actores políticos y sociales como esto se logra. En este escenario el Estado únicamente tendrá la tarea de cuidar que las leyes se apliquen (Bizberg, 1990, p. 70). Sin embargo, también puede presentarse la situación en donde el Estado debe imponer las reglas del juego para restablecer el equilibrio entre los sectores de la sociedad, o bien, para favorecer a uno de ellos. En este caso, estamos en presencia de un sistema político débil, poco (o nada) autónomo del Estado y donde este domina a la sociedad. Por tanto,

hay actores sociales frágiles, desarticulados e incapaces de construir arreglos, instituciones, normas que deben ser observadas por la totalidad de la población. Esto es un indicador de la poca capacidad de expresión política y de una escasa representación de la sociedad civil y, por tanto, de un proceso de institucionalización autoritario (Bizberg, 1990, p. 70).

Esto último era lo que sucedía en México durante buena parte del siglo XX y, por esa razón, la legitimidad del sistema político y del Estado era pobre. Además, las reglas y las decisiones impuestas por el Estado no eran aceptadas por todos los actores. Claramente no fueron bien vistas por los estudiantes de 1968, por ejemplo, y, ese contexto, llevó a una mayor pérdida de legitimidad del sistema político y del Estado, ocasionando primero como respuesta estatal la represión del actor disidente (los estudiantes) y luego, por la creciente presión social, un cambio de sistema político con particular énfasis en la transformación del régimen, fundamentalmente lo relativo a la esfera electoral y al sistema de partidos.

Así comenzó el proceso de cambio político en México, que, a grandes pasos, puede ser definido como “cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes” (Morlino, 1985, p. 47). Con mayor precisión, podemos decir que el cambio político experimentado por México a partir de los setenta se dio mediante un conjunto de reformas legales e institucionales que transforman un régimen autoritario en uno democrático-electoral (entendiendo al régimen como parte del sistema político). Este cambio se aprecia de forma pacífica (Fernández Santillán, 2004, pp. 195-196) y establece una transición democrática, es decir, un “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O'Donnell y Schmitter, 2010, p. 27). De este modo, “Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia” (O'Donnell y Schmitter, 2010, p. 28).

La transición, según O'Donnell y Schmitter (2010), está compuesta por dos momentos: la *liberalización* y la *democratización*. La

primera inicia en el momento que el régimen autoritario decide alterar las reglas y ofrecer mayores garantías a la oposición para el ejercicio de derechos<sup>2</sup> (O'Donnell y Schmitter, 2010, p. 28). La liberalización es dirigida por las élites políticas del régimen autoritario en cuanto al control de los tiempos y las pautas de la transformación se refiere, dándose, sin embargo, resultados inesperados por los dirigentes (Cansino, 2000). Estos resultados se institucionalizan y dan pie al inicio de la democratización (O'Donnell y Schmitter, 2010, p. 29), que consiste en la negociación y construcción de acuerdos entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen, buscando dejar atrás tendencias autoritarias (Cansino, 2000).

Continuando con esta línea argumentativa, Morlino denomina a este proceso *regímenes de transición*, que son aquellos

[...] precedidos por una experiencia autoritaria o tradicional, que experimenta un inicio de apertura, liberalización y parcial ruptura de la limitación del pluralismo. Esto significa que, junto a los viejos actores del régimen autoritario anterior, pertenecientes a una coalición que ya no es dominante ni está cohesionada, han surgido claramente las oposiciones, gracias también a un parcial y relativo respeto a los derechos civiles. Esas oposiciones son admitidas a participar en el proceso político, pero están sustancialmente excluidas de cualquier posibilidad de acceso al Gobierno. (Morlino, 2009, pp. 24-25)

Gracias a lo anterior, la metamorfosis del régimen es claramente perceptible, sobre todo en el terreno de la lucha partidaria y la

<sup>2</sup> Los derechos políticos, que fueron los más beneficiados con todas estas transformaciones (llamadas transiciones democráticas) pueden ser definidos como “[...] aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política” (Picado, 2007, p. 48). Algunos de estos derechos son: 1) el derecho al voto, 2) derecho a ser votado, 3) derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, y 4) derecho de petición (Picado, 2007, p. 51). Estos derechos políticos básicos, con excepción del cuarto, comenzaron a experimentar en los años ochenta y noventa un mayor reconocimiento por parte del Estado mexicano y mejores condiciones para su ejercicio.

competencia por el acceso al poder mediante elecciones. Esta esfera se amplía, se pluraliza, los derechos civiles y políticos ciudadanos se fortalecen y pueden ejercerse de manera mucho más efectiva que antes, confiando que el sufragio universal se respetará y será protegido por un conjunto de leyes, instituciones y autoridades. Aunque todavía en esta etapa del proceso transformador, en efecto, los partidos y las organizaciones políticas de oposición emergentes no puedan ocupar puestos de Gobierno, no por lo menos en el poder ejecutivo federal, pero sí en el legislativo y en otros niveles de Gobierno, como sucedió en México cuando la transición arrancó.

Esclarezcamos un poco más esta discusión. De acuerdo con Whitehead, “[...] el término régimen político denota un conjunto definido de instituciones y de las reglas del juego que regulan el acceso a los puestos de autoridad pública y sus ventajas en una sociedad determinada” (Whitehead, 2006, pp. 120-121). Estas instituciones y reglas delimitan y regulan las elecciones, que son el mecanismo que permite a los competidores por el poder acceder a puestos de elección popular revestidos de una auténtica representación (legitimidad de origen), bajo la premisa de que solo aquellos que son elegidos pueden ser considerados como representantes de los ciudadanos. Es así como las elecciones “dan instrucciones a los representantes para que hagan lo que los ciudadanos harían si estuvieran en ese cargo” (Przeworski, 2018, p. 37).

En este contexto, no solo importa que la ciudadanía pueda votar y designar mediante elecciones a quienes deberán gobernar, sino que también tenga la posibilidad de decidir mediante el sufragio cuáles son los temas relevantes, los asuntos y problemas que deben ser atendidos y, sobre todo, cómo han de gobernar quienes resulten electos. Dicho de otro modo: “[...] el apoyo popular a la democracia depende en gran medida del desempeño del Gobierno” (Colomer y Beale, 2021, p. 12). Cuando en una sociedad sucede lo anteriormente descrito estamos, según O’Donnell, frente a la consolidación democrática:

Aunque se trate del mismo devenir histórico, [...] los procesos de democratización vividos por nuestros países [en América Latina] entrañan dos transiciones. La primera es la que va del régimen autoritario anterior hasta la instalación de un Gobierno democrático. La segunda va desde ese Gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un *régimen democrático*. La democracia a que me refiero es la democracia política (o poliarquía, según la útil y difundida definición de Robert Dahl),<sup>3</sup> que puede coexistir con diversos grados de democratización (y con la ausencia de ella) en los planos económico, social y cultural. (O'Donnell, 1989, p. 20. Los corchetes son míos)

Recordemos, siguiendo a Przeworski, que otro de los componentes para considerar que una democracia se ha consolidado es que:

Las fuerzas políticas significativas sometan sus valores e intereses a la interacción incierta de las instituciones democráticas y acaten los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando la mayor parte de los conflictos se dirimen por medio de las instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados *ex post* y estos no están predeterminados *ex ante*, son relevantes dentro de ciertos límites predecibles y suscitan el acatamiento de las fuerzas políticas significativas. (Przeworski, 1995, p. 86)

De manera que el hecho de que los actores políticos relevantes acepten los resultados de una contienda electoral es fundamental para hablar de consolidación democrática, pero esto únicamente puede darse si las leyes se aplican adecuadamente, si las instituciones funcionan como un marco apropiado y si los árbitros de la contienda actúan apegados a derecho y no permiten intromisiones de actores

<sup>3</sup> El autor se refiere a la definición que Robert A. Dahl hace de *poliarquía* (o democracia política): “[...] todos los ciudadanos deben tener la libre oportunidad de: 1) formular sus preferencias; 2) expresar sus preferencias a otros ciudadanos y al gobierno por medio de acciones individuales y colectivas; 3) conseguir que sus preferencias tengan el mismo peso que otras ante el gobierno; es decir, que no sean discriminadas por el contenido o la fuente de esas preferencias” (citado en O'Donnell, 1989, p. 20; véase Dahl, 1996, pp. 13-14).

fácticos que desvirtúen los procesos de competencia. Es importante para generar esta confianza que no se distorsione la aplicación de la ley y no se usen las instituciones para beneficiar a un determinado competidor.

Antes de cerrar este apartado es pertinente definir dos conceptos más: 1) sistema electoral, y 2) sistema de partidos. Por el primero entiendo:

[...] los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de Gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera). (Nohlen, 2012, p. 3)

Mientras que por la segunda noción me refiero a un determinado espacio donde los partidos compiten entre sí para obtener y ejercer poder político en el marco de ciertas reglas que han sido acordadas previamente. En palabras de Sartori (2000, p. 67), “[...] los partidos no constituyen un ‘sistema’, pues, sino cuando son partes (en plural), y un sistema de partidos es precisamente el *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos”.

Ahora bien, este esencial principio democrático representativo, la realización de elecciones con reglas claras como mecanismo que permite definir quién gobierna, se debe conjuntar con otro componente, el de la *posibilidad* de alternancia en el poder político, es decir, que los partidos roten en el poder, o *puedan hacerlo* (Przeworski, 2010, pp. 189-190). Esto es, a contrapelo de lo señalado por algunos autores en relación con que “la alternancia [...] es una dimensión *insoslayable* de la democratización: [y de que] la democracia en México quedó efectivamente instaurada con la alternancia” (Russo, 2010, p. 427); considero que esto no es así, sino que la alternancia puede o no acontecer (es contingente), pero el que esa sola posibilidad esté presente en el tablero democrático electoral es lo que hace la diferencia, porque nos habla de que en la competencia política para acceder

al poder que se construye en el marco de una democracia procesal, los diversos contendientes no saben de antemano el resultado de la batalla comicial ni qué lugar ocuparan en la votación a partir de la voluntad popular expresada en las urnas. En eso reside la verdadera importancia de una alternancia posible. La alternancia como *contingencia democrática*, entonces, la podemos definir como “aquella situación [posible] en que la titularidad del Gobierno la ocupa una persona o planilla que pertenece a un partido o grupo político diferente al que tenía el cargo en el periodo inmediato anterior” (Valdivieso, 2004, p. 43. Los corchetes son míos). Un elemento más de la alternancia es el reconocimiento pleno del oponente, en otras palabras, “la alternancia supone la legitimación del alternante desde que nace como oposición hasta que completa el periodo de Gobierno” (Russo, 2010, p. 437).

Así que la alternancia, podemos deducir, se relaciona estrechamente con la *competitividad* entre grupos políticos y puede presentarse en cualquier nivel de Gobierno. De hecho, en México se presentó primero a nivel de los ayuntamientos, luego en las gubernaturas y, por último, en la presidencia del país. Nuestra vía de transición fue “centrípeta” (Mizrahi, 1995, p. 186), partió de lo subnacional a lo nacional, de lo periférico al centro. La democratización a nivel subnacional la debemos entender como un proceso que converge con lo que está ocurriendo en términos de promesas democráticas en el nivel nacional (Behrend y Whitehead, 2016, p. 157). Por supuesto, hay que entender que cada proceso transformador a nivel subnacional tiene sus propias lógicas, sus tiempos, sus características que lo pueden acercar a lo que está efectivamente ocurriendo en el país, pero en ocasiones también lo distancian, lo distinguen.

Pues bien, es en este marco de definiciones donde podemos insertar la inercia de transformación y de construcción de nuevas normas electorales que México experimentó a partir de los años setenta; proceso transformador que fue gradual, con una lógica reformista, acumulativa, consensual. Dicho de otro modo, imperaban en el país las intenciones gradualistas, se trataba de ir construyendo, no sin



sobresaltos y contratiempos, un sistema electoral y de partidos más plural y democrático, donde no ganaran los impulsos o caprichos de los diferentes actores políticos involucrados en las lides políticas, sino la búsqueda e implementación de las mejores fórmulas, de los más óptimos mecanismos y procedimientos para hacer posible una competencia por el poder más equilibrada, además de favorecer que la ciudadanía tuviera la posibilidad de elegir libremente a sus representantes dentro de un marco jurídico institucional sólido y confiable (Torres-Ruiz, 2014, pp. 120-121). Se buscaba, pues, regular jurídicamente los procesos electorales y encaminar los mecanismos que hicieran posible conocer auténticamente la voluntad popular expresada mediante el voto directo. Esto ocurrió en el plano federal con sus efectos en lo subnacional, aunque este nivel, como ya decíamos, imprimió al proceso de cambio político su propia lógica e inercia a partir de sus especificidades y su propio contexto.

## **Breves antecedentes y contexto**

México, como quedó asentado líneas arriba, comenzó a experimentar un proceso de transición a la democracia a fines de los años ochenta con las elecciones presidenciales de 1988. Como parte de ese proceso de cambio político, el diálogo, la búsqueda y construcción de acuerdos y la concertación se convertirían en prácticas habituales en la vida política nacional y decantarían las formas de ir reconfigurando el sistema electoral y de partidos. Se iniciaba con todo ello una época caracterizada por nuevas formas de hacer política y de tomar decisiones administrativas, gubernamentales. La responsabilidad de los actores políticos intervinientes consistía en dejar atrás intereses particulares en favor del beneficio general de la sociedad, evitando los protagonismos o decisiones coyunturales que pudieran obstaculizar programas y reformas en marcha, pero también contribuyendo a mejorar los ya existentes y proponiendo nuevos y mejores. Este era el espíritu de la transformación mexicana. No obstante, también

hubo resistencias y prácticas autoritarias y represivas por parte de los Gobiernos.

Lo que sí es cierto, es que el poder ejecutivo federal ya no tenía el monopolio de las decisiones. Todo ello constituía un signo alentador y novedoso en el escenario político del país. Relativo a las gubernaturas también se registraron grandes cambios. El Partido Acción Nacional [PAN] obtuvo triunfos en distintos estados de la República durante la década de los años noventa (y en 1989 ganando la gubernatura de Baja California): Guanajuato (1995); Jalisco (1995); Baja California nuevamente (1995); Querétaro (1997); Nuevo León (1997); Aguascalientes (1998) y Morelos (2000). Por su parte, el PRD ganó las elecciones en Zacatecas (1998); Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999). Además, se impuso en 1997 en los comicios para la jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En 1999, una coalición integrada por el PAN, PRD, Partido del Trabajo [PT] y el Partido de la Revolución Socialista (PRS), derrotó al PRI en las elecciones para gobernador de Nayarit. Con todos estos resultados el mapa electoral mexicano se pluralizaba, materializándose así la diversidad de la sociedad, su complejidad, aspectos que habían permanecido aprisionados a lo largo del autoritarismo priista. Aunque también es justo decir que la sociedad mexicana se complejizó gracias a su urbanización y al acceso que millones de personas tuvieron a la educación en todos los niveles, particularmente la universitaria. También contó el aumento en la empleabilidad y la movilidad social. Todos estos componentes contribuyeron a transfigurar al país.

En este contexto, Andrés Manuel López Obrador [AMLO] fue presidente nacional del PRD durante el periodo del 2 de agosto de 1996 al 10 de abril de 1999. El político tabasqueño fortaleció al PRD en la esfera electoral, ganando tres gubernaturas (Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur) y la jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Todo esto le dio a López Obrador un gran prestigio nacional y lo posicionó de manera importante al interior del partido, catapultándolo a la candidatura perredista a la jefatura de Gobierno en el 2000. Durante

la gestión de AMLO, el PRD obtuvo los mejores números electorales de su historia (Torres-Ruiz, 2019, p. 270).

Ahora bien, en lo atinente a Zacatecas hay que señalar que antes de 1985 no había indicios de la existencia de una oposición electoral al PRI. Por aquellos años, y hasta 1998, la entidad era considerada un sólido bastión del priismo (Valerio, 2012, p. 354). No es sino hasta 1985 cuando se comienza a registrar la presencia electoral del PAN al conseguir la victoria en once municipios, lo cual respondió, en primera instancia, a que la maquinaria clientelar del Revolucionario Institucional se debilitó en el estado, y también obedeció a la presencia de opciones partidarias viables (como el mismo PAN) ante cambios demográficos y económicos de gran envergadura (Bárcena, Valdés y López, 2020, p. 136).

Por otra parte, en el año 2000 también se dio la alternancia en la presidencia de la República a consecuencia de todo este proceso de transición del que venimos hablando, pese a ello la democracia electoral, que parecía estar gozando de buena salud, no dejó de enfrentar problemáticas.

Desde entonces, si bien tenemos avances en las normas, en las instituciones y en las reglas de la competencia, varios procesos han conservado irregularidades, a las que se agregan un ambiente de polarización, campañas cargadas de grandes expectativas de cambio, con claros reclamos por acusaciones de fraude que han llevado a disputas poselectorales violentas. Este contexto se suma a un periodo en el que la violencia criminal se ha extendido prácticamente a todo el territorio mexicano y ha producido una crisis de seguridad generalizada, en donde, además, delincuentes influyen en los electores y los gobernantes. (Alvarado, 2019, p. 61)

Estas son y han sido algunas de las coordenadas del nuevo panorama político nacional, que, necesariamente, han permeado a regiones, estados o municipios a lo largo y ancho de la geografía mexicana, y que, para lograr consolidar la democracia en el país, deberán ser atendidas y superadas, siempre entendiendo, en efecto, que la

democracia es un “régimen flexible y con procesos de construcción (y reconstrucción) permanente” (Gómez-Tagle, 2015, p. 29, citada en Tejera, Rodríguez y Castro, 2016, p. 11). Vayamos al caso de Zacatecas.

## **Elecciones 1998: la primera alternancia y el cambio político en Zacatecas**

El domingo 5 de julio de 1998 tuvo lugar una de las elecciones más significativas de la vida contemporánea de Zacatecas. Ese día se renovó la titularidad del poder ejecutivo estatal. Adicionalmente, la ciudadanía zacatecana ejerció su derecho al voto para definir quiénes ocuparían los cargos de representación en los 56 ayuntamientos en disputa, compuestos por un presidente municipal y regidores, más treinta diputados al Congreso local; dieciocho electos por mayoría relativa [MR] en cada uno de los distritos electorales y doce electos bajo el principio de representación proporcional [RP]. Todo eso estaba en juego.

El resultado fue inesperado. El candidato electo para el Gobierno del estado resultó ser el diputado y exsenador de amplia trayectoria priista Ricardo Monreal Ávila, quien contendió blandiendo el estandarte del PRD, ya que meses antes de los comicios había roto con el PRI al no haber ganado la disputa por la candidatura tricolor para la gubernatura. Monreal, arropado por la Alianza por Zacatecas, conformada por el PRD y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM] alcanzó el 44 % de la votación, mientras que el candidato priista José Marco Antonio Olvera logró el 38,5 % de las preferencias ciudadanas, estableciendo unas elecciones competidas en donde el PRI perdió Zacatecas por primera vez en su historia. El PAN, a su vez, postuló como candidato al empresario Florencio Quezada Pérez, quien no contaba con experiencia política, por ello no fue capaz de estructurar un discurso político o una oferta sólida y creíble. Simplemente no pudo ni supo competir. Obtuvo el 13,2 % de los sufragios y se ubicó en el tercer puesto, muy lejos de los dos

auténticos competidores. El margen de victoria [MV] entre el ganador y el partido competidor inmediato fue apenas de 5,58 %, lo cual habla de una alta competitividad, y también permite apreciar una competencia entre dos fuerzas políticas con una tercera alternativa muy alejada de un posible triunfo (con un MV de 30,86 % respecto al primer lugar), por lo que inicia la configuración de un sistema bipartidista en Zacatecas: PRI-PRD, que solo duraría dos administraciones (ver Cuadro 1).

*Cuadro 1. Votación para la gubernatura de Zacatecas, elecciones 1998*

Partido político	Candidatura	Votos	% de votación	MV
Alianza por el Cambio PAN-PVEM	Florencio Quezada Pérez	63 987	13,18	
PRI	José Marco Antonio Olvera	186 725	38,46	
Alianza por Zacatecas PRD-PARM	Ricardo Monreal Ávila	213 804	44,04	5,58 %
PT	José Narro Céspedes	20 914	4,30	
Cand. no registrado		–		
Votos nulos		–		
Votación total		485 430		
% de participación		61,94		
Lista nominal		783 663		

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas [IEEZ].

La candidatura de Ricardo Monreal estuvo rodeada de diversas vicisitudes, no le fue fácil convertirse en candidato, para ello, primero,

tuvo que bregar contracorriente y participar en el proceso interno del PRI junto con otros militantes de ese partido que aspiraban, al igual que él, a la candidatura tricolor al Gobierno del estado. Al no conseguir dicha postulación decidió romper con el partido donde se había formado como político, el PRI. Después se vio envuelto en una serie de conversaciones y negociaciones con algunos de los partidos opositores para lograr que lo respaldaran en sus pretensiones políticas, hasta que, finalmente, consiguió el apoyo de AMLO y el PRD.

El gobernador Arturo Romo Gutiérrez, un cetemista de viejo cuño, tenía a su delfín, el senador y presidente del PRI estatal, Guillermo Ulloa Carreón. Romo buscó frenar la decisión del Comité Ejecutivo Nacional [CEN] priista de impulsar al exsenador Monreal, alentando confrontaciones entre los grupos y buscando favorecer a Ulloa Carreón (aunque desde el centro del país vetaron a Romo para tomar la decisión final). Mientras tanto, el empresario José Bonilla Robles, líder de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales [CNPR] y diputado federal por Fresnillo —y cacique de ese mismo municipio del que también había sido alcalde de 1980 a 1983— aparecía como el tercero en discordia al pretender la candidatura al Gobierno del estado. Ante la conflictiva interna, como colofón, el PRI resolvió que sería otro su abanderado. Siendo el Comité Directivo Estatal y los líderes de los sectores quienes se pronunciaron en favor de José Marco Antonio Olvera, que también contó con el aval decisivo de Genaro Borrego Estrada, exgobernador de la entidad de 1986 a 1992 (y adversario acérrimo de Romo), lo que se percibió como una imposición por parte del PRI central, generando un “éxodo de parte de la estructura corporativa y territorial del tricolor hacia el PRD” (Mirón Lince, 2014, p. 46).

Frente a esta circunstancia, Monreal encabezó en la capital zacatecana algunas nutridas manifestaciones de protesta por la falta de democracia al interior del PRI y decidió abandonar sus filas y convertirse en aspirante a la gubernatura por el PRD, partido que, a través de su presidente nacional, Andrés Manuel López Obrador, le dio su confianza y apoyo en ese momento para contender por el Gobierno de Zacatecas. El triunfo de Ricardo Monreal y el PRD fue

sorpresivo porque meses antes de realizarse los comicios el PRI llegó a tener una amplia ventaja en las encuestas sobre sus opositores, pero quizá esto (el triunfo opositor) se debió a la ruptura en el PRI. El desaseado y conflictivo proceso para elegir candidato a gobernador del estado en el PRI generó un ambiente de crispación y luchas internas que produjeron serias fracturas en el priismo local, miles de militantes rompieron filas al ver que su líder, Ricardo Monreal, no era beneficiado con la candidatura. Estos errores del PRI fueron factores definitorios en su derrota. El “fenómeno Monreal”:

[...] alteró radicalmente el panorama electoral zacatecano. Antes de ocurrir la ruptura, la elección [...] se presentaba como una contienda relativamente cómoda para el PRI, en la que solo la creciente oposición panista representaba riesgo en algunos municipios urbanos de la entidad y una lejana amenaza en la disputa por la gubernatura. (Ortiz Pinchetti, 1998)

Otro factor que ayudó a que Monreal ganara fue que había recorrido varias veces el estado, haciendo relaciones, comprometiendo lealtades, conquistando simpatías, infiltrando, incluso, a otros partidos y movimientos populares, como El Barzón (Ortiz Pinchetti, 1998). También contaba con una sólida trayectoria política en el estado.<sup>4</sup> Es decir, tenía un gran arraigo en la entidad y una ascendencia notable sobre ciertos grupos y sectores. Monreal también logró atraer el voto anti-PRI, que ya se manifestaba en el país y también en los estados, en eso Zacatecas no era una excepción. La entidad mostraba un paralelismo con lo que sucedía en el plano nacional, donde el PRI experimentaba, cada vez más, una pérdida de confianza y simpatía por parte de sectores sociales muy amplios. Así, Monreal ganó mayoritariamente el voto rural en el estado, un componente que explica su triunfo. Estos resultados fueron aleccionadores y deben entenderse

<sup>4</sup> Era “exdirigente de la Confederación Nacional Campesina [CNC] en la entidad, exregidor, exsecretario del ayuntamiento de Fresnillo, dos veces diputado federal y una senador, secretario general y presidente del PRI estatal, a Monreal solo le faltaba ser gobernador de Zacatecas” (*Proceso*, julio de 1998).

de cara a lo que vendría con los comicios presidenciales del año 2000. Esto es, México estaba viviendo tiempos de cambio espoleados desde la izquierda y la derecha ideológicas y partidistas, que no solo se presentaban en el plano federal, con una efervescencia ciudadana por un hecho inédito: la adelantada candidatura presidencial del panista Vicente Fox, que inició a finales de 1997 (Tejeda, 2005, pp. 70-72); y la llegada del perredista Cuauhtémoc Cárdenas al Gobierno de la capital del país en 1997, sino que estas condiciones de contraste político y lucha social se observaban y se hacían sentir en todos los niveles de Gobierno, desde las municipalidades, pasando por los congresos locales y las gubernaturas. En suma, el país se encontraba inmerso en un proceso de transición a la democracia. Zacatecas (y otras regiones) eran prueba de ello.

*Cuadro 2. Gobernadores de Zacatecas, 1992-2027*

Gobernador/a	Periodo de gobierno	Partido político o coalición	% de votación
Arturo Romo Gutiérrez	1992-1998	PRI	70,1
Ricardo Monreal Ávila (primera alternancia a nivel gubernatura)	1998-2004	PRD-PARM	44,0
Amalia García Medina	2004-2010	PRD	46,4
Miguel Alonso Reyes (segunda alternancia a nivel gubernatura)	2010-2016	Coalición Primero Zacatecas (PRI-PVEM-Panal)	43,19
Alejandro Tello Cristerna	2016-2021	Coalición Zacatecas Primero (PRI-PVEM-Panal)	38,51
David Monreal Ávila (tercera alternancia a nivel gubernatura)	2021-2027	Morena*-PT-PVEM- Panal-Zacatecas Juntos Hacemos Historia	49,33

Fuente: Elaboración propia con cifras del IEEZ.



\* En esta elección Morena participó por segunda vez para la gubernatura, y David Monreal Ávila, lo hizo por tercera ocasión. Antes lo había intentado en los comicios de 2010 con el PT, y en 2016 con Morena.

En un clima de confrontación y de amenazas a las y los candidatos perredistas por parte de las estructuras de poder del PRI, y de prácticas violatorias del derecho electoral más un sinnúmero de irregularidades y anomalías,<sup>5</sup> se presentó el triunfo de Ricardo Monreal, dándose la primera alternancia en la gubernatura de la entidad, con lo que el PRD obtenía su segunda gubernatura en nueve años de vida como organización política. La participación ciudadana, que fue bastante nutrida, ayudó a que no funcionaran ni los operativos de fraude ni los sistemas de presión y coacción hacia los votantes. Igualmente, la ciudadanía se apuntó una victoria con su comportamiento y lo sucedido en aquel año en Zacatecas. Ese era un signo alentador del proceso que el país estaba experimentando: el *civismo* y las *prácticas democráticas* desplegadas por la ciudadanía.

En resumen. El triunfo de la izquierda en Zacatecas en 1998 respondió a una multiplicidad de factores. Lo primero es que Arturo Romo fue un mal gobernante, mal evaluado por la ciudadanía, que se sentía agraviada por los abusos cometidos por su Gobierno: persecución de los opositores, impunidad y corrupción, y un deterioro palpable en la calidad de vida de la población. Luego, pesó también que al interior del PRI se produjera una escisión que lo condenó al fracaso. La imposición del candidato Olvera desde el centro del país tuvo fuertes repercusiones en el priismo local, fracturándolo y generando una enorme dispersión de la militancia, sobre todo campesinos y

<sup>5</sup> El PRI local desplegó, como en los viejos tiempos, las peores prácticas de la “alquimia” electoral para distorsionar el voto ciudadano e imponerse en las elecciones. El PRD denunció que el PRI había puesto en marcha la operación “Purgante”, con la que se distribuían entre los representantes de los partidos opositores alimentos que contenían un diarreico para obligarlos a retirarse de las casillas. También se documentó que en la jornada se usó tinta no indeleble para el sello de las boletas, pues se borraba de los pulgares de los electores. Adicionalmente, el IEEZ no publicó las listas de ubicación de casillas, originando desconcierto entre la ciudadanía al no encontrar el sitio donde le correspondía votar (*La Jornada*, 5 de julio de 1998).

grupos corporativos. Falló la tradicional disciplina que tanto había ayudado al mantenimiento del viejo partido de Estado. Ante esto, tuvo gran valía que el PRD haya actuado cohesionado en apoyo al candidato Ricardo Monreal, que contaba con gran arrastre popular, que creció aún más cuando fue capaz de romper con el centralismo establecido por el PRI hacia las entidades y, con ello, distanciarse de la imposición de candidaturas y el “dedazo”. Ganó la izquierda y en la elección subsiguiente refrendó su predominio.

Ya en el poder, Ricardo Monreal tuvo logros importantes en su administración, sobre todo si se comparaba con la de Arturo Romo, que había sido un desastre y terriblemente raquítica en cuanto a resultados. Monreal, supo, al mismo tiempo, construir una imagen de gobernante eficaz entre las capas populares de un amplio electorado. No sucedió lo mismo con los sectores de mayor escolaridad y mayores ingresos, que renegaban del populismo del gobernador y le señalaban un alto grado de corrupción en su Gobierno, fundamentalmente, en el ámbito de la construcción. Además, durante su sexenio, Monreal fue acusado públicamente por el expresidente Ernesto Zedillo de tener nexos con el narcotráfico, lo que el zacatecano negó categóricamente (Muro, 2007, pp. 79-80). Todos estos hechos constituyeron un escenario que le permitió al PRD ratificar la gubernatura en las elecciones de 2004.

Antes de dar paso a lo acontecido en la elección para gobernador en 2004, quiero mencionar que el PRD en la primera legislatura del Gobierno de Ricardo Monreal no obtuvo la mayoría congresual, por lo que se presentó un Gobierno dividido por primera vez en la historia del estado. En la segunda legislatura del sexenio monrealista el partido del sol azteca logró controlar el Congreso local y ello le permitió impulsar con más facilidad su agenda de Gobierno. Monreal contó con un mayor margen de maniobra que le benefició ampliamente (ver Cuadros 3 y 4).

*Cuadro 3. Integración de la LVI Legislatura, 1998-2001*

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	1	5	20	6
PRI	11	1	40	12
PRD	6	4	33,33	10
PT	–	2	6,66	2
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozaac.gob.mx/p/196>

*Cuadro 4. Integración de la LVII Legislatura, 2001-2004*

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	1	3	13,33	4
PRI	7	1	26,66	8
PRD	10	4	46,66	14
PT	–	2	6,66	2
Convergencia	–	1	3,33	1
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozaac.gob.mx/p/197>

## **La continuidad de la izquierda y el arribo de la primera mujer a la gubernatura de Zacatecas, 2004**

Después de la primera alternancia se presentaron las elecciones de 2004, en las que nuevamente el PRD obtuvo la victoria, logrando conservar el Gobierno de la entidad. En esa ocasión, la candidata de la izquierda era una vieja militante del Partido Comunista Mexicano [PCM], fundadora y presidenta del PRD, Amalia García Medina, quien fue la primera y, hasta la fecha, única gobernadora en Zacatecas. Además de haber sido la tercera mujer electa en la historia del país para ocupar la titularidad del poder ejecutivo en un estado de la República.<sup>6</sup> Los resultados llenaron de optimismo al perredismo zacatecano porque refrendaban el éxito obtenido en la entidad seis años atrás. Pero con el correr del tiempo quizá esa seguridad se convirtió en exceso de confianza, reflejándose esto en un pobrísimo desempeño por parte de Amalia García como gobernadora. La perredista no supo poner a buen recaudo el capital político con el que contaba su partido y que tanto trabajo le había costado construir a la izquierda en el país, después de vivir tiempos aciagos durante la hegemonía priista y el “salinato”.<sup>7</sup> Es más, Amalia García fue señalada por corrupción y por ser una viajera frecuente al extranjero. Muchas veces, se decía, esos viajes eran suntuosos y sin relación alguna con sus responsabilidades como gobernante.

García había ganado la contienda estatal obteniendo el 46,40 % de las simpatías del electorado, mientras que el segundo lugar le

<sup>6</sup> Las otras dos gobernadoras electas antes que Amalia García habían sido Griselda Álvarez, quien se impuso en las elecciones de Colima en 1979, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar una gubernatura en el país (ver, en este mismo libro, el capítulo correspondiente a Colima). La segunda fue Beatriz Paredes Rangel, que, en 1986, obtuvo un triunfo contundente en los comicios para la gubernatura del estado de Tlaxcala, entidad que gobernó entre 1987 y 1992 (ver el capítulo relativo a Tlaxcala, en este libro). También la precedió María Sauri Riancho, gobernadora interina de Yucatán de 1991 a 1993 (revisar el capítulo sobre Yucatán).

<sup>7</sup> Así se conoce al Gobierno encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), durante el cual hubo una política de represión y cerrazón hacia los perredistas.

correspondió al candidato del PRI, José Bonilla Robles, postulado por la coalición Alianza por Zacatecas, conformada con el Partido Verde Ecologista de México [PVEM] y el PT. Bonilla llegó al 33,40 % de la votación, dándose una elección no competitiva al presentarse un MV del 13 %. Y, de nuevo, un PAN muy rezagado, ubicándose en el tercer sitio con el 14,56 % del respaldo ciudadano, con lo que se ratificaba el bipartidismo estatal (ver Cuadro 5).

Sin embargo, hay que destacar que en esta elección se presentó un conflicto poselectoral inédito en la entidad, por lo menos en sus últimos 50 años de historia política (fue un proceso violento, lleno de acusaciones y denuncias entre los participantes). La oposición al PRD acusó a Ricardo Monreal y a diversos Gobiernos municipales de haber intervenido los comicios utilizando recursos públicos y programas sociales para comprar el voto ciudadano, afirmando, además, que vehículos oficiales hacían proselitismo en favor de las candidaturas perredistas, incluyendo la de Amalia García. Con lo que decían, los opositores, se violaba la ley electoral del estado. En este ambiente, José Bonilla, candidato de la Alianza por Zacatecas, se manifestaba en conjunto con sus seguidores en las calles de la capital estatal, diciendo que buscarían la anulación de las elecciones por haberse cometido fraude por parte del Gobierno de Monreal, y por haber configurado una elección de Estado. Se acusaba también al IEEZ por su actuación displicente o de abierta complicidad con el Gobierno, se le señalaba por haber sido durante la contienda un juez totalmente parcial en favor del perredismo. De hecho, se consideró la posibilidad de solicitar juicio político contra el presidente del consejo general del IEEZ por haber violado el Código Penal del Estado de Zacatecas. Bonilla, el 13 de julio de 2004, encabezó la “Marcha por la Dignidad y la Limpieza Electoral” con un nutrido contingente. También, como parte de las protestas, se tomó la presidencia municipal en Tlaltenango (Muro, 2007, pp. 91-93). Quién lo diría, eran tiempos, en esa región del país, donde el PRI era oposición y se manifestaba en el espacio público demandando democracia.

Al final, prevaleció el triunfo de Amalia García para ocupar la gubernatura de Zacatecas y las elecciones fueron avaladas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], que anunció la validez de la elección y entregó la constancia de mayoría a Amalia García el 11 de septiembre, después de una sesión en la que la votación de los magistrados electorales fue de seis votos en favor y uno en contra. Amalia García tomaba posesión como gobernadora del estado el domingo 12 de septiembre por un periodo de seis años (Muro, 2007, p. 97).

*Cuadro 5. Votación para la gubernatura de Zacatecas, elecciones 2004*

<b>Partido político o coalición</b>	<b>Candidatura</b>	<b>Votos</b>	<b>% de votación</b>	<b>MV</b>
PAN	Francisco López García	72 837	14,56	
Coalición Alianza por Zacatecas (PRI-PVEM-PT)	José Eulogio Bonilla Robles	167 024	33,40	
PRD	Amalia García Medina	231 979	46,40	13 %
Convergencia	Elías Barajas Romo	13 767	2,75	
Cand. no registrado		–		
Votos nulos		14 322		
Votación total		499 929		
% de participación		53.44		
Lista nominal		935 359		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEZ.

Con la llegada al poder de Amalia García se daba un paso adelante hacia la equidad, libertad, igualdad y una democracia más incluyente, incorporando de lleno a las mujeres a la vida pública y a los

espacios de poder y toma de decisiones, cargos de responsabilidad terminantemente prohibidos o muy acotados para las mujeres de manera histórica en México. Esta apertura hacia las mujeres era un componente muypreciado del proceso transformador que se observaba en el país. Con este hecho, se daba un cambio histórico consistente en reemplazar o renovar las prácticas acaecidas en las viejas estructuras políticas que acapararon hegemonícamente los hombres desde siempre. En 2023, eran diez las mujeres que gobernaban diversos estados de la República mexicana, equivalente al 31,25 % de los Gobiernos estatales. Aún debe avanzarse más en esta materia, no obstante, en los últimos años se ha registrado un notable progreso al respecto.<sup>8</sup>

Ciertamente, García no era la candidata del gobernador Monreal Ávila, quien apoyaba a Tomás Torres Mercado, que se había desempeñado como su secretario general de Gobierno y había ocupado una diputación federal en la LVIII Legislatura. Más aún, Monreal y García tuvieron a lo largo de los seis años de Gobierno de aquél, desencuentros recurrentes, que se extendieron hasta la campaña del PRD a la gubernatura del estado, e incluso se manejó desde el Gobierno que se podría llegar a una elección extraordinaria<sup>9</sup> donde el candidato perredista fuera, precisamente, Tomás Torres, quien había declinado en favor de Amalia García presionado por un acuerdo al que habían llegado el gobernador zacatecano y las dos principales figuras

<sup>8</sup> Las mujeres que gobiernan estados mexicanos al momento de escribir estas líneas son: Delfina Gómez Álvarez (Estado de México); Teresa Jiménez (Aguascalientes); Marina del Pilar Ávila (Baja California); Layda Sansores San Román (Campeche); Claudia Sheinbaum Pardo (Ciudad de México); María Eugenia Campos (Chihuahua); Indira Vizcaino Silva (Colima); Evelyn Salgado (Guerrero); Mara Lezama (Quintana Roo); y Lorena Cuellar Cisneros (Tlaxcala).

<sup>9</sup> Esta posibilidad se manejó debido a los señalamientos de la oposición de que se trataba de una elección de Estado, en donde el *monrealismo* se encargó de ensuciar la elección para que, eventualmente, la oposición impugnara los resultados y los comicios tuviesen que repetirse. Ricardo Monreal no veía con buenos ojos a Amalia García, pero tenía las manos atadas dado el acuerdo que tenía con AMLO y Cuauhtémoc Cárdenas. A pesar de lo cual intentó torpedear la contienda para imponer a su candidato.

nacionales del PRD en ese momento, López Obrador y Cuauhtémoc Cárdenas (Cano, 2004).

Durante la administración de Amalia García el PRD contó con la mayoría en el Congreso local durante las dos legislaturas de ese periodo de Gobierno. En la LVIII Legislatura el PRD alcanzó la mayoría con quince diputaciones. La segunda fuerza parlamentaria la tuvo el PRI con sus aliados, obteniendo diez diputados. Mientras que en la LIX Legislatura el perredismo logró nuevamente el control del Congreso al tener diez diputados, y el PRI, que integró la segunda bancada más numerosa, se quedó con solo siete (Cuadros 6 y 7). Estas conformaciones legislativas le dieron la posibilidad al Gobierno de García de trabajar con cierta holgura, pero no lo supo aprovechar y, como ya referimos, su desempeño fue precario, impactando en la voluntad de la ciudadanía zacatecana que, cuando salió a votar en la jornada electoral para renovar la gubernatura en 2010, lo hizo por el PRI, dándole una nueva oportunidad al otrora partido hegemónico. Con estos hechos, se daba la segunda alternancia en el Gobierno del estado, recuperando el Revolucionario Institucional la titularidad del poder ejecutivo, que mantendría por dos sexenios consecutivos.

*Cuadro 6. Integración de la LVIII Legislatura, 2004-2007*

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	1	3	13,33	4
Alianza por Zacatecas (PRI-PVEM-PT)	5	5	33,33	10
PRD	12	3	50	15
Convergencia	–	1	3,33	1
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozaac.gob.mx/p/7084>



Cuadro 7. Integración de la LIX Legislatura, 2007-2010

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	3	3	20	6
PRI	4	3	23,33	7
PRD	8	2	33,33	10
PT	2	2	13,33	4
Convergencia	1	1	6,66	2
PVEM	–	1	3,33	1
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozac.gob.mx/p/7085>

La segunda alternancia y el regreso del PRI

Tras un Gobierno errático de Amalia García y muy cuestionado por los resultados alcanzados, y una entidad sumida en el desconcierto, la violencia y la inseguridad, el PRI pudo regresar al Gobierno del estado con la candidatura de Miguel Alonso Reyes, experredista y exsecretario particular de Ricardo Monreal, quien estaba cobijado por la alianza Primero Zacatecas, compuesta por el PRI, PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal). De ese modo, se vivía la segunda alternancia en el Gobierno de Zacatecas (ver Cuadro 2). Los resultados obtenidos en aquella ocasión fueron 43,19 % de la votación para el neopriista. El candidato del PRD, Antonio Mejía Haro, un académico de prestigio y con amplia trayectoria política, liderando la coalición Zacatecas Nos Une con el partido Convergencia, logró el segundo sitio con el 23,22 % del respaldo ciudadano; mientras que la tercera posición fue a dar al PAN con Cuauhtémoc Calderón Galván, quien reunió votos

equivalentes al 16,95% del total; y el cuarto puesto fue para David Monreal Ávila, que contendió por el PT, siendo esta la primera vez que el hermano menor de Ricardo Monreal buscaba la gubernatura (Cuadro 8). Luego lo haría en dos ocasiones más, 2016 y 2021, ambas bajo el emblema de Morena, consiguiendo el triunfo, finalmente, en su tercer intento (cumpliéndose así el viejo adagio popular según el cual la “tercera es la vencida”). Quién sabe si esto se dio por la perseverancia para alcanzar sus ideales y contribuir a la construcción de mejores condiciones de vida para las y los zacatecanos o por la obsesión de poder; pero al final, David Monreal se hizo con la gubernatura de la entidad, como detallaremos en líneas posteriores.

En la derrota del senador Mejía Haro y del PRD en 2010 tuvo mucho que ver que Amalia García lo haya impuesto como candidato, propiciando con ello “una desbandada de militantes hacia otros partidos” (Reyes del Campillo, 2011, p. 6). Otro factor de la derrota del contendiente perredista fue que la ciudadanía, mayoritariamente, no tenía una buena impresión ni valoraba favorablemente la gestión de Amalia García y, en ese sentido, Mejía Haro nunca pudo desmarcarse de la figura de la gobernadora, lo cual terminó afectándolo y mermando sus simpatías populares.

Al mismo tiempo, deben considerarse otros factores como detonantes del retorno del PRI al poder. Uno de ellos, bastante significativo, fue el autoritarismo exhibido por el Gobierno de Amalia García, que la ciudadanía no vio con buenos ojos; más una crisis económica demoledora que sumió a buena parte de la sociedad en una situación de precariedad. Baste recordar que, en 2008, se presentó una crisis financiera internacional originada por el problema hipotecario en Estados Unidos, crisis global que se extendió como reguero de pólvora al resto del mundo, golpeando severamente a la economía mexicana más que a cualquier otro país de América Latina debido a su extrema dependencia con Estados Unidos. En la derrota del PRD también tuvieron incidencia las expectativas rotas frente al Gobierno federal del panista Felipe Calderón; y el repunte del PRI con la figura de Enrique Peña Nieto que, gracias a sus connivencias con Televisa,

encabezaba las encuestas de preferencias rumbo a las elecciones presidenciales que tendrían lugar en 2012 (León Mojarro, 2016, p. 72).

Otro aspecto que no puede desdeñarse para entender por qué el electorado de esta entidad hizo posible la victoria priista y su retorno al poder, fue que la ciudadanía percibió un sensible incremento de la violencia y la inseguridad, cosa que, en efecto, se disparó en Zacatecas a partir de 2010. Entonces, la preferencia electoral de la población viró hacia el PRI, pensando que el vetusto partido de Estado podría enfrentar la problemática con herramientas más sólidas y confiables y dando mejores dividendos. Así, el desencanto frente al Gobierno de Amalia García fue latente y se cristalizó en las urnas. El éxito conseguido por el Revolucionario Institucional y sus aliados fue muy claro, obteniendo un MV del 19,97 %, ventaja que no lograba desde las elecciones de 1992. También el PAN tuvo un ascenso en cuanto al respaldo ciudadano. El PRD, partido derrotado (acompañado de Convergencia), perdió en votación efectiva, frente a la elección anterior, veintitrés puntos porcentuales. En términos absolutos obtuvo casi 80 000 votos menos que en la elección de 2004, lo que suponía un gran retroceso en su capacidad de convocatoria.

*Cuadro 8. Votación para la gubernatura de Zacatecas, elecciones 2010*

Partido político o coalición	Candidatura	Votos	% de votación	MV
PAN	Cuauhtémoc Calderón Galván	111 613	16,95	
Coalición Primero Zacatecas (PRI-PVEM-Panal)	Miguel Alonso Reyes	284 327	43,19	19,97
Coalición Zacatecas Nos Une (PRD- Convergencia)	Antonio Mejía Haro	152 897	23,22	

PT	David Monreal Ávila	91 482	13,89	
Cand. no registrado		0		
Votos nulos		17 893		
Votación total		658 212		
% de participación		59,44		
Lista nominal		1 107 323		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEZ.

Con el margen de victoria registrado entre el primer lugar y el segundo contendiente se constituían elecciones no competitivas tal como había ocurrido en los comicios inmediatos anteriores para renovar el Gobierno del estado. En 2010, la participación electoral subió seis puntos porcentuales, ubicándose en el 59,44 %, lo que habla de una buena participación, aspecto que se presenta con cierta regularidad en este estado del país (Cuadro 8). El incremento en la participación pudo haber respondido al panorama de violencia e inseguridad que sufría la entidad. Al contrario de lo que suele suponerse en el sentido de que un entorno de violencia genera abstencionismo en unos comicios, en esa ocasión sucedió lo opuesto, la atmósfera de inseguridad impulsó a la ciudadanía a salir a las calles para respaldar a la opción que consideraba le podía dar más tranquilidad y seguridad. El partido beneficiado fue el PRI y la ciudadanía decidió endosarle la factura a la gobernadora saliente y al PRD.

Otro dato relevante en esta elección, compartido con otras entidades, es que las fuerzas contendientes eran cada vez más proclives a formar alianzas con otros partidos, convirtiéndose esta en la “estrategia dominante” por aquellos días en casi todo el país (Reynoso, 2011). Esto permitió que el voto ciudadano se concentrara en solo cuatro candidaturas a pesar de haber participado siete partidos políticos. Según podemos observar, en estos comicios se rompió el bipartidismo que había prevalecido en Zacatecas en las dos últimas

contiendas electorales, dado que, en realidad, en esta oportunidad hubo cuatro fuerzas políticas que lograron competir, si no con verdaderas posibilidades de triunfo sí logrando convocar a un porcentaje muy interesante del electorado participante.

*Cuadro 9. Integración de la LX Legislatura, 2010-2013*

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	2	4	20	6
PRI	6	–	20	6
PRD	1	4	16,66	5
PT	2	2	13,33	4
PVEM	4	–	13,33	4
Panal	3	–	10	3
Convergencia	–	2	6,66	2
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresoza.gov.mx/p/7103>

En relación con las elecciones legislativas durante el sexenio de Miguel Alonso Reyes, el PRI consiguió en la primera mitad de su Gobierno tener la mayoría del Congreso local de manera compartida con el PAN, cayendo el PRD a la segunda posición después de haber tenido la mayoría en tres legislaturas consecutivas (LVII, LVIII y LIX). En la LX Legislatura se dio la presencia parlamentaria de otras cuatro fuerzas políticas, PT, PVEM, Panal y Convergencia. En el segundo tramo del Gobierno priista nuevamente el tricolor controló el Congreso, pero esta vez en solitario y de manera contundente, logrando catorce diputaciones frente a seis del PAN y del PRD, cada uno. De nueva

cuenta, figuraron otros cuatro partidos políticos además de los tradicionales, PT, MC, PVEM y Panal (ver Cuadros 9 y 10).

*Cuadro 10. Integración de la LXI Legislatura, 2013-2016*

<b>Partido político</b>	<b>Mayoría relativa</b>	<b>Representación proporcional</b>	<b>% de votación</b>	<b>Totales</b>
PAN	–	2	6,66	2
PAN-PRD	4	–	13,33	4
PRI	13	1	46,66	14
PRD	–	2	6,66	2
PT	1	3	13,33	4
MC	–	1	3,33	1
PVEM	–	2	6,66	2
Panal	–	1	3,33	1
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozaq.mx/p/8672>

## **El refrendo del PRI en 2016**

El PRI retuvo el Gobierno de Zacatecas en 2016 con la candidatura de Alejandro Tello Cristerna, quien con la coalición Zacatecas Primero, integrada con el PVEM y el Panal, logró reunir 259 908 votos, equivalentes al 38,51 % de la votación total. Por su lado, David Monreal Ávila, en su segundo intento por ganar la gubernatura, pero su primera vez conteniendo como morenista, obtuvo 189 620 sufragios (28,10 %), colocándose en segundo lugar. A su vez, el PAN candidató a Rafael Flores Mendoza, alcanzando Acción Nacional la mayor

votación en su historia en una contienda por el Gobierno de la entidad, con 123 841 votos y un significativo 18,35 %, constatándose de esa manera que Zacatecas ya no era bipartidista, que iba a tercios (con la existencia efectiva de tres principales corrientes políticas) (Cuadro 11). Aunque esto cambiaría de nuevo en las elecciones de 2021, como ya revisaremos.

El MV fue de 10,41 %, lo que hizo que estas elecciones fueran apenas competitivas, a diferencia de lo ocurrido seis años antes. En 2016, también participaron otras cuatro candidaturas, una del Partido Encuentro Social [PES], una candidatura común del PT y Movimiento Ciudadano [MC] y dos candidaturas independientes, con lo que el voto se fragmentó en cierta medida (Cuadro 11). Aspecto este que, de algún modo, era un reflejo del incipiente contexto de pluralización política, pues comenzaba a bosquejarse en el estado un multipartidismo que aún es difícil saber si continuará en el futuro, pero que, por lo pronto, ya se ha presentado en dos ocasiones en la atmósfera política zacatecana: 2016 y 2021.

Por otra parte, en estos años ocurría un fenómeno de violencia generalizada en este estado del país, que, desde luego, afectaba poderosamente su vida política, social y económica. Había evidencia suficiente para afirmar que “varios actores y organizaciones criminales [estaban] interviniendo en los procesos electorales, ya sea sobre los candidatos, en las campañas o sobre la voluntad ciudadana” (Alvarado, 2019, pp. 59-60). Esta era una situación que se presentaba a nivel nacional, pero de modo muy exacerbado en el estado de Zacatecas, que, como ya señalé, estaba sobrellevando esta circunstancia desde, por lo menos, el 2010, año en que se recrudece esta problemática de violencia social, política y electoral y, frente a ella, se exhibe la inoperancia e incapacidad de los Gobiernos de todos los signos ideológicos y partidistas. De alguna manera, esto ha golpeado al electorado de la entidad, que se ha vuelto cada vez más escéptico y desconfiado en relación con la capacidad efectiva de la clase política a la hora de responder a las exigencias ciudadanas de paz y tranquilidad, más la atención de los derechos sociales y económicos de la población, que

tampoco gozan de buena salud y han sido estructuralmente abandonados por el Estado.

*Cuadro 11. Votación para la gubernatura de Zacatecas, elecciones 2016*

<b>Partido político, coalición o candidatura independiente</b>	<b>Candidatura</b>	<b>Votos</b>	<b>% de votación</b>	<b>MV</b>
Coalición Unidos por Zacatecas (PRD-PAN)	Rafael Flores Mendoza	123 841	18,35	
Coalición Zacatecas Primero (PRI-PVEM-Panal)	Alejandro Tello Cristera	259 908	38,51	10,41 %
Morena	David Monreal Ávila	189 620	28,10	
PES	Marco Antonio Flores Sánchez	55 791	8,26	
Candidatura común (PT-MC)	Magdalena del Socorro Núñez Monreal	31 736	4,70	
Candidata independiente	Alma Rosa Oller-vides González	7 582	1,12	
Candidato independiente	Rogelio Soto Acuña	6 285	0,93	
Cand. no registrado		0		
Votos nulos		19 919		
Votación total		694 682		
% de participación		61,39		
Lista nominal		1 131 459		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEZ.



Así, el estado de Zacatecas se ha convertido en los últimos años en un polvorín y en un frente de batalla entre cárteles de la droga y grupos delincuenciales. Se calcula que en la entidad son cinco los cárteles que tienen fuerte presencia hoy día,<sup>10</sup> impactando a este territorio minero con sus actividades ilícitas, viéndose esto reflejado en el aumento de los actos delictivos y la tasa de defunciones. Respecto a este último indicador el territorio zacatecano ocupa el segundo lugar a nivel nacional con una tasa de 57,69 por cada 10 000 habitantes, solamente detrás de Morelos, que registra una tasa de 60,38 en el periodo que va de enero a septiembre de 2022 (INEGI, 2023, p. 5). Estas cifras representan, de acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP], que el número de homicidios en Zacatecas se disparó a 666 durante el periodo reportado, es decir, más del doble de los 280 homicidios registrados una década atrás.

La lucha por el control de la plaza zacatecana se agudizó por sus propias características: es un lugar propicio para la producción, tráfico y la distribución de las drogas hacia EE. UU. Cuenta con rutas más o menos accesibles que permiten, dado lo despoblado de su territorio establecer laboratorios de producción y trasladar las drogas al país vecino. Recordemos que Zacatecas es uno de los estados que más expulsa a su población a otros estados de la República o al extranjero (a EE. UU. principalmente). Un dato adicional, que explica la explosión de violencia en esta región de México, es que el fentanilo (un opioide mucho más potente y adictivo que la heroína) se convirtió en años recientes en la droga favorita de los estadounidenses; y Zacatecas, es el epicentro de su producción.

Este contexto de violencia, descomposición social y franca debilidad institucional, y sus efectos sobre la vida política que se muestran mediante las intervenciones de los delincuentes en los comicios, en formación de Gobiernos, en la cooptación de las élites gubernamentales, en la captura de agencias estatales, en el amedrentamiento o

<sup>10</sup> El Cártel del Golfo, del Noreste, de Sinaloa [CDS] y Jalisco Nueva Generación [CJNG], además del grupo Los Talibanes, una célula de lo que fueran Los Zetas.

amenazas hacia las y los candidatos, o en forzar muchas veces la negociación de los actores formales con los delincuentes que dominan territorios y grupos de electores; se ha hecho patente de manera dramática en Zacatecas, induciendo al electorado a retirarle el apoyo al PRI y buscar nuevas alternativas (pero no sin cierta desconfianza). Además, en más de una ocasión, frente a este descompuesto panorama político, ha existido la connivencia de las autoridades, que pactan con el crimen organizado formando Gobiernos débiles (por subordinados), ilegítimos, ilegales, irresponsables, lastimando así la democracia, la gobernanza y la integridad electoral (Alvarado, 2019, p. 60). En 2021, la votación dio un nuevo vuelco y dirigió el voto zacatecano mayoritario hacia la izquierda, favoreciendo a David Monreal Ávila, quien, como ya señalé, había sido candidato en dos ocasiones anteriores.

Por lo demás, este personaje también se benefició del envión electoral que ha representado para muchas candidaturas morenistas, en distintos niveles de competencia, la figura del presidente AMLO, que, en algo inédito para la vida política de México, sigue gozando en la parte final de su Gobierno de gran aceptación entre una amplísima franja del electorado, rondando el 68% de aprobación ciudadana (Oraculus, 3 de julio de 2023).<sup>11</sup> Sin el “efecto AMLO” no puede entenderse adecuadamente lo que ha sucedido en nuestro país desde 2018 a la fecha en el plano electoral, tanto a nivel nacional con el triunfo en la presidencia como en los niveles estatal y local, donde Morena ha conquistado hasta junio de 2024 veinticuatro gubernaturas, cientos de municipios y varios congresos estatales, gobernando, en este momento, a siete de cada diez mexicanos.

En lo concerniente al Congreso local, he de decir que la primera legislatura de este quinquenio dominado por el PRI estuvo caracterizada porque este partido junto con sus aliados, PVEM y Panal, lograron la mayoría absoluta en el Congreso, cosa que no se veía desde la

<sup>11</sup> Estas mediciones pueden consultarse en: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

LV Legislatura (1995-1998) cuando el PRI había ganado los dieciocho distritos de mayoría relativa más dos diputados de representación proporcional, con lo que logró el 56,66 % de la conformación de la cámara. En esa ocasión estuvo a dos diputaciones de tener la mayoría calificada. En esta LXII Legislatura, en su primera participación en este tipo de elección en el estado, Morena se ubicó en una clara segunda posición, muy por arriba del PAN y el PRD.

*Cuadro 12. Integración de la LXII Legislatura, 2016-2018*

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	–	2	6,66	2
PAN-PRD	2	–	6,66	2
PRI	–	1	3,33	1
PRI-PVEM	11	–	36,66	11
PRI-PVEM-Panal	4	–	13,33	4
PRD	–	1	3,33	1
PT	–	2	6,66	2
Morena	1	6	23,33	7
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congreso Zac.gob.mx/p/13339>

En la segunda legislatura de la administración de Tello Cristera el PRI repitió como primera fuerza, pero ahora tan solo con nueve diputados, aunque si consideramos que integró con el PAN y el PRD la coalición Por México al Frente, contaba con un total de quince diputaciones. Morena obtuvo nuevamente siete diputados y se conservó como segunda fuerza congresual, que sumados a los diputados del PT y Encuentro Social daban doce diputaciones, dada la coalición

Juntos Haremos Historia, que se conformó en esa oportunidad en Zacatecas para las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y los ayuntamientos.

*Cuadro 13. Integración de la LXII Legislatura, 2018-2021*

Partido político o coalición	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	1	2	10	3
PRI	6	3	30	9
PRD	2	1	10	3
PT	2	1	10	3
PVEM	–	1	3,33	1
Morena	4	3	23,33	7
MC	1	–	3,33	1
Panal	–	1	3,33	1
PES	2	–	6,66	2
Partido Paz para Desarrollar Zacatecas*	–	–	–	–
Candidaturas independientes	–	–	–	–
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozaac.gob.mx/p/16939>

\* Partido local.

## **“La tercera es la vencida”: el *monrealismo* y Morena como factores predominantes, 2021**

Antes de ir a los acontecimientos que definieron la elección de 2021, debo recordar que, como parte de la reforma electoral federal de 2014, se estableció, entre otras cosas, ajustar “los periodos gubernamentales para hacer coincidir las elecciones estatales con las federales —en 2016 se eligió un gobernador [en Zacatecas] para cinco años; los ayuntamientos y legislatura fueron primero de dos años, luego seguirían por trienios—” (Flores, 2021).

En efecto, la “tercera es la vencida”, y así fue en los comicios para la gubernatura de Zacatecas en 2021. No solo es un dicho popular que se cumplió, sino que fue el lema de campaña que David Monreal Ávila utilizó a lo largo de su tercer intento por llegar al Gobierno del estado. Monreal, que ya había acumulado dos derrotas al hilo como aspirante a la gubernatura, finalmente alcanzó el triunfo y dio cabida a que el “clan *monrealista*” reconquistara el poder en su estado natal. A decir verdad, el fuerte incremento en las simpatías del obradorismo a nivel nacional (el “efecto López Obrador”) contó y fue determinante en la victoria de 2021, pero también debe reconocerse que los hermanos Monreal han logrado construir a lo largo del tiempo una red de poder muy extensa en el estado, que, de hecho, no se ha ido desde 1998 y que le permite a esta familia tener gran autoridad y la posibilidad efectiva de controlar estructuras políticas, recursos e influir en actores o sectores sociales que son determinantes a la hora de inclinar la balanza en unas elecciones. El pasado es presente en Zacatecas (Flores, 2021)

En ese contexto, la renovación de la gubernatura de Zacatecas se desarrolló muy favorablemente para la izquierda, que había retrocedido de forma sustancial en los últimos doce años. Después de dos Gobiernos priistas, que defraudaron completamente a la población zacatecana por su ineficiencia y falta de pericia para enfrentar las problemáticas del estado y atender las demandas ciudadanas, y por

haber sido señalados de corrupción, desvío de recursos públicos y de afrontar demandas penales ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas [FGJE] por el supuesto delito de fraude, fue posible el regreso de la izquierda con Morena a la cabeza. Este partido lideró la coalición Juntos Haremos Historia en Zacatecas, que integró al PT, PVEM y Panal-Zacatecas, logrando ganar la elección para gobernador al captar 340 934 votos (28,15 %), superando a la candidata Claudia Anaya Mota de la coalición Va por Zacatecas, que integraron el PRI, PAN y PRD, quien se quedó a menos de siete puntos porcentuales del ganador, con el 21,92 % de la votación (265 557 sufragios). De manera que el MV esta vez fue de 6,23 %, lo que significó que los comicios fueran competitivos. La participación una vez más fue aceptable, alcanzando el 57,06 %, a pesar de un entorno de violencia que llegó a su punto más álgido en ese año electoral. En estas elecciones se dio una fragmentación del voto al presentarse ocho candidaturas, cosa que no había sucedido en esta entidad. Como sabemos, la

[...] fragmentación remite a la distribución de los votos entre los partidos o candidaturas en competencia. Cuanto más concentrados estén los votos en una sola candidatura o partido, menor será la fragmentación, y viceversa. [...] Cuando no existen alianzas electorales, el número de candidaturas es igual al número de partidos; sin embargo, la alianza de dos o más partidos reduce el número de candidaturas, aunque los partidos permanezcan. (Reynoso, 2011, pp. 219-220)

En este caso se conformaron dos grandes alianzas que aglutinaron a siete partidos, y eso pudo haber concentrado la votación en únicamente dos candidaturas; sin embargo, contendieron otras siete personas por el Gobierno del estado, lo que dispersó el voto, lo fragmentó (ver Cuadro 14).

Cuadro 14. *Votación para la gubernatura de Zacatecas, elecciones 2021*

Partido, coalición o candidatura independiente	Candidatura	Votos	% de votación	MV
Coalición Va por Zacatecas (PRI-PAN-PRD)	Claudia Anaya Mota	265 557	21,92	
Coalición Juntos Haremos Historia en Zacatecas (Morena-PT-PVEM-Panal-Zacatecas)	David Monreal Ávila	340 934	28,15	6,23 %
MC	Ana María Romo Fonseca	19 428	1,60	
PES	María Guadalupe Medina Padilla	13 400	1,10	
FXM	Miriam García Zamora	11 483	0,94	
Paz para Desarrollar Zacatecas*	Flavio Campos Miramontes	11 377	0,93	
Partido del Pueblo*	Javier Valadez Becerra	5 741	0,47	
Redes Sociales Progresistas	Fernanda Salomé Perera Trejo	2 659	0,21	
Movimiento Dignidad Zacatecas*	Bibiana Lizardo	1 946	0,16	
Cand. no registrado		0		
Votos nulos		18 174		
Votación total		691 067		
% de participación		57,06		
Lista nominal		1 211 037		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEZ.

\* Partidos locales.

Pero no todo fue miel sobre hojuelas para David Monreal o para Morena. Estas elecciones estuvieron inmersas en un contexto de violencia. Según el SNSP al iniciar el 2021, Zacatecas era la entidad con más asesinatos del país, con una tasa de 6,44 homicidios por cada 100 000 habitantes, superando a Baja California, Colima, Chihuahua y Guanajuato. Otro dato revelador es que, entre 2016 y 2021, es decir, durante el Gobierno de Tello Cristerna, se concentraron más del 70 % de las desapariciones reportadas históricamente en el estado, alrededor de 3 000. Estos hechos se registraron, fundamentalmente, en los municipios de Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe, Río Grande, Jerez, Villa de Cos, Valparaíso, Calera, Ojocaliente y Sombrerete (Valadez, 2022). Estos son los peores indicadores de violencia e inseguridad en la historia de la entidad. Todo esto configuraba un escenario difícil de atender, altamente complejo, frente al cual la ciudadanía demandaba atención y soluciones; y fue, sin duda, una causa de la derrota del PRI en 2021, ya que su gobernador, Alejandro Tello Cristerna, fue, presumiblemente, el principal responsable de todo ello.

Había otro nubarrón en el cielo zacatecano. En esta entidad, el partido Morena, como sucede en otros estados del país o en el plano federal, experimenta divisiones y conflictos que, eventualmente, pueden avanzar y convertirse en rupturas al interior del morenismo, que lleven a la división, a la inoperancia o de plano a la parálisis política y, desde luego, al retroceso respecto a la captación de votos que ha logrado este partido en los últimos años a distintos niveles. Un ejemplo de estas pugnas en Morena, lo encontramos en un personaje que ha brillado en la vida política por oportunista, el senador José Narro Céspedes (que ahora milita en el morenismo) y que es antagonista de David Monreal. Narro definió en su momento al *monrealismo* como “un cacicazgo político”, argumentando que en ese grupo político se habían definido prácticamente todas las candidaturas de Morena para presidencias municipales y diputaciones locales en el proceso electoral 2020-2021. Es verdad, Narro fue un damnificado del *monrealismo*, ya que fue aspirante a ser candidato de Morena para la



gubernatura, pero se vio desbancado por las aspiraciones de David Monreal, con lo que se truncó su viejo sueño de ser gobernador.

Y, de hecho, es precisamente esta actitud y este posicionamiento adoptado por el movimiento *monrealista*, lo que puede terminar fracturando al morenismo de la entidad. Por ahora, el electorado, o una parte importante de él, y muchos actores políticos estatales y nacionales, confían en Morena, y simpatizan, por igual, con la causa, con la lucha y con el movimiento de los Monreal Ávila, pero hay que decirlo, este partido no ha entregado muy buenos dividendos en ocho años de existencia. Se le ve desorganizado, desinstitucionalizado, dándole cabida y muchas veces preferencia a grupos o a individuos que llegan al partido en busca de candidaturas y se las conceden, haciendo a un lado a la militancia, a los que han acompañado y sedimentado al movimiento obradorista, incluso desde antes de la formación de Morena, apartándose de todas aquellas personas que, seguramente, han hecho o tienen más méritos dentro de Morena para acceder a las candidaturas. Esto puede terminar generando que las bases sociales se alejen de esta institución política, como ha sucedido con otros partidos (léase PRI y PRD). Pero también con más partidos que, en México, al construir una *partidocracia* ponen tierra de por medio con sus militancias y, así, se debilitan ellos mismos y hacen flaquear, como correlato, a la democracia representativa.

Por otro lado, como ya decía, mientras esto ocurría en el terreno electoral, la violencia en Zacatecas continuaba y, de hecho, afectaba los comicios con las particularidades que hemos mencionado (intervención de los delincuentes, cooptación de élites políticas, captura de agencias estatales, amenazas a candidatos, negociación de los actores formales con delincuentes, etcétera). Todo esto, como puede suponerse, trastoca la democracia y ese es uno de los principales retos que Morena y David Monreal tienen en esta entidad del centro del país. Esa es la principal demanda social, la necesidad urgente: la atención de la violencia, para disminuir sensiblemente sus efectos destructivos en todos los ámbitos de la vida. El reto no es nada sencillo. Habrá que ver cómo se desenvuelve la izquierda morenista

frente a este viraje que dio la sociedad en Zacatecas, confiando en este proyecto que por muchos años ha encabezado López Obrador, pero que, no puede olvidarse, está llegando a su fin, es decir, el trayecto institucional de AMLO (no sabemos si su liderazgo también), está a punto de concluir (en septiembre de 2024) según él mismo lo ha dicho hasta el cansancio y lo establece la Constitución, así que con toda seguridad los equilibrios de poder cambiarán al interior de la actual coalición gobernante a nivel nacional con sus efectos en lo subnacional; y, también, se matizarán algunos de los ejes que han articulado el proyecto político de la Cuarta Transformación (4T), algunos inclusive pueden desaparecer.

En lo referente a la integración del Congreso local en su LXIV Legislatura, puede observarse que, nuevamente, el partido o grupo político que se impuso en la elección para la gubernatura contó con la mayoría en la Cámara de Diputados estatal. En esta legislatura Morena ganó la mayoría al obtener doce diputaciones, ocho de MR y cuatro de RP; así que en el periodo que hemos estudiado en el presente capítulo no se presentó, más que una sola vez, un Gobierno dividido, cuando en la LVI Legislatura (1998-2001), Ricardo Monreal ganó la reyerta comicial para renovar el Ejecutivo estatal, pero perdió la mayoría en el Congreso ante el PRI. Todas las demás veces quien ha ganado la gubernatura ha obtenido, por igual, la mayoría congresual. Esto puede interpretarse en el sentido de que la ciudadanía zacatecana considera que, para que un Gobierno pueda implementar y sacar adelante su agenda política, hay que respaldarlo con la mayoría legislativa. Esta característica no se corresponde con lo que durante largo tiempo ocurrió en el plano federal, en donde desde 1997 hasta el 2018 se presentaron Gobiernos divididos, al tener un partido la presidencia del país, pero no contar con la mayoría en el Congreso de la Unión. Este es un claro ejemplo de cómo puede haber divergencias entre una transición nacional y una subnacional.

Cuadro 15. Integración de la LXIV Legislatura, 2021-2024

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	% de votación	Totales
PAN	2	1	10	3
PRI	5	2	23,33	7
PRD	2		6,66	
Morena	8	4	40	12
PT	1	2	10	3
Nueva Alianza Zacatecas		1	3,33	1
PVEM		1	3,33	1
PES		1	3,33	1
MC				
FXM				
Paz para Desarrollar Zacatecas				
Partido del Pueblo				
La Familia Primero				
Redes Sociales Progresistas				
Movimiento Dignidad Zacatecas				
Candidaturas independientes				
Totales	18	12	100	30

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <https://www.congresozac.gob.mx/64/v22001#>

## **Distribución de municipios entre partidos o coaliciones, 1998-2021**

De las nueve elecciones realizadas en Zacatecas de 1998 a 2021 para definir las quinientas dos presidencias municipales que estuvieron en juego, el PRI ganó en solitario ciento sesenta y nueve, lo que representa el 33,66 % del total de municipios. El PAN, por su parte, ganó setenta y cinco ayuntamientos, equivalentes al 14,94 %, y el PRD sesenta y dos, que representan un 12,35 % del total. Si sumamos estos porcentajes tenemos un contundente 60,95 % respecto al total de municipios ganados en la entidad. A su vez, el PRI, compitiendo en diversas coaliciones a lo largo del periodo estudiado obtuvo cincuenta y siete victorias municipales, igual al 11,35 % del total de ayuntamientos. Mientras que el PAN conquistó treinta y seis municipios en distintas elecciones al conformar coaliciones, correspondiente al 7,17 %, y el PRD se impuso también yendo en coalición en sesenta y ocho ayuntamientos (13,54 %). Sumando estos tres últimos porcentajes nos da como resultado 32,06 %, que adicionado al 60,95 % del otro total, tenemos 93,01 %. Porcentaje que nos indica que entre estos tres partidos se repartían casi la totalidad de los municipios en Zacatecas durante el lapso que hemos abordado en este estudio (Cuadro 16). Si observamos por separado a los tres partidos sumando sus porcentajes en cada modalidad (en solitario o coaligado), nos damos cuenta de que el PRI alcanzó el 45,01 % de las victorias a nivel municipal, el PAN 22,11 % y el PRD 25,89 %.

Los datos arrojados establecen que el PRI ocupó el primer lugar en cuanto a ganar municipios se refiere, el PRD el segundo y el tercer puesto fue para el PAN. También nos percatamos que en este tipo de elección lo que se dio fue un tripartidismo. Esta particularidad no se presentó en las elecciones para gobernador en donde durante los dos primeros sexenios del periodo del que nos hemos ocupado se dio un claro bipartidismo.

*Cuadro 16. Distribución de los ayuntamientos de Zacatecas por partido político o coalición, 1998-2021*

	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016**	2018	2021	Totales
<b>Partido político</b>	<b>Número de ayuntamientos ganados</b>									
PAN	10	12	6	9	15			14	9	75
PRI	33	26	16	26		36		19	13	169
PPS										
PARM										
PDM										
PSUM										
PST										
PRD	10	16	30					4	2	62
PT	3	2	2	5	4	1	3	3	4	27
PVEM						4		4	5	13
Convergencia/MC		1					2	1		4
Coalición Alianza por Zacatecas (PRI-PVEM-PT)			3							3
Coalición Alianza por Zacatecas (PRD-Convergencia)				18						18
Coalición Primero Zacatecas (PRI-PVEM-Panal)					25					25
Coalición Zacatecas nos Une (PRD-Convergencia)					14					14

Coalición Rescatemos Zacatecas (PAN-PRD)						16				16
Coalición Unidos por Zacatecas (PRD-PAN)							20			20
Coalición (PRI-PVEM)							21			21
Coalición Zacatecas Primero (PRI-PVEM-Panal)							8			8
Candidatura Independiente*						1				1
Partido Paz para Desarrollar Zacatecas								1	1	2
FXM									2	2
Partido del Pueblo									3	3
Panal							2	4	4	4
Morena							2	8	15	15
Totales	56	57	57	58	58	58	58	58	58	502

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEZ. <https://www.IEEZ.org.mx/PE.html>

\* Raúl de Luna Tovar se convirtió en el primer presidente municipal del país en llegar al cargo por la vía independiente. Gobernó el municipio General Enrique Estrada en Zacatecas de 2013 a 2016.

\*\* El 5 de junio de 2016 se realizaron elecciones en los 58 municipios del estado, pero en la ciudad de Zacatecas, donde había ganado la morenista Soledad Luévano Cantú, “el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas [TRI/JEEZ], decidió anular la elección a partir de la solicitud hecha por el PRI, a causa de irregularidades que después el tribunal determinó como graves, ya que ponían en juego la credibilidad y la equidad de las elecciones: eventos durante el periodo de precampañas, así como discrepancias con respecto del informe de gastos correspondiente. En diciembre del mismo año se llevaron a cabo elecciones extraordinarias para el ayuntamiento de la capital. La ganadora de las elecciones extraordinarias fue Judith Guerrero López de la coalición PRI-PVEM-Panal” (Bárcena, Valdés y López, 2020, p. 140).

A partir del Cuadro 16, se observa que en los comicios de 2018 y 2021 el voto se fragmentó al contender en el primer año nueve partidos, y en 2021 la situación se repite al tener diez contendientes. De ese modo, el sufragio popular se dividió y el tripartidismo desapareció haciéndose presente el pluralismo político vía el multipartidismo. También se aprecia que en 2018 hay una cuarta fuerza política, Morena, que ya en los comicios de 2021 se coloca como la primera fuerza política en la entidad en lo relativo a elecciones de ayuntamientos, ganando quince de ellos.

Otro partido político que, si bien no ha sido muy relevante, sí ha mantenido una presencia constante, es el PT, que a lo largo de los años que hemos repasado consiguió veintisiete triunfos en municipios, siempre ganando, aunque sea, un ayuntamiento en cada elección durante este periodo. De modo que revisando los datos contenidos en el Cuadro 16 resalta el hecho de que el PRI, PAN y PRD hayan logrado imponer su predominio de 1998 al 2018, veinte largos años de transición a la democracia en Zacatecas que han virado, nuevamente, hacia la izquierda, pero ahora con un novel partido fundado por el actual presidente de México, AMLO, cambiando el mapa electoral en la entidad.

Para cerrar este apartado menciono un dato interesante en relación con el nivel municipal, que no se muestra en el Cuadro 16, pero que creo vale la pena señalar. En la capital zacatecana se han presentado cinco alternancias: en 1998 del PRI al PRD; en 2007 del PRD al PAN, cuando Cuauhtémoc Calderón Galván gana con el 37,04 % y luego se convierte en candidato panista al Gobierno del estado. En 2010, se experimenta este cambio del PAN a la coalición Primero Zacatecas, conformada por el PRI, PVEM y Panal. En 2018, el PRI y sus aliados pierden con Morena, que es la primera vez que gana la capital del estado. Y, finalmente, la quinta y más reciente alternancia se produce cuando Morena pierde frente al PVEM en 2021. De modo que es posible sostener que la ciudad de Zacatecas es una tierra de pluralidad política, por lo menos así lo consignan los datos.

## Consideraciones finales

Zacatecas fue el segundo estado de la República en alternar a la izquierda, solo después del Distrito Federal, que lo había hecho un año antes con el histórico triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas. También fue la séptima alternancia estatal en el país.<sup>12</sup> Esto fue relevante, en sí mismo, porque la izquierda, aunque tenía una amplísima trayectoria y mucha historia en México, vivió durante mucho tiempo el destierro político, sobre todo, en el largo y sangriento periodo del autoritarismo priista y, de manera señalada, durante el “salinato” y el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Así que, abrir paso a la democracia incluyente y receptora de la pluralidad ideológico-político-partidista, era muy positivo para el proceso de cambio político.

De este modo, Zacatecas rotaría en la gubernatura en tres oportunidades, la primera sería del PRI al PRD (1998), para luego hacerlo del PRD hacia el PRI (2010) y, por último, el más reciente viraje se dio del PRI a Morena (2021), cumpliéndose así un ciclo de tres alternancias entre igual número de fuerzas políticas, distinguiéndose estas por ocupar en el espectro ideológico la izquierda (PRD y Morena) y el centroderecha [PRI].

Por lo demás, hay que decir que este estado minero se caracterizó por tener un proceso de transición que primero experimentó el bipartidismo (desde 1998), con el PRD y el PRI como actores centrales; y el PAN como actor secundario, manteniéndolo a lo largo de dos sexenios, para, posteriormente, instalarse en un tripartidismo (con el PAN incluido), convirtiéndose luego en multipartidismo o, por lo menos, observando la presencia de varias fuerzas políticas efímeras, fragmentando el voto ciudadano. No sabemos muy bien si esto actuó como acicate de la democracia o como aspecto que refleja un cierto desconcierto, confusión, o simplemente dispersión de las propuestas

<sup>12</sup> Únicamente la antecedieron Baja California (1989), Guanajuato (1995); Jalisco (1995); Querétaro (1997); Nuevo León (1997) y el Distrito Federal (1997). Aguascalientes (1998) y Tlaxcala (1998) lo hicieron el mismo año, pero meses después que Zacatecas.



y, por tanto, distrae (confunde) al electorado llevándolo a la indefinición y a la dificultad para discernir y ponderar adecuadamente las distintas ofertas políticas.

Una particularidad más de este proceso democratizador es que Zacatecas apenas vivió un Gobierno dividido en veintiséis años, lo cual se presentó en la LVI Legislatura (1998-2001), durante el primer tramo del Gobierno de Ricardo Monreal. En concreto, la ciudadanía zacatecana parece querer decir que cuando elige a un Gobierno del estado considera oportuno, a la par, otorgarle el control legislativo, lo que puede, en efecto, coadyuvar a que el titular del poder ejecutivo tenga mayores probabilidades de hacer prosperar su agenda de Gobierno, que, muchas veces, desde luego, requiere del apoyo de las y los legisladores para sacar adelante su proyecto, sus iniciativas. Eso habla de una cierta madurez (y estrategia) política del electorado ante un escenario local que, necesariamente, está impregnado del acontecer y de los sentires políticos nacionales, donde lo característico es la polarización (por lo menos desde 2006), la división y el encono que, muchas veces, lleva al inmovilismo, a que los Gobiernos divididos se bloqueen y sus iniciativas no prosperen. Los zacatecanos parecen haber querido evitar esta vía.

Un aspecto que debe subrayarse es que este estado vive y ha vivido, durante un dilatado periodo, un cacicazgo político (los Monreal representan esta problemática). Esto es algo recurrente en el país, donde los grupos de poder, las familias o los personajes que han tenido éxito económico o político en la región o el estado de que se trate logran establecer cierta predominancia, instituyendo, muchas veces, Gobiernos oligárquicos que aparentaban jugar a la democracia, ser demócratas; pero en realidad dominan y controlan los espacios de poder en beneficio de unos cuantos. El poderío de los gobernadores creció, además, con cambios políticos originados en el país en los años noventa cuando ganaron más autonomía frente al presidente de la República, lo que les permitió convertirse en un contrapeso. A primera vista, esto podría percibirse como un cambio democrático en un Estado históricamente centralista como el mexicano, no

obstante, lo que sucedió fue que los gobernadores se convirtieron en caciques corruptos y ambiciosos, en pequeños señores feudales, atesorando gran poder, realidad que se vio fortalecida con la reforma fiscal emprendida por el Gobierno de Ernesto Zedillo en 1998, con la que se concedió a los estados de la Federación mayor autonomía financiera y más fondos, disminuyendo así una herramienta de presión y control con la que contaba el centro político del país sobre las entidades. Esta condición hizo posible que los gobernadores tuvieran mayor margen de intervención y dominio sobre sus estados y que usaran con mayor facilidad (e impunidad) el erario para enriquecerse (Paxman, 2018, pp. 12-13). Fue el caso de Amalia García Medina, Miguel Alonso Reyes y Alejandro Tello Cristerna, gobernadores zacatecanos que fueron señalados de alta corrupción.

La alternancia, que ciertamente se ha presentado en la gubernatura del estado en tres ocasiones, no es, ni debe ser vista, como una condición *sine qua non* de la democracia. Sin embargo, es bueno y eso debe reconocerse en el proceso de cambio político experimentado por Zacatecas, que las condiciones para alternar en el poder estén presentes y se mantengan aun después de veinticinco años de contiendas políticas y transformaciones institucionales en materia electoral. Pero también es indispensable observar que, aunque se dé la alternancia en una comunidad política, muchas veces subsisten grupos de poder que simplemente le dan continuidad a las connivencias o preferencias (privilegios) dentro del esquema de poder político y económico de esa comunidad, y que aun alternando o rotando en el poder no garantizan el cambio o la transformación (para bien) de sociedades altamente desiguales e inequitativas, o violentas, como lo es la zacatecana. Todavía falta ver cuál será el desempeño del Gobierno morenista (del segundo *monrealista*), si verdaderamente empuja, o no, un cambio democrático en la entidad y ayuda al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El tiempo responderá la pregunta.

## Bibliografía

- Alvarado Mendoza, Arturo (2019). Violencia política y electoral en las elecciones de 2018. *Alteridades*, 29(57), 59-73.
- Bárcena Juárez, Sergio Arturo, Valdés Zamora, María Fernanda y López Díaz de León, María Fernanda (2020). De la hegemonía al multipartidismo. Las bases de la alternancia municipal en Zacatecas. *Apuntes Electorales*, 19(62), 127-160.
- Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence (2016). The Struggle for Sub-national Democracy. *Journal of Democracy*, 27(2), 155-169. <https://muse.jhu.edu/article/614525>
- Bizberg, Ilán (1990). *Estado y sindicalismo en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Cano, Arturo (3 de julio de 2004). Un triunfo del PRD en Zacatecas curaría al partido en todo el país: Carlos Navarrete. *La Jornada*.
- Cansino, César (2000). *La transición mexicana. 1977-2000*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Colomer, Josep Maria y Beale, Ashley L. (2021). *Democracia y globalización. Ira, miedo y esperanza*. Barcelona: Anagrama.
- Dahl, Robert, A. (1996). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Fernández Santillán, José (2004). Cambio político. En Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel (coords.), *Filosofía política II: Teoría del Estado. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*. Madrid: Editorial Trotta
- Flores Zavala, Marco Antonio (24 de marzo de 2021). El presente del pasado: elecciones en Zacatecas. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/03/el-presente-del-pasado-elecciones-en-zacatecas/>
- Gómez-Tagle, Silvia (ed.) (2015). *Alternativas para la democracia en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo y Cadena-Roa, Jorge (1994). *La República mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. [3 tomos].

Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/*La Jornada*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (27 de febrero de 2023). *Estadística de defunciones registradas [EDR], enero a septiembre de 2022 (preliminar)*. [Comunicado de prensa núm. 133/23], 1-39. [https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/EDR/edr2022\\_3t.pdf](https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/EDR/edr2022_3t.pdf)

León Mojarro, Pedro de (2016). La alternancia en el poder: ¿una posibilidad o una necesidad? El caso de Zacatecas en 2016. *El Cotidiano*, (199), 71-80.

Mirón Lince, Rosa María (2014). El Partido Revolucionario Institucional en las elecciones locales de 2013. La política local como punta de lanza de la política nacional. En Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Los estados en 2013. La nueva configuración político-electoral*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México/Ediciones La Biblioteca/Tecnológico de Monterrey.

Mizrahi, Yemile (1995). Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los Gobiernos de oposición en México. *Política y Gobierno*, 2(2), 177-205.

Morlino, Leonardo (1985). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Morlino, Leonardo (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Muro González, Francisco (2007). Los comicios en Zacatecas en el 2004. El sinuoso camino hacia la legitimidad electoral. En Víctor Alejandro Espinoza-Valle (coord.), *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México*. México: Ediciones Eón/Centro de Estudios de Política Comparada.

Nohlen, Dieter (2012). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.

- O'Donnell, Guillermo (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos Políticos*, (56), 19-36.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (2010). *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ortiz Pinchetti, Francisco (28 de junio de 1998). La opción en Zacatecas: el viejo PRI de Olvera o el nuevo priismo perredista de Monreal. *Proceso*.
- Paxman, Andrew (coord.) (2018). *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Picado, Sonia (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Przeworski, Adam (2018). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño Manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Reyes del Campillo, Juan (2011). Elecciones locales 2010 y cambio de escenario político. *El Cotidiano*, (165), 5-18.
- Reynoso, Diego (2011). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*. Buenos Aires: Editorial Teseo / FLACSO Argentina.
- Russo Foresto, Juan José (2010). Calidad democrática y comportamiento electoral en los estados, la alternancia. En Juan José Russo Foresto (coord.), *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/ Instituto Federal Electoral.

- Sartori, Giovanni (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tejeda Ávila, Roberto (2005). Amigos de Fox, breve historia de un “partido” efímero. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 12(34), 67-92.
- Tejera Gaona, Héctor, Rodríguez Domínguez, Emanuel y Castro Domingo, Pablo (2016). Introducción. La democracia mexicana en el siglo XXI: reflexiones a partir del proceso electoral de 2015. En Héctor Tejera Gaona, Emanuel Rodríguez Domínguez y Pablo Castro Domingo (coords.), *El momento que vivimos en la democracia mexicana: procesos locales y nacionales a partir de las elecciones 2015*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa/Juan Pablos Editor.
- Torres-Ruiz, René (2014). México y su nueva reforma político electoral. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (14), 119-159. <http://www.rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/153>
- Torres-Ruiz, René (2019). *La senda democrática en México. Origen, desarrollo y declive del PRD, 1988-2018*. Ciudad de México: Ediciones Gernika.
- Touraine, Alain (1995). *Producción de la sociedad*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valdivieso Sandoval, René (coord.) (2004). *Gobiernos locales y alternancia en Puebla: 1990-2000*. México: BUAP/Conacyt/Instituto de Administración Pública de Puebla/Universidad de Oriente-Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Valadez Rodríguez, Alfredo (3 de octubre de 2022). Aumentan homicidios y desaparecidos en Zacatecas los últimos 5 años. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/10/03/estados/aumentan-homicidios-y-desaparecidos-en-zacatecas-los-ultimos-5-anos/>
- Valerio Quintero, Juan Francisco (2012). Zacatecas 2010. Elecciones sin Convicciones. En Manuel Larrosa Haro y Javier Santiago Castillo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2010*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.

Whitehead, Laurence (2006). Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del Gobierno de partido dominante en México. En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica.

# ¿Cómo observar el cambio político en los regímenes subnacionales?

José Antonio Sevilla

## Introducción

Los tres volúmenes que abarcan esta obra cubren desde varios frentes el proceso de democratización que cada una de las entidades federativas mexicanas ha experimentado en las recientes décadas. Antes de emprender cualquier reflexión crítica, la iniciativa de este trabajo debe ser reconocida ya que, gracias a esta obra colectiva, quienes tenemos como campo de estudio a la política subnacional podemos tener acceso a un buen número de datos, relatos, interpretaciones teóricas y construcciones contextuales que no existían o estaban muy dispersas. Si hay algo de lo que nos solemos quejar quienes investigamos a este nivel es la falta de acceso a datos; quizá aún falten algunos, pero lo expuesto en esta publicación ayudará en gran medida a subsanar ciertas lagunas.

Ahora bien, en las siguientes líneas primero hago un recuento general de lo que se hallará en los tres volúmenes que abarcan la obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político*; y, en segundo lugar, argumento



por qué el uso de algunas concepciones quizá no fue el idóneo; por último, señalo algunas características que podrían retomarse en futuras obras colectivas con el fin de ahondar aún más en la complejidad que suponen las transformaciones políticas en el México a nivel subnacional.

## **Recuento general del contenido de la obra**

Así pues, este trabajo colaborativo es un crisol de muchas formas de investigar. Desde el punto de vista conceptual, casi todos los capítulos debaten y discuten qué se entiende por democracia y cómo se captura el cambio político en la entidad bajo estudio, para ello las y los autores retoman términos como liberalización, democratización, régimen político, regímenes híbridos, sistema político, alternancia, pluralidad, competitividad y consolidación. Todos los capítulos desarrollan un contexto histórico electoral, mostrando el efecto de las reformas electorales en sus territorios, principalmente en los resultados correspondientes a las elecciones para la gubernatura que tuvieron lugar desde finales del siglo XX. En veinticinco de las investigaciones desarrolladas en este libro se retoma información sobre la composición de sus congresos y en veinte capítulos se hace acerca de sus ayuntamientos. Inclusive, hay siete capítulos (Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas) que van un poco más allá y desarrollan un contexto histórico-cultural que enmarca en gran medida el comportamiento de sus sociedades.

Respecto a la cuestión metodológica, la mayoría utiliza un enfoque cualitativo-descriptivo a excepción de siete casos, seis utilizan un método cualitativo-etnográfico (Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Tamaulipas) y uno utiliza un método cuantitativo (Aguascalientes). Respecto a los indicadores que se utilizan todos los capítulos retoman alguno o algunos de la democracia mínima/procesal, tales como alternancia, margen de victoria o la conformación del árbitro que organiza el proceso electoral.

En catorce capítulos la persona lectora encontrará una preocupación presente en las y los autores por retomar indicadores de democracia liberal como la rendición de cuentas, la *responsividad* (*responsiveness*), la transparencia y, principalmente, el respeto al Estado de Derecho. Esto último, focalizado en estados donde la violencia permea desde distintas fuentes, como son los casos de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Sonora y Tamaulipas. Por último, en cuatro estados (Baja California Sur, Colima, Estado de México y Morelos) se consideraron indicadores de democracia sustantiva, tales como el desarrollo social, índices de pobreza, alfabetización, desarrollo económico; por mencionar algunos.

La obra en su conjunto es un gran aporte a la literatura de política subnacional, no obstante, quizá a la persona lectora le interese algún capítulo más que otro. Cabe destacar que cada apartado ofrece información que muestra los avances y pendientes en la búsqueda de institucionalizar la democracia. Y, de manera general, se puede observar la influencia de las reformas democratizadoras nacionales y el grado en que estas se implementaron en cada entidad federativa.

### **La idoneidad o no del uso de ciertas concepciones analíticas**

A pesar de lo anterior, todos los productos de investigación son perfectibles. A continuación, argumento, cómo en algunos capítulos se deberían usar ciertas características para que aplique la concepción utilizada y, también, porqué ciertas concepciones debieron tratarse de otra manera. ¿Cómo observar el cambio político? La democratización es un proceso de largo plazo, entonces, para observarla mediante algún indicador se debe considerar un periodo de tiempo importante. Hay capítulos que solo retoman información reciente, lo cual no brinda una perspectiva adecuada para observar las transformaciones políticas, por ello es importante que se haga una investigación de tipo diacrónica.

En lo referente a la democratización *versus* consolidación, habría que señalar que la consolidación democrática es el término base de al menos cinco capítulos. Desde mi perspectiva, no considero que este sea el concepto idóneo para observar el cambio político; eso no significa que no sea útil, pero hay otras categorías analíticas que se adaptan de mejor manera. Me explico. Entiendo por consolidación “cuando las clases sociales y los grupos políticos contendientes aceptan una serie de reglas formales o acuerdos informales que determinan el quién se queda, con qué, dónde, cuándo y cómo de la política” (Lynn, 1991, p. 399). Este concepto logró gran auge y aceptación en los años noventa porque bosquejaba aquella meta a la que llegarían los países que buscaban construir un régimen democrático. La problemática con esta conceptualización es que la meta tiende a alejarse más y más<sup>1</sup>; y, en los procesos de cambio político, el camino no necesariamente es ascendente. De esta manera, se puede llegar a conclusiones que descalifiquen esfuerzos y resultados porque nunca se llega a la meta o porque se está tomando una ruta contraria hacia ella. La democratización subnacional entendida como “aquel proceso complejo, dinámico y a largo plazo, que consiste en cambiar reglas autoritarias por unas de carácter democrático” (Sevilla, 2021, p. 10) nos indica, precisamente, un proceso de larga data, que no necesariamente es ascendente y que puede dimensionarse ya que no todos los competidores salen de un mismo lugar. Usando este concepto se puede explicar por qué un estado se encuentra en cierta situación y, teniendo los datos suficientes, si el proceso que está experimentando es una desdemocratización (o autocratización) o simplemente es parte del mismo proceso en general.

Para ello también es importante el establecimiento de lo que se entiende por democracia, así como las variables e indicadores que reflejan a esta concepción; teniendo concepciones similares permitiría

<sup>1</sup> Es decir, si preguntamos: ¿cómo es un régimen político democrático?, la respuesta varía, ya que depende de las dimensiones constitutivas que le atribuimos a la democracia, aspecto que se encuentra en constante cambio.

realizar comparaciones entre diversas entidades de un país. Si bien hay diversas concepciones de democracia y, por ende, diversas características, sería tarea de cada esfuerzo investigativo justificar por qué se les da mayor relevancia a algunas y no a otras. Como ya mencioné, todos los capítulos retoman indicadores de democracia mínima/procesal, catorce de ellos consideran a la democracia liberal y cuatro toman como referencia la democracia sustantiva.

Ahora bien, en lo relativo al autoritarismo subnacional, no se puede negar la presencia de enclaves autoritarios a lo largo del país, pero también debe existir un tratamiento idóneo al momento de hablar de un autoritarismo a nivel subnacional mismo que, por definición, implica que no hay condiciones para que se apliquen características de democracia mínima (mucho menos liberal ni sustantiva). Entonces, ¿cómo nombrarlas? Para eso hay dos opciones, señalarlas como prácticas o situaciones autoritarias<sup>2</sup>; o también, identificar a estos casos dentro de un tipo de régimen híbrido. El término “autoritarismo subnacional” se halla en al menos siete capítulos, a veces de forma matizada, a veces no. En el capítulo de Hidalgo se retoma el concepto de democracia iliberal y en el de Veracruz el de autoritarismo competitivo; estos son dos tipos de regímenes híbridos.

Como parte final de esta reflexión, debo señalar que conforme leía cada caso me iban llegando ideas o enfoques diferentes para profundizar el complejo proceso de las transformaciones y persistencias del poder político a nivel subnacional, mismas que comparto en los siguientes párrafos; esto no significa minimizar el trabajo de los y las colegas, ya que son inéditos, originales y cada uno tuvo sus motivaciones para desarrollar el capítulo desde el enfoque que lo realizó.

<sup>2</sup> Behrend menciona que “las prácticas autoritarias subnacionales no constituyen un régimen coherente. Por ejemplo, el clientelismo es una práctica no democrática, pero sin las condiciones necesarias para constituir un régimen político autoritario”. En cuanto a una situación autoritaria subnacional, esta “implica prácticas autoritarias que se sostienen en un periodo acotado, pero que no son lo suficientemente coherentes, estables o sistemáticas como para constituir un régimen autoritario” (Behrend, 2012, pp. 21–22).

## **Aspectos o características que podrían retomarse en futuros trabajos colectivos**

En principio me refiero a dimensiones importantes que se encuentran en algunos capítulos de la obra pero que, aplicados en cualquier otro caso, se ahondaría en la comprensión de los procesos de transformación política. El primero son las pistas para observar las transformaciones políticas, y es que no solo se identifican con las alternancias y competitividad en el acceso al ejecutivo local, también es posible profundizar en este proceso cuando se observa la composición del legislativo local y de los ayuntamientos a través del tiempo. En los 32 capítulos que abarca esta obra hay heterogeneidad en este aspecto.

Otra característica por considerar es la influencia del Ejecutivo federal en los procesos de cambio político a nivel local. Me refiero específicamente a la manera en que los ejecutivos federales gobernaban y les daban mayor espacio a los ejecutivos locales para tener prácticas autoritarias o, por el contrario, fomentaban reformas democratizadoras. Es decir, ante ciertos contextos, el Ejecutivo federal también funge como contrapeso ante enclaves autoritarios subnacionales. Esto que señalo se relaciona principalmente con el término de “rango de variación” (Gibson, 2005), desarrollado en los capítulos de Aguascalientes y Baja California.

En tercer lugar, es preciso señalar la perspectiva de género en los cambios políticos; es decir, considerar los avances y barreras persistentes respecto a la paridad en órganos legislativos y de Gobierno, las condiciones de violencia política de género, tanto política como física, estos también son indicadores de democratización en el nivel subnacional (Freidenberg y Alva, 2017). De una u otra manera, son identificados solo en cinco capítulos.

Por último, la construcción histórica del proceso de creación o conformación de algunos estados permite dimensionar el porqué del actuar de determinadas sociedades. Esta característica se halla

en siete capítulos; cabe señalar que esto brindó un trasfondo que generó una mejor comprensión de los procesos de cambio político de cada territorio.

Ahora bien, para cerrar este apartado señalo algunas dimensiones analíticas que no se consideraron en ningún capítulo, pero su uso aportaría en la comprensión de los procesos de cambio. A diferencia de las señaladas en el apartado anterior, estas no se pueden utilizar de manera general, más bien esto dependería de las condiciones particulares de cada entidad federativa mexicana.

La primera dimensión es cuando se considera a los ejecutivos locales como actores que con sus decisiones impactaron directamente la transformación política de un estado, o que tuvieron esas intenciones, pero la estructura institucional no se los permitió. Esto implica decisiones políticas o incluso actos de corrupción que reflejan lo endeble de una estructura democrática en construcción.

La segunda dimensión es la presencia de movimientos sociales locales que fincaron la politización e involucramiento de las poblaciones en algunas entidades federativas mexicanas; no todas las entidades tienen capacidad de movilización social, pero algunas sí. Otra dimensión es lo referente a los cambios normativos y el efecto de estos, por ejemplo, ¿qué sucede cuando se da entrada a una nueva constitución local? O, ¿qué cambios se experimentaron con la llegada de un gobernador emanado de una candidatura independiente?

La última dimensión, y no por ello menos importante, es la presencia de grupos de narcotráfico en algunos territorios y la manera en que modifican la estructura política subnacional. Este poder fáctico no siempre es permanente ni constante en su influencia, además, tiene ligas en los tres niveles de Gobierno. Como ya se mencionó, hay estados donde este actor tiene mayor presencia que en otros.

Hasta aquí mis observaciones, que las hago con el fin de retroalimentar y repensar cómo otras dimensiones, que no son propiamente electorales, también modifican al poder político. Como ya señalé, mis comentarios no le quitan validez alguna al esfuerzo y los objetivos que las y los colegas que participan en la obra aportaron en cada

uno de sus capítulos. Esto también aplica para quien compiló y escribió algunos de los capítulos, René Torres-Ruiz, a quien agradezco que me haya compartido esta obra para tener la primicia de leerla y analizarla.

## Bibliografía

- Behrend, Jacqueline (2012). Democratización Subnacional: Algunas Preguntas Teóricas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 17(2), 11–34. <https://revistapostdata.com.ar/index.php/postdata/article/view/313/291>
- Freidenberg, Flavia, y Alva Huitrón, Raymundo (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel. En Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*. México: Instituto Nacional Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México. [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la\\_representacion\\_politica\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_mex.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la_representacion_politica_de_las_mujeres_en_mex.pdf)
- Gibson, Edward L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101–132. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>
- Lynn Karl, Terry (1991). Dilemas de la democratización en América Latina. *Foro Internacional*, 31(3), 388–417.
- Sevilla, José Antonio (2021). Democratización subnacional en México 1988–2020. Su identificación desde el concepto de democracia mínima. *Revista de El Colegio de San Luis*, 11(22), 5–37. <http://dx.doi.org/10.21696/rcsl112220211272>

# Sobre las autoras y los autores

## **Marcela Ávila-Eggleton**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus principales líneas de investigación son representación política, procesos electorales subnacionales y comportamiento electoral. Sus publicaciones más recientes son: “Participación Electoral en Perspectiva Comparada”. En Valdés, Leonardo (coord.). *Las elecciones en México 2017-2019, en perspectiva comparada*. México: INE/SOME, 2023; “Mujeres y Poder. Cambiando el rostro de la política en América Latina”. En Romero Ballivián, Salvador (coord.). *Democracia y Elecciones en Paraguay*. Paraguay: IDEA Internacional, 2023; y *Democracia y Representación: Hacia una política de la presencia*. México: IEEQ/UAQ, 2025.

## **Gerardo Hernández Hernández**

Doctor y maestro en Estudios Sociales línea Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana



Roo (UQROO). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI). Líneas de investigación: cambio institucional; políticas públicas y seguridad ciudadana.

## **Javier Contreras Alcántara**

Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Maestro en Ciencias Sociales por la misma institución. Profesor-investigador Titular en el Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis, donde es coordinador de este programa y de la Maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas. Integrante del Comité Editorial de El Colegio de San Luis y de la *Revista de El Colegio de San Luis*. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Entre sus temas de interés están los procesos, prácticas, discursos y significaciones de la democracia, política y tecnología, tiempo y política, historia conceptual de la política, democracia subnacional, problemas políticos de América Latina. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: en coautoría con Alonso Vázquez, Héctor Ramón. *La construcción de una democracia subnacional. Emergencia y transformación de la institucionalidad representativa y democrática en San Luis Potosí (1808-2018)*. México: El Colegio de San Luis, 2019; *Democracias en Sociedades Fracturadas. Herencias y límites de los regímenes políticos latinoamericanos*. México: El Colegio de San Luis, 2021; en coautoría con Alonso Vázquez, Héctor Ramón. *Una victoria ¿inesperada? El ascenso a la gubernatura del Partido Verde en San Luis Potosí: desde sus inicios en 1994 hasta la gubernatura en 2021*. México: El Colegio de San Luis, 2025.

## **Ernesto Hernández Norzagaray**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Estudios del Tercer Mundo con especialidad en Relaciones Económicas Internacionales por el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM). Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS). Ex Presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Sus temas de investigación se enfocan en comportamiento político, opinión pública y elecciones; campañas electorales; y élites parlamentarias en México. Colaborador de los diarios digitales *Sinembargo.mx*, *15Diario* de Monterrey, *Más Poder Local* de España y el cotidiano iberoamericano *Latinoamérica 21*. Sus libros más recientes son: coordinador con Mariñez Navarro, Freddy. *Escándalo y corrupción política: México, EEUU, Brasil y España*. México: Tirant Lo Blanch, 2023; *Comunicación política en elecciones y pandemia en México*. Generis Publishing, 2023; *Narcoterrorismo, populismo y democracia: la quiebra de la democracia contemporánea*. Eliva Books, 2024; *El dilema del prisionero en las elecciones sinaloenses de 2021. Violencia, comportamiento electoral y políticas progresistas*. México: Tirant Lo Blanch, 2024.

## **Juan Poom Medina**

Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Profesor-investigador en el Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos en El Colegio de Sonora, institución en la que fue Rector durante el periodo 2018-2023. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología

e Innovación (Secihti). Premio Nacional de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 2006. Sus publicaciones más recientes son: “La elección presidencial 2018 en Sonora”. En Valdiviezo Sandoval, René (coord.). *México 2018: La elección presidencial en los estados*. México: Instituto Nacional Electoral, 2023; “Superando la ‘espiral del cinismo’ en México: cinco tesis sobre democracia y medios de comunicación”. En Carr, Paul, Gina Thésée y Eloy Rivas Sánchez (eds.). *El Epicentro. Democracia, ciudadanía Mundial y Educación Transformadora*. DIO Press Inc., 2023; “Factores estructurales asociados a la alternancia electoral en Sonora: El caso de la elección de Gobernador 2021”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 6(28), 2022.

## **Rubén Darío Ramírez Sánchez**

Doctor y Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Rurales por El Colegio de Michoacán. Licenciado en Sociología por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT). Investigador de Tiempo Completo en la Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sede Jiquilpan, Michoacán. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus líneas de investigación se vinculan con la construcción del Estado, violencia y movimientos sociales en contextos rurales: procesos de reajuste violento en Michoacán; transición a la democracia y cultura política en contextos inseguros; complejidades de educación pública frente al modelo neoliberal: el caso de las normales rurales y las Universidades del Bienestar Benito Juárez, en Michoacán. Sus más recientes publicaciones son: “Jóvenes precarizados y narcotráfico en México: los saldos de una guerra permanente”. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, 20, 2024; en coautoría con Chávez Jiménez, Daniar y Jaime González González. “Ideario y cultura política de la

derecha mexicana. El caso del Partido Acción Nacional (2000-2012)". *Disjuntiva*, 5(2), Universidad de Alicante, 2024.

## **José del Tronco Paganelli**

Doctor con Mención de Honor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Profesor-investigador de la Flacso-México. Fue coordinador del Observatorio Ciudadano de la Seguridad Escolar y de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Flacso-México. Es especialista en temas de democracia, políticas públicas y participación ciudadana. Habitual consultor de gobiernos y organismos internacionales. Tiene publicaciones en diversas revistas especializadas nacionales e internacionales, y ha sido docente en universidades de Colombia, Ecuador, España, México, y Argentina, donde coordina con Carlos Gervasoni el Proyecto de la Segunda Encuesta a Expertos en Política Provincial de aquel país.

## **Olga Nacori López-Hernández**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte (Colef). Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Licenciada en Educación por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ). Profesora-investigadora en El Colegio de Tamaulipas. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus líneas de investigación se relacionan con el género, los derechos humanos, la violencia y la comprensión de los problemas sociales para el diseño

y evaluación de políticas públicas. Sus publicaciones más recientes son: en coautoría con Moreno Rodríguez, Verónica Mireya, María Concepción Placencia Valadez. “Factores individuales, sociales y estructurales para la incorporación, desarrollo y consolidación de las mujeres en la ciencia: el caso de las científicas en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en Tamaulipas, México”. *Revista Ciencia y Cultura*, 51, Universidad Católica Boliviana, 2023; “De la cooperación a la represión: relación política en el campo subnacional de defensa de derechos humanos. Chihuahua durante el gobierno de César Duarte (2010-2016)”. En Del Tronco Paganelli, José (coord.). *Patrimoniarquías. Controles democráticos y poderes fácticos en el México subnacional*. Ciudad Victoria: El Colegio de Tamaulipas, 2023; *La seguridad ciudadana en Tamaulipas (2016-2019)*. Ciudad Victoria: El Colegio de Tamaulipas, 2024.

## **María Magdalena Sam Bautista**

Doctora y Maestra en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana. Licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana (UV). Profesora-investigadora en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Perteneció a la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Sus líneas de investigación se ubican en torno al género y la política; participación política de las mujeres; violencia política contra las mujeres en razón de género; paridad descriptiva y sustantiva; ciudadanía de las mujeres; representación política de las mujeres y perspectivas feministas. Su libro más reciente es: *Paridad y acceso de las mujeres a cargos de elección en Tlaxcala: tensiones y transformaciones desde la voz de las mujeres electas*. México: Secihti, 2024.

## Felipe J. Hevia

Doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México (CIESAS-CD-MX). Profesor-investigador de CIESAS-Golfo desde 2009. Miembro Regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Miembro del Consejo Ciudadano de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación-MejorEdu. Miembro de la Asamblea de Fundar-Centro de Análisis e Investigación A.C. en México. Sus líneas de investigación se centran en antropología política e investigación educativa. En 2022-2023 fue “Antonio Madero Visiting Scholar” en el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. Es co-coordinador del programa Medición Independiente de Aprendizajes (MIA) desde 2014, un proyecto de investigación-acción que busca abatir el rezago y la pobreza de aprendizajes por medio de evaluaciones ciudadanas e innovaciones educativas basadas en evidencia. Su libro más reciente es: *Abatir el rezago de aprendizajes básicos en México*. México: Universidad Veracruzana, 2024.

## Erick Galán Castro

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Maestro en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, sede Golfo (CIESAS-Golfo). Licenciado en Antropología Social por la Facultad de Antropología de la Universidad Veracruzana (UV). Investigador por México Secihti comisionado en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la UV. En esa institución lleva a cabo el proyecto “Actores y procesos

sociopolíticos hacia la construcción de paz en Veracruz desde un enfoque de seguridad humana”. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel I, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Miembro del Foro Latinoamericano de Antropología del Derecho, capítulo México (FLAD-México).

### **Efraín Eric Poot Capetillo**

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El colegio de México. Maestro en Antropología Social por El Colegio de Michoacán. Licenciado en Ciencias Antropológicas con especialidad en Antropología Social por la Escuela de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Profesor-investigador Titular “C” de la Unidad de Ciencias Sociales del Centro de Investigaciones Regionales “Dr. Hideyo Noguchi” en la UADY. Perfil Deseable del Programa Profesional Docente (PRODEP). Presea “Salvador Nava Martínez” a mejor tesis de maestría otorgada por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Líneas de investigación: procesos electorales; partidos políticos; cultura política; movimientos sociales; derechos humanos; y calidad de la democracia. Sus publicaciones recientes: “La conformación de la LXII Legislatura del Estado de Yucatán (2018-2021): reflejo de la pluralidad electoral”. En Poom Medina, Juan y Víctor S. Peña (coords.). *Elecciones Locales 2018. La nueva configuración de los Congresos locales en México*. México: El Colegio de Sonora, 2021; “La elección presidencial de 2018 como factor disruptivo del longevo bipartidismo yucateco e impulsor del voto diferenciado”. En Valdiviezo Sandoval, René (coord.). *México 2018: la elección presidencial en los estados*. México: Instituto Nacional Electoral/SOMEE, 2023.

## **René Torres-Ruiz**

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel II, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Sus principales líneas de investigación se vinculan con la vida política en México; democracia y ciudadanía; movilización social, cambio político y participación; democracia, neoliberalismo y globalización; así como partidos políticos y sistema electoral. Sus libros más recientes son: *La eclosión democrática. Una crítica a la democracia liberal en tiempos de globalización y neoliberalismo*. Buenos Aires: Prometeo, 2025; *Los partidos políticos en México a través de las elecciones presidenciales, 1988-2018. 30 años de contiendas políticas*. México: Editorial Orfila, 2023; y *Crisis política, autoritarismo y democracia*. México: Siglo XXI Editores/CLACSO, 2022.

## **José Antonio Sevilla Sevilla**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis, y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesor-investigador en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel Candidato, en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). Sus principales líneas de investigación se vinculan con la política



subnacional; democracia y democratización; poder de los ejecutivos locales; federalismo; así como el cambio institucional. Sus publicaciones más recientes son: “Explaining Leadership Quality among the Directors of Mexico’s Subnational Women’s Policy Agencies”. *International Feminist Journal of Politics*, 26(4), 2024. Publicación en coautoría con Caroline Beer. Y, “El efecto de los/as gobernadores/as fuertes sobre la democratización subnacional en México”. En Del Tronco, José (coord.), *Patrimoniarquías. Controles democráticos y poderes fácticos en el México subnacional*. México: El Colegio de Tamaulipas, 2023.





La obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político*, consta de tres volúmenes que forman una unidad narrativa, y constituye un esfuerzo colectivo inédito hasta ahora, en la medida que reúne un conjunto de estudios exhaustivos y oportunos de la amplia y diversa gama de procesos de democratización que han tenido lugar en los diferentes estados de la República mexicana. Un libro, como bien dice el profesor Laurence Whitehead —quien escribe el prólogo de esta trilogía—, que representa un correctivo importante a las corrientes aún predominantes de investigación política que, en lo fundamental, destacan las preocupaciones nacionales de arriba hacia abajo, poniendo énfasis en los factores presidenciales y federales, descuidando lo subnacional y sus particularidades, tomando la perspectiva de la Ciudad de México como canónica. Un libro que analiza lo ocurrido en relación con el cambio político en México, pero desde un acercamiento subnacional, regional, observando características y detalles propios de cada entidad federativa, que a la vez nos regala un lienzo variopinto de la nacional