revista del instituto electoral del estado de méxico

apuntes electorales

Los artículos publicados en esta revista son arbitrados y avalados por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Fecha de impresión: enero de 2018
Año XVII, número 58
enero-junio 2018, semestral

Editora responsable: Isabel Núñez Garduño

Núm. de Certificado de Reserva de Derechos
de Uso Exclusivo de Título: 04-2008-051319002200-102
Núm. de Certificado de Licitud de Título: 11490
Núm. de Certificado de Licitud de Contenido: 8071
ISSN: 1665-0921

Domicilio de la publicación y del distribuidor: Instituto Electoral del Estado de México,
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán, C. P. 50160.
Toluca, Estado de México. Tel. (01 722) 275 73 00, ext. 4300.

apunteselectorales@gmail.com, ceditorial@ieem.org.mx
aelectorales.ieem.org.mx

Los juicios y afirmaciones expresados en los artículos aquí publicados son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Se prohíbe la reproducción parcial o total del contenido de la revista sin la autorización del editor.

Impreso en México

Publicación incluida en el directorio y en el catálogo de Latindex, así como en DOAJ, en Clase, en Biblat y en Redib.

Consejo Científico

Andrés Malamud
Universidad de Lisboa, Portugal

Andrés Mejía Acosta
King's College, Inglaterra

Daniel Buquet
Universidad de la República, Uruguay

Diego Reynoso
Universidad de San Andrés, Argentina

Irma Méndez de Hoyos
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México

Iván Llamazares Valduvieco
Universidad de Salamanca, España

Leticia M. Ruiz Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid, España

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca, España

María Laura Tagina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Mariana Llanos
German Institute of Global and Area Studies, Alemania

Peter Birle
Instituto Ibero-Americano, Alemania (Berlín)

Peter M. Siavelis
Universidad de Wake Forest, Estados Unidos de Norteamérica

Silvia Gómez Tagle
El Colegio de México, México

Sonia Alonso
Universidad de Georgetown, Qatar

Comité Editorial

Presidente
Pedro Zamudio Godínez

Integrantes
Francisco Javier López Corral
Raúl Ávila Ortiz
Pablo Castro Domingo
Gloria Jovita Guadarrama Sánchez
Ramiro Medrano González
Lourdes Morales Canales
Martha Elisa Nateras González

Secretario Técnico
Igor Vivero Avila

Índice

Investigaciones

Un prolongado ciclo eleccionario. Análisis de la aplicación conjunta de primarias abiertas y doble vuelta electoral en los últimos comicios presidenciales en Argentina y Uruguay — 11

Adriana Gallo

A Long Electoral Cycle. Analysis of the Concurrent Application of Open Primary Elections and Majority Run off System in the Latest Presidential Elections in Argentina and Uruguay

Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical — 61

Laura Valencia Escamilla

Parliamentary Representation, Citizenry and Vertical Accountability

El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI — 97

Manuel Sánchez de Dios

The Party Systems Change in the 21st. Century

La alternancia político-electoral en Paraguay: la elección de Fernando Lugo y la caída del Partido Colorado (2008) 133

Sarah Patricia Cerna Villagra
Juan Mario Solís Delgadillo

The Political-electoral Alternation in Paraguay: The Election of Fernando Lugo and the Fall of the Colorado Party (2008)

Experiencias de la coordinación INE-IEEH durante la elección del estado de Hidalgo de 2016 159

Alfonso Leyva González
Rubén Flores González

Coordination Experiences between INE and IEEH during the Elections in Hidalgo, 2016

Hidalgo: la disputa en la aldea municipal en 2016 183

Pablo Vargas González

Hidalgo: Contention in the Municipal Village in 2016

Las elecciones locales en Baja California: entre el bipartidismo en alternancia y la decepción abstencionista, 1983-2016 213

Luis Carlos López Ulloa

Local Elections in Baja California: Between Bipartisan Alternations and Abstentionist Disappointment, 1983-2016

Textos de Actualidad

Daniela Cerva Cerna

De la necesidad de conformar un campo de estudio sobre la paridad 251

The Necessity to Form a Field of Study on Parity

Zaray Labastida Mejía

Movilización y malestar mediático en México 257

Mobilization and Media Malaise in México

investigaciones

Un prolongado ciclo eleccionario. Análisis de la aplicación conjunta de primarias abiertas y doble vuelta electoral en los últimos comicios presidenciales en Argentina y Uruguay

A Long Electoral Cycle. Analysis of the Concurrent Application of Open Primary Elections and Majority Run off System in the Latest Presidential Elections in Argentina and Uruguay

Adriana Gallo *

Resumen

En este trabajo se evalúan las consecuencias de la implementación conjunta de dos instrumentos institucionales —primarias abiertas y sistema de doble vuelta electoral— en Argentina y Uruguay, en donde ambos se adoptaron formalmente. Los dos mecanismos formaron parte de las últimas reformas políticas latinoamericanas y comparten propósitos similares.

Artículo recibido el 19 de junio de 2017 y aceptado para su publicación el 19 de septiembre de 2017. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 11-59

* Es licenciada y doctora en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Labora como investigadora científica y tecnológica del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), categoría adjunta. Sus líneas de investigación son instituciones, partidos políticos y elecciones (enfocados en torno a los mecanismos de nominación de candidaturas partidistas) en América Latina. Correo electrónico: doctoraag75@hotmail.com

Se inquiere acerca de los casos mencionados, en los cuales ambas prácticas se incorporaron en la legislación nacional y fueron utilizadas simultáneamente, en una sola ocasión en el primer caso (2015) y en tres en el segundo (1999, 2009, 2014). Se estudia la última elección presidencial celebrada en los países aludidos. Luego, se comparan los resultados, con el objeto de constatar los efectos de la implementación consecutiva de estas normativas sobre el funcionamiento democrático de cada uno de estos Estados.

Palabras clave: primarias abiertas, doble vuelta electoral en Argentina y Uruguay, representatividad partidaria.

Abstract

This paper will evaluate the effects of the concurrent application of two institutional instruments —open primary elections and majority runoff system— in the two countries of Latin America, Argentina and Uruguay, in which both were formally adopted and were implemented in more than one opportunity. Both mechanisms formed part of the latest Latin American political reforms and share similar objectives.

The two cases mentioned above, in which both practices were incorporated in national legislation, have been used simultaneously only once in the first case (in 2015), and three in the second (1999, 2009 and 2014). In this paper we shall look at the last presidential election held in each case, evaluating the success of the aforementioned common purposes. Subsequently, we compare the results to ascertain the results of the consecutive implementation of these norms and their effect on democratic functioning in each case.

Key words: open primary elections majority run off in Argentina and Uruguay, party representation.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, pero particularmente desde finales de los noventa —en el marco de la honda crisis sistémica, precipitada tras el fracaso del modelo neoliberal—, emergió en numerosos países de América Latina una profusa agenda de reformas políticas orientadas, principalmente, a incorporar procedimientos institucionales que permitieran contrarrestar los efectos de las políticas neoliberales y mejorar las condiciones de representación, mediante la introducción de modificaciones tanto en la estructura institucional de los países como en el marco determinado por las leyes electorales y partidarias (Zovatto, 2001; Alcántara, 2002; Muñoz, 2003).

En este trabajo se indaga acerca de los efectos de dos mecanismos institucionales concretos incluidos en la agenda reformista latinoamericana de las últimas décadas, orientada preeminentemente a la competencia entre partidos o a la vida interna de éstos (Freidenberg y Dosek, 2016, p. 32). A saber:

1. El método de elecciones *primarias* o *internas abiertas* presidenciales. Estas elecciones internas —a diferencia de las cerradas, que están restringidas a los afiliados acreditados del partido en cuestión— constituyen un mecanismo de nominación de candidaturas que autoriza a participar en el proceso selectivo a todo ciudadano empadronado en el registro electoral nacional del país (Gallagher y Marsh, 1988; Freidenberg, 2003; Gallo, 2011).
2. El sistema de *doble vuelta electoral* (DV) o con balotaje (*majority run off*). Se trata de un método de desempate que señala que el candidato debe lograr un porcentaje prefijado en la primera ronda (en general, aunque no siempre, la mayoría absoluta) para vencer en la contienda (Lijphart, 1994; Nohlen, 1996; Kenney, 1998; Martínez, 1998). De no conseguirse, se celebra una segunda elección entre los dos aspirantes más votados (Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995).

¿Por qué es relevante el estudio de los efectos de estos dos instrumentos institucionales? El análisis del impacto de ambos mecanismos es significa-

ISSN 1665-0921

tivo, por un lado, porque su incorporación ha sido sugerida, discutida o formalizada en gran parte de los países del continente (véase tabla 1); por otro, porque estos dos mecanismos apuntan a propósitos teóricos análogos que, sintéticamente, se reducen a lo siguiente: al ordenamiento y a la restructuración del sistema partidario, así como al mejoramiento de los partidos;[1] al empoderamiento ciudadano, dotando a los electores de más herramientas de discernimiento político y más oportunidades para la expresión de la voluntad política,[2] y a la consagración del candidato más representativo o popular de los que se postulan, legitimando al representante electo.[3]

Ahora bien, aquí nos proponemos no sólo a exhibir los efectos aislados de cada uno de estos procedimientos de ingeniería institucional, sino, básicamente, a examinar con rigurosidad los corolarios de la aplicación concurrente de ambos, con el objeto de evaluar el cumplimiento de los propósitos esgrimidos por sus patrocinadores.

---

1 Hay quienes conciben que las primarias son un instrumento apropiado para esta finalidad (Trent y Friedenberg, 2000; Zovatto, 2001; Alcántara, 2002; Siavelis y Morgenstern, 2008; Freidenberg, 2003; Astarita, 2009; Abal, 2009; Reynoso, 2015) y quienes aducen que el balotaje es un medio acorde para tal menester (Duverger, 1954; Sabsay, 1991; Martínez, 1998 y 2006; Chasquetti, 1999; Tuesta, 1999).

2 Algunos sostienen que las primarias abiertas logran ese cometido (Bartolini, 1996; Rahat y Hazan, 2001; Pennings y Hazan, 2001; Haro, 2002; Escolar, 2011; Pomares, Page, Scherlis, 2011, pp. 2 y 4) y otros consideran que esto puede lograrse con el sistema de doble vuelta o balotaje (Cox, 1997; Martínez, 1998; Sartori, 2003; De Andrea, 2003; Colomer, 2002; Miño y Busmail, 2015).

3 Hay autores que recomiendan el uso de primarias abiertas (Bromhead, 1970; Gallagher y Marsh, 1988; Osborne, 1995; Bartolini, 1996; Ware, 1996; Rahat y Hazan, 2001; Serra, 2007; Prieto, 2009; Abal, 2009) y otros que sostienen que puede lograrse con un mecanismo de dos rondas (Aguilera de Prat y Martínez, 2000; Sartori, 2003).

Tabla 1. Primarias/internas y DV en América Latina

Sistema de doble vuelta electoral	Utilización del mecanismo de primarias			
	Sin disposiciones formales explícitas	Formalmente habilitadas	Formalmente impuestas	
			Cerradas	Abiertas
Mayoría absoluta	Brasil y El Salvador	Chile, Colombia, Guatemala, Perú, República Dominicana		Uruguay
Mayoría absoluta o con doble exigencia*	Bolivia	Ecuador		
Mayoría especial o con doble exigencia**	Nicaragua			Argentina
Mayoría especial***			Costa Rica	

Nota: Sólo figuran los países que tienen sistemas de doble vuelta electoral.
* Ambos poseen un sistema de mayoría absoluta o mayoría especial de 40% y distancia de 10%.
** En Nicaragua hay una mayoría especial de 40 o de 35%, con distancia de 5%.
*** En Costa Rica se debe superar 40% de los votos.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara y Freidenberg (2003), Chasquetti (1999), Gallo (2009), Zelaznik (2014) y Political Database of the Americas (s. f.).

De todos los países de América Latina, Argentina y Uruguay son los únicos que presentan el método de primarias abiertas —fijado normativamente y regulado oficialmente por el organismo electoral del país, el cual obliga a todos los partidos existentes a participar en ellas— y la regla de la doble vuelta electoral. Lo dicho da lugar a que los comicios

presidenciales transcurran a través de dos o tres instancias eleccionarias consecutivas.[4]

Con el fin de alcanzar nuestra meta, efectuaremos una evaluación de índole comparativa entre Argentina y Uruguay, procurando sondear si la utilización conjunta de las dos técnicas potencia o cohíbe la satisfacción de los propósitos deseados.

En Uruguay ambos sistemas fueron estipulados al mismo tiempo, con la reforma de la Constitución de 1996 (pactada por los partidos tradicionales para excluir al Frente Amplio [FA] del juego político),[5] con la cual se sustituyó la Ley de Lemas y se puso en práctica un sistema de tres fases para los comicios presidenciales. A partir de 2004 —luego de un siglo y medio de bipartidismo y una década de tripartidismo— el sistema político se estabilizó en dos bloques o familias partidarias: el bloque desafiante y el tradicional (Piñeiro, 2014), que agrupaban a sectores definidos de acuerdo con los criterios partidario (Frente Amplio, por un lado, y partidos Colorado y Nacional, por otro) e ideológico (centroizquierda/centroderecha), los cuales a partir de entonces coincidieron con dos grandes áreas: una de gobierno y otra de oposición (Bottinelli, 2009; Buquet y Piñeiro, 2011).

En Argentina cada uno de estos dos procedimientos se incorporó en un momento histórico diferente: el sistema de doble vuelta se adoptó con la reforma constitucional de 1994 —consensuada por las dos organizaciones partidarias históricas, PJ y UCR, la cual supuso concesiones recíprocas[6] y 15 años más tarde,[7] en 2009, durante el gobierno kirchnerista, con la sanción

---

4 Aquí no se considera el caso chileno, por más que posee similitudes con los dos analizados, ya que los partidos no están obligados a celebrarlas (aunque cuando lo hacen éstas tienen control y supervisión oficial) (véase la Ley 20.640, 2009). Por lo tanto, allí el sistema no opera como un dispositivo de tres fases con las características de aquellos que buscamos comparar. Tampoco se considera el caso dominicano, en el cual se ha impuesto oficialmente la celebración de primarias en los últimos años (Freidenberg y Dosek, 2016), pues aún no han sido utilizadas.

5 Los partidos tradicionales —que habían adoptado posiciones derechistas— promovieron la reforma de 1996 en respuesta al cambio en el sistema partidario, con el crecimiento del FA (Lanzaro, 2001).

6 La incorporación de la doble vuelta fue una concesión del partido oficialista, Partido Justicialista (PJ), al principal partido opositor, Unión Cívica Radical (UCR), a cambio del establecimiento de medidas que lo favorecían. Sin embargo, la exigencia de una mayoría especial atenuada y la alternativa de imponerse con un porcentaje aún más bajo beneficiaban al oficialismo (Varetto, 2016).

7 En el ínterin, en Argentina se produjo una crisis política en 2001-2002, la cual provocó la implosión del sistema partidario y la disgregación de la matriz de bipartidismo imperfecto "peronista-radical", que había imperado durante la segunda mitad del siglo XX.

de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (26.571) —propuesta por la coalición gubernamental en un momento en el que el oficialismo perdía aliados y declinaba en popularidad—, se formalizó el mecanismo de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para los cargos de elección popular nacional.[8]

Desde su llegada al poder, en 2003, el kirchnerismo o Frente para la Victoria (FPV) se convirtió en el actor central del sistema político nacional (Novaro, 2012), coexistiendo con diversas organizaciones partidarias lábiles y poco institucionalizadas. A lo largo de la década, las fuerzas políticas existentes fueron sufriendo el desmembramiento de sectores internos, exhibiendo inconsistencias tanto de tipo ideológico y programático (Abal, 2009) como a nivel territorial (Clérici, 2013). En un momento de declive oficialista, el kirchnerismo buscó adaptar las reglas electorales a las peculiaridades que había ido adquiriendo el sistema partidario.

A su vez, en Uruguay el desarrollo de este proceso electoral de tres fases ha sido la regla y no la excepción. En las cuatro elecciones sucedidas desde la reforma (1999, 2004, 2009 y 2014) hubo competencia interna en al menos dos de las tres fuerzas principales y en tres oportunidades (1999, 2009 y 2014) los comicios requirieron de una segunda vuelta electoral.

En cambio, en Argentina, en cuatro (1995, 1999, 2007 y 2011) de las seis elecciones presidenciales posteriores a la reforma constitucional (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015), el ganador superó la mayoría calificada exigida; en una ocasión (2003) se produjo un escenario de reversión por incomparecencia del ganador y en 2015 se realizó una segunda ronda electoral. A la vez, en la elección presidencial en la que se estrenó el mecanismo de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (2011), ninguno de los partidos registrados presentó competencia interna de candidaturas. Por lo tanto, en 2015 tuvo lugar, por primera vez, un ciclo eleccionario compuesto por tres instancias diferenciadas en las que había algo por definirse: primarias abiertas con competencia, elecciones generales y balotaje.

---

[8] Se trata de una situación completamente excepcional hasta la fecha, que consistió en que quien había obtenido el primer lugar (Carlos Menem) desistió de competir en una segunda vuelta, lo que derivó en la consagración automática del segundo (Néstor Kirchner).

ISSN 1665-0921

Ahora bien, en esta investigación primero se mencionarán los argumentos que han respaldado la incorporación de sendos mecanismos, que presuponen la existencia de una correlación positiva entre el empleo de cada uno de estos métodos y el cumplimiento de ciertos beneficios específicos; también se establecerán los posibles inconvenientes o riesgos que cada uno acarrea.

Luego se estudiarán comparativamente ambos casos, tomando como base la última elección presidencial celebrada en cada uno (2015 en Argentina y 2014 en Uruguay), ya que en Argentina sólo ha habido una elección en la que los dos mecanismos fueron efectivamente implementados (aunque se hará referencia a los casos anteriores para reforzar las inferencias estipuladas). Se tendrán en cuenta las diferencias existentes entre ambos países en cuanto al nivel de estructuración de sus sistemas de partidos, a la tradición participativa ciudadana y al nivel de identificación partidaria. Si bien son escasas las situaciones analizadas, buscaremos establecer los efectos de la implementación conjunta de ambos sistemas, procurando evaluar el logro de los objetivos planteados teóricamente.

Tabla 2. Internas/primarias y doble vuelta en Argentina y Uruguay

	Características	Argentina	Uruguay
Internas/primarias abiertas	Postulación obligatoria para partidos	Sí	Sí
	Voto obligatorio para ciudadanos	Sí	No
	Carácter vinculante de esta etapa	Sí	Sí
	Consagración del candidato	Directamente y a pluralidad simple	Directa o indirectamente
	Piso para pasar a la elección general	1.5% de los votos válidamente emitidos	500 votos
	Carácter eliminatorio de esta etapa	Sí	Sí
	¿Qué categorías se votan?	Todos los cargos nacionales por separado	Sólo el postulante que encabeza el binomio presidencial
	Situación de perdedores	Impedidos de integrar fórmula*	Posibilidad de inclusión de perdedores de las primarias en la fórmula**
Sistema de doble vuelta	Mayoría requerida	Calificada	Absoluta
	Porcentaje	45% (umbral rebajado)	50% + 1 (balotaje puro)
	Otro requisito adicional o alternativo	40% con distancia de 10 puntos	Mayoría absoluta invariable (sin umbral)
	Sobre el total de votos	Válidos positivos	Emitidos

■ ISSN 1665-0921

Sistema de doble vuelta	Características	Argentina	Uruguay
	Elección parlamentaria	Semiconcurrente/ lista separable	Simultánea/lista en bloque
	Sistema de elección previo	Mayoría simple, con colegio electoral	Ley de Lemas

* En las PASO compiten fórmulas partidarias completas y las alianzas se forjan con antelación (véase el artículo 6 de la Constitución Nacional de la República Argentina), lo cual no genera mecanismos consensuales ni crea espacios para las minorías internas.

** Esto permite retener a los potenciales votantes de los sectores expelidos en las internas, lo cual estimula la competitividad y acrecienta los incentivos para establecer compromisos intrapartidarios.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Nacional de la República Argentina y la Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay.

Análisis de los dos sistemas

Veamos ahora los beneficios y los riesgos asociados teóricamente con cada uno de los dos mecanismos estudiados.

Tabla 3. Beneficios y riesgos de ambos mecanismos

	Primarias abiertas	Elección de DV o con balotaje
Beneficios	• Doble voto (sincero y estratégico) • Democratización • Reducción de partidos y candidatos, y mayor potencial para coaligarse • Legitimidad	• Doble voto (sincero y estratégico) • Reducción partidaria y mayor potencial para coaligarse • Legitimidad • Gobernabilidad
Riesgos o perjuicios	• *Crossing over** (trasvasamiento de votantes ajenos) • Efectos internos divisivos • Proscripción de fuerzas pequeñas • Personalización/elección de candidato periférico	• Posible *consenso por la negativa* alrededor del "mal menor" • Reversión del resultado inicial • No superación de la paradoja de Condorcet • Riesgo de gobierno dividido o cohabitación

* Se refiere a la incidencia de los oposicionistas o votantes no afines, quienes procuran escoger estratégicamente al contrincante más débil en la primaria de un partido antagónico.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2002), Pachano (2007), Altman (2013), Page (2016), Trent y Friedenberg (2000), Zovatto (2001), Alcántara (2002), Siavelis y Morgenstern (2008), Freidenberg (2003), Astarita (2009), Abal (2009), Reynoso (2015), Duverger (1954), Sabsay (1991), Martínez (1998 y 2006), Chasquetti (1999), Tuesta (1999), Bartolini (1996), Rahat y Hazan (2001), Pennings y Hazan (2001), Haro (2002), Escolar (2011), Cox (1997), Sartori (2003), De Andrea (2003), Colomer (2002), Miño y Busmail (2015), Bromhead (1970), Gallagher y Marsh (1988), Osborne (1995), Bartolini (1996), Ware (1996), Serra (2007), Navia (2009), Aguilera de Prat y Martínez (2000) y Pomares, Page y Scherlis (2011).

Ahora bien, teniendo en cuenta que las reformas generan incentivos contradictorios para los actores participantes (Freidenberg y Dosek, 2016), en este trabajo se buscará averiguar si la coexistencia de los dos sistemas simultáneamente tiende a potenciar los efectos comunes, a bloquear el cumplimiento de alguno de los objetivos o a producir efectos particulares, dada la combinatoria de circunstancias de los contextos de aplicación.

Observamos que con cada uno de estos mecanismos el ciudadano puede emitir un doble voto (contando con dos instancias para la expresión de la soberanía política); ergo, con un dispositivo de tres fases, éste podría votar hasta de tres maneras distintas en cada una de las oportunidades (Reynoso,

2015). Es decir, el elector puede combinar la emisión de los votos sincero y estratégico, pronunciándose por su primera, segunda e incluso tercera preferencia política en una misma elección (Sartori, 2003; Gallo, 2017). En consecuencia, luego de cada instancia eliminatoria, ya sea la primaria (Polsby, 1983; Ware, 1996; Rahat y Hazan, 2001) o la elección general (Sabsay, 1991), se iría descartando a los contendientes menos representativos, más débiles o impopulares, lo cual les otorgaría una legitimación adicional a aquellos que siguieran en pie.

Empero, para que esto constituya realmente un beneficio, la distribución de tales preferencias debe seguir una línea congruente —con base en un criterio de largo plazo (partidario o ideológico)— que permita ordenar la oferta partidaria de un modo consistente, reduciendo el número de partidos y promoviendo la formación de coaliciones estables y perdurables (Abal, 2009; Astarita, 2009; Tullio, 2010). Esto es así porque la ideología y la identificación partidistas constituyen los principales atajos informativos útiles para orientar las actitudes políticas de los individuos (Parás y Coleman, 2006), estableciendo o confiriendo reputaciones respecto de la viabilidad de los candidatos (Cox, 1997, p. 205). En efecto, el elector vota por determinado partido porque lo concibe como el custodio de ciertos valores políticos y de cierta ideología que él también mantiene y salvaguarda (Panebianco, 1990).

En ese sentido, las primarias abiertas se establecen para seleccionar al candidato único y oficial del partido o coalición partidaria[9] (Colomer, 2002, p. 96). Así, en tanto que el partido (o coalición) constituye la unidad de competencia político-electoral, se presupone que el criterio partidario es la principal variable que los ciudadanos consideran a la hora de configurar sus preferencias políticas y decidir su voto (Gallo, 2017).

Sin embargo, en Argentina la mayor parte de los votantes no están adscritos a ninguno de los partidos existentes;[10] por ello no suelen utilizar

---

9 Eso figura en la Constitución argentina (art. 44, cap. VII). Además, el partido por ley ostenta el monopolio de la postulación de candidaturas a cargos electivos (art. 38).

10 En Argentina, siete de cada 10 ciudadanos se consideran independientes (Zuleta, 2015).

el criterio partidario para elaborar sus preferencias[11] (Abal, 2009; Gallo, 2011). Por el contrario, en su mayoría se guían por cuestiones de corto plazo, como el apoyo o no a la gestión vigente, traducido en el eje *gobierno-oposición* (Jones y Hwang, 2007; Clérici, 2013; Ramírez, 2015), junto a elementos subjetivos y personales de los candidatos (Tullio, 2010; Zuleta, 2015) o temas relativos a algún *issue* coyuntural (Converse y Markus, 1979; Feldman y Johnston, 1983; Hoskin, Masías y García, 2003).

A la inversa, en Uruguay, donde el sistema de partidos es estructurado y una porción importante de la población milita, se adhiere o simpatiza firmemente con alguna de las fuerzas partidarias existentes (González, 1999; Moreira, 2004; Bottinelli, 2009), habitualmente se produce una superposición entre los factores partidarios y los ideológicos. Cuanta más consistencia haya entre los aspectos partidario e ideológico, más eficazmente los partidos podrán orientar el voto ciudadano (Anduiza y Bosch, 2004), facilitando que a través de las primarias los electores seleccionen a los candidatos con base en el criterio partidario (Gallo, 2016) y que en el balotaje se opte por alguna alternativa secundaria dentro de un bloque o grupo de opiniones sólidamente estructurado (Martínez, 1998, p. 186). En suma, la prevalencia de criterios de largo plazo constituye una condición de posibilidad (aunque no una garantía) para que se logren los beneficios buscados con ambos sistemas y se reduzcan los riesgos.

Los casos

En lo que sigue, vamos a estudiar los últimos dos procesos eleccionarios presidenciales en los países mencionados.

---

[11] Una importante porción de los ciudadanos independientes experimenta rechazo hacia la política y es refractaria a algunas de las fuerzas políticas existentes (Gallo, 2016).

ISSN 1665-0921

Argentina

En los comicios presidenciales argentinos de 2015, como se mencionó, se presentaron dos peculiaridades específicas: por un lado, por primera vez desde la sanción de la Ley 26.571, los partidos tuvieron competencia interna; por otro, la utilización de la segunda vuelta se estrenó luego de 20 años de haber sido incorporada formalmente.

En el caso de los dos países aludidos, la fuerza oficialista llevaba al menos una década en el poder (aspecto utilizado tanto por defensores como por detractores en ambas campañas). En este tipo de situaciones es más factible que se imponga el eje *gobierno-oposición* o *cambio-continuidad* (pese a que en ninguno de los casos competía el titular).

En Argentina, en el proceso eleccionario, que era de alternancia presidencial (dado el agotamiento de los dos mandatos consecutivos de la presidenta en funciones), este eje resultó ser más fluido que con el escenario reeleccionista precedente, estableciéndose en cambio el siguiente *continuum*: continuidad/continuidad con cambio/cambio con continuidad/cambio (Aragón y Asociados, 2015; Fornoni, 2015).

Como principal postulante oficialista emergía el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli (Frente para la Victoria [FPV]),[12] quien era resistido por el núcleo duro kirchnerista (Baisotti, 2016). En la oposición se perfilaban Mauricio Macri (Propuesta Republicana [PRO]), jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y Sergio Massa (Frente Renovador [FR]), exfuncionario kirchnerista. Estos tres candidatos no presentaban diferencias programáticas o ideológicas entre sí[13] y, desde el comienzo de la campaña, la competencia entre ellos era muy pareja (Redacción, 2014). De los tres, Scioli estaba más asociado con la idea de *continuidad con cambio* (Baisotti, 2016); Macri, más vinculado al

[12] La coalición oficialista, el Frente para la Victoria, se erigía en torno al Partido Justicialista o peronista, que lo proveía de una estructura partidaria histórica, disciplinada y con arraigo territorial (Levitsky, 2003).

[13] Los tres se ubicaban en la centroderecha: Scioli había comenzado su carrera política con el menemismo, Macri provenía de una tradición derechista empresarial y Massa empezó militando activamente en la Unión del Centro Democrático (UCEDÉ), el principal partido neoconservador de los noventa (Baisotti, 2016; Gallo, 2017).

cambio, y Massa fluctuaba entre los puntos intermedios de ese *continuum* (Fornoni, 2015).

Dentro del FPV, en un comienzo de la campaña, se promovió la precandidatura alternativa del ministro del Interior, Florencio Randazzo (quien se mostraba como la verdadera *continuidad* del modelo gubernamental kirchnerista) (Aragón y Asociados, 2015), para confrontar a Scioli en las PASO.[14] Sin embargo, dado que este postulante no repuntaba en la opinión pública,[15] el oficialismo terminó apoyando al gobernador bonaerense, pero designó a un hombre del núcleo duro kirchnerista (Carlos Zannini) como su compañero de fórmula, buscando con ello remover a Scioli del nicho de la "*continuidad* con cambio" al de la "*continuidad* pura" (Gallo, 2017).

Los dos candidatos opositores mejor posicionados conformaron cada quien una alianza *ad hoc*, sellada y rubricada al momento de la inscripción de listas partidarias, con el objeto de poder competir. La Coalición "Cambiemos" estaba encabezada por la PRO, a la cual se anexaron la Coalición "Cívica" (CC) y la UCR, con el propósito explícito de respaldar la postulación de Macri (Ramírez, 2015) en tanto exponente más viable y competitivo de la oposición al kirchnerismo. En este caso, la histórica UCR —que ni siquiera era afín ideológicamente a la PRO— operó como sello de goma para cumplir con las exigencias de la legislación electoral formal, brindando su estructura territorial para el sostenimiento de esta coalición, dentro de la cual posteriormente quedaría relegada.

Por su parte, Unidos por una Nueva Alternativa (UNA) fue la denominación que adquirió el frente coyuntural liderado por Massa (quien, después de una destacada actuación en 2013, comenzó a sufrir un desmoronamiento en la opinión pública, que le supuso una pérdida de aliados a manos de alguno de los dos contendientes principales) en acuerdo con el peronista opositor José Manuel de la Sota, gobernador de Córdoba.

---

[14] Scioli era resistido entre los kirchneristas duros, al no considerarlo representativo del ideario posneoliberal ("Randazzo y Urribarri...", 2015), que el oficialismo blandía como propio (véase Gallo, 2017).

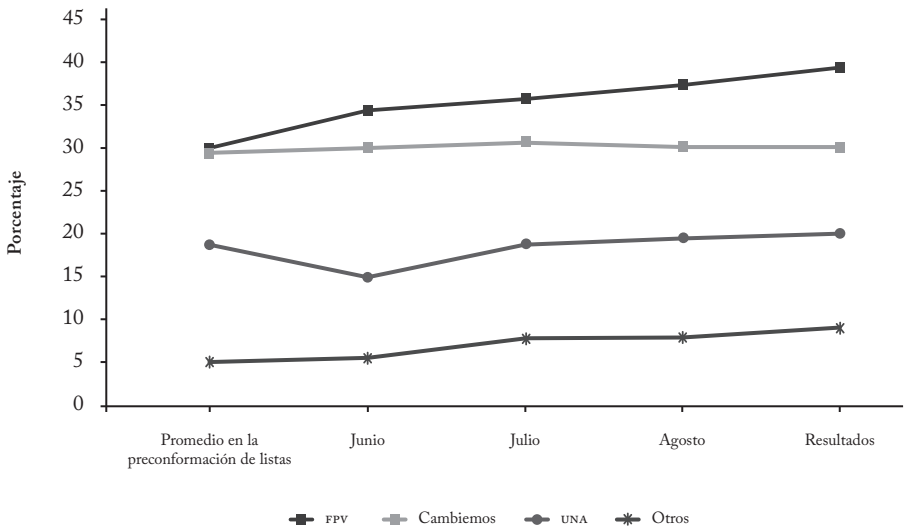
[15] Según los principales encuestadores, el apoyo a Randazzo oscilaba entre 6 y 10%, aproximadamente la mitad de lo recibido por Scioli (véase *La Política Online*, s. f.).

ISSN 1665-0921

De las tres internas principales, en la del FPV no hubo ni competencia ni competividad (ya que Scioli participó como candidato único), y en las otras dos hubo competencia mas no competitividad (en la medida en que en Cambiemos se daba por sentado el triunfo de Macri, y en UNA, la victoria de Massa).

De cara a las PASO, el partido oficialista encabezaba casi todas las encuestas de opinión, seguido por estas dos alianzas opositoras erigidas en torno a un candidato individual. De este modo, se estableció una competencia sumamente personalizada entre los tres contendientes principales, ubicados, como vimos, en distintos puntos del *continuum continuidad-cambio*.

Figura 1. Encuestas pre-PASO y resultados PASO



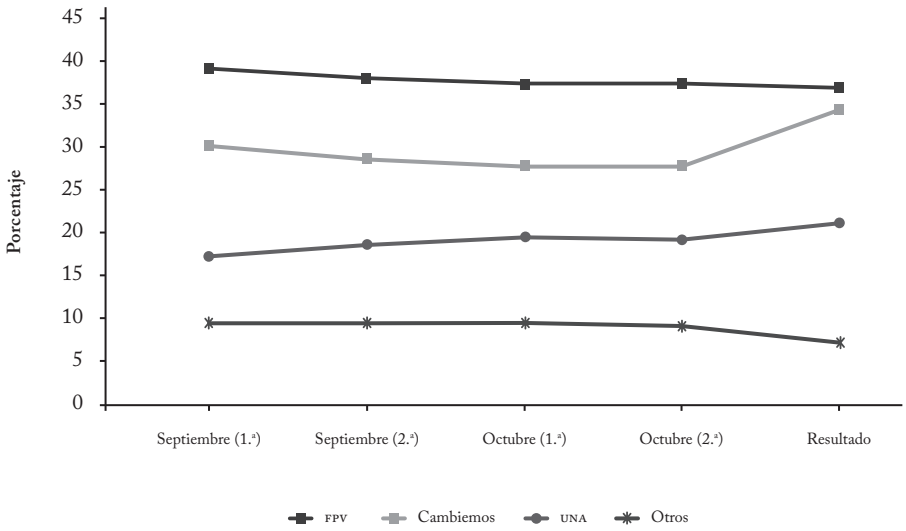
Fuente: Elaboración propia con base en Argentina.gob.ar (s. f.) y *La Política Online* (s. f.), véanse en esta última referencia las siguientes encuestadoras: M&F, González&Valladares, Haime, CEOP Aragón, Query, Poliarquía, Ipsos, Prisma, Rouvier, Elypsis y Giacobbe.

Luego de las PASO, Scioli y Macri quedaron como los contendientes mejor posicionados para la elección general, con lo que se polarizó la disputa en torno a dos opciones. Macri convocó a todos los partidarios de la idea

genérica y abstracta de *cambio* (Gallo, 2017). Desde el oficialismo, por su parte, se llamó a los votantes a pronunciarse contra la "derecha neoliberal" simbolizada por Macri (Casullo, 2012), activando el eje ideológico (o, mejor dicho, revitalizando la línea de fractura simbólica que le había permitido al kirchnerismo aglutinar fuerzas originariamente).[16]

Para el final de la campaña de la elección general, las encuestas ubicaban a Scioli bastante por encima de Macri, por lo que se consideraba una opción posible que el candidato oficialista se impusiera en primera vuelta.

Figura 2. Encuestas preprimera vuelta y resultados de la primera vuelta



Fuente: Elaboración propia con base en Argentina.gob.ar (s. f.) y *La Política Online* (s. f.), véanse en esta última referencia las siguientes encuestadoras: M&F, González&Valladares, Haime, CEOP, Aragón, Query, Poliarquía, Ipsos, Prisma, Rouvier, Elypsis y Giacobbe.

[16] Empero, en los 12 años de gobierno quedó en evidencia la verdadera orientación ideológica del kirchnerismo, a partir de lo cual se fue desacoplando el eje ideológico *gobierno-oposición* (Gallo, 2017).

ISSN 1665-0921

Ante un resultado no acorde con lo esperado, el oficialismo terminó golpeado y perdió capacidad de reacción (Baisotti, 2016). A partir de allí, acentuó la estrategia antes mencionada para el momento del balotaje: buscó unificar el eje ideológico y el de *gobierno-oposición*, polarizando la elección en torno a dos grandes sectores. Sin embargo, como veremos luego, la disociación preexistente entre los extremos que se pretendía yuxtaponer tornó poco creíble y ciertamente forzada la operación polarizadora.

Uruguay

Por su parte, en Uruguay, desde la reforma electoral de 1996, en todas las elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias, al menos dos de los partidos principales presentaron competencia (aunque no todas las internas resultaron competitivas).[17]

En 2014, en el Frente Amplio se estableció una competencia cuasi simbólica entre el último expresidente (Tabaré Vázquez) y la desafiante Constanza Moreira, quien no peleaba por ganar la disputa, sino para expresar una corriente en discrepancia con la posición predominante en el FA (Bottinelli, 2014).[18] En el Partido Colorado se postuló Pedro Bordaberry (que había contendido en la elección presidencial precedente) contra el batllista José Amorín, quien no tenía oportunidad. En el PN, el único de los tres partidos con una interna competida, Luis Lacalle Pou, hijo del histórico dirigente y expresidente Luis Lacalle Herrera, se medía contra Jorge Larrañaga, el candidato favorito y uno de los principales jefes partidarios.

Como contexto general de la competencia, en este proceso eleccionario —al igual que en los precedentes en este país— la contienda se estableció en torno a dos espacios concretos: el del gobierno frenteamplista y el de la

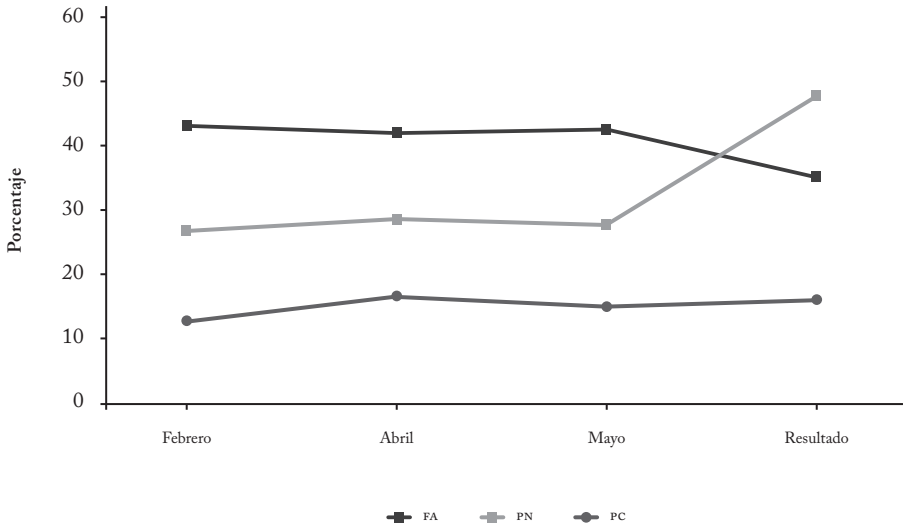
---

17 En 1999 el FA postuló al líder Tabaré Vázquez junto a la candidatura testimonial de Danilo Astori. Por su parte, en el Partido Colorado (PC) Jorge Batlle terminó ganándole a Luis Hierro. En el Partido Nacional (PN), Luis Alberto Lacalle Herrera derrotó a los desafiantes, Juan A. Ramírez, Alberto Volonté y otros candidatos secundarios (Buquet y Chasquetti, 2008). En 2004, en el FA también compitió Vázquez, como único candidato, pero apoyado por diferentes listas internas. En el PC, golpeado por las secuelas de la crisis, se presentó Guillermo Stirling, como principal candidato, junto con otros contendientes sin oportunidad. En el PN, Jorge Larrañaga le ganó a Luis A. Lacalle. En 2009, en el FA José Mujica se impuso sobre Danilo Astori y Marcos Carámbula. En el PN esta vez Lacalle derrotó a Larrañaga. En el Partido Colorado, triunfó Pedro Bordaberry (Gallo, 2010).

18 Como en los temas liberales o libertarios (verbigracia el aborto) y el asunto de los derechos humanos durante la dictadura.

oposición tradicional, que a su vez coincidían con los criterios partidario e ideológico, como se mencionó antes.[19]

Figura 3. Encuestas preinternas y resultados de las internas abiertas



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestadoras Cifra (s. f.), Factum Digital (s. f.), Equipos Consultores (s. f.), Interconsult (s. f.) y Opción (s. f.), y en Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay (s. f.).

Luego de las internas abiertas de junio, en el Frente Amplio y en el Partido Colorado triunfaron los candidatos esperados, Vázquez y Bordaberry, respectivamente. En cambio, en el Partido Nacional (que además obtuvo el primer puesto en esa elección[20]), Lacalle Pou derrotó a Larrañaga, lo que fue

[19] En Uruguay, el criterio partidario es la principal (o una de las principales) variable que interviene en la configuración de las preferencias ciudadanas. De todos modos, en elecciones ejecutivas la divisoria *gobierno-oposición* o *cambio-continuidad* es uno de los criterios preponderantes (Fornoni, 2015).

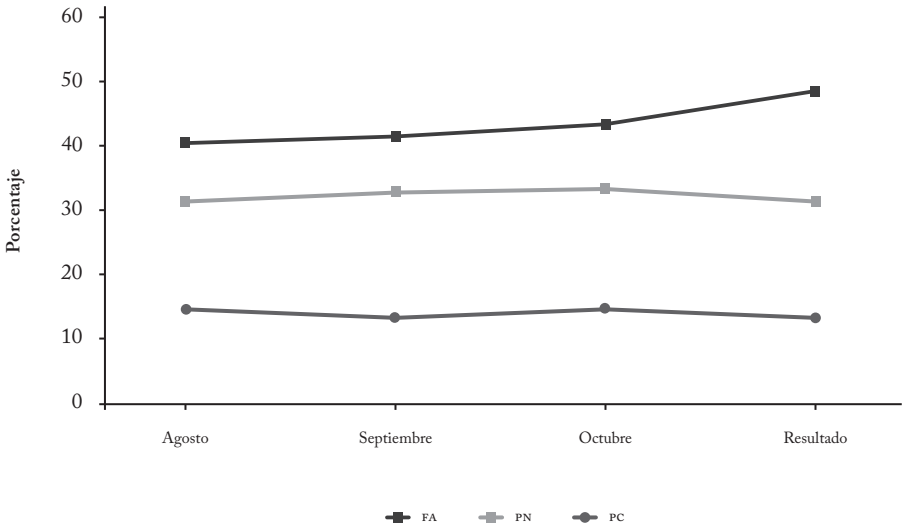
[20] La disparidad entre los apoyos registrados en las encuestas y el resultado final puede deberse a que muchos de los interrogados que manifestaron su preferencia por el FA finalmente no concurrieron a votar.

ISSN 1665-0921

una sorpresa que instauró un clima de cambio, en el cual la cuestión generacional adquiría gran peso.[21] El candidato blanco mantuvo el estilo conciliador desplegado en la interna y procuró erigirse en "lo nuevo" o "la renovación" ante el FA, que aparecía ahora como "la continuidad" o "vieja política" (Caetano y Selios, 2016), con lo que se invirtieron dialécticamente los términos en los que había estado cifrada la política uruguaya de los últimos tiempos.

Así, Vázquez, del FA, y Lacalle Pou, del PN, quedaron como los candidatos favoritos de cara a la elección general de 2014. Los medios apostaban por la polarización entre ellos y las encuestas preveían una diferencia de 10 puntos o menos entre ambos, lo que derivaría en un escenario abierto para el balotaje.

Figura 4. Encuestas preprimera vuelta y resultados de la primera vuelta



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestadoras Cifra (s. f.), Factum (s. f.), Equipos Consultores (s. f.), Interconsult (s. f.) y Opción, y en Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay (s. f.).

[21] Lacalle Pou tenía tan sólo 41 años, contrastando con Vázquez, quien por entonces tenía 74 años. Se trataba de la disputa entre los candidatos competitivos más joven y más grande de la historia reciente del Uruguay (Bottinelli, 2014).

Como vemos, los resultados de la primera vuelta divergieron respecto de las expectativas previstas: el FA tuvo una actuación considerablemente superior a la esperada, el desempeño del Partido Colorado fue inferior al pronosticado y Lacalle Pou no pudo replicar el batacazo[22] suscitado en las internas de junio.

En efecto, el candidato blanco terminó golpeado luego de esta instancia y quedó en una posición desfavorable e incómoda para el balotaje (Caetano y Selios, 2016), momento en el que requería imperiosamente del acompañamiento de todos los votantes que no se habían pronunciado por el oficialismo en octubre. Por lo tanto, Lacalle Pou se vio obligado a polarizar con Vázquez, encarando una campaña de franca crítica hacia el gobierno del FA (algo que contradecía el perfil conciliador cultivado hasta entonces).

Al igual que ocurrió en Argentina, esta elección se produjo en un momento en el que, si bien no había una crisis en ciernes, la economía había comenzado a desacelerarse y no se vivían los tiempos de bonanza económica del inicio del periodo frenteamplista. Este tipo de situaciones, como se sabe, impacta sobre el comportamiento de los votantes, tornándolos más proclives a quitarle el apoyo al oficialismo (Kramer, 1971; Alesina y Rosenthal, 1995). Frente a esto, el partido oficialista —como también sucedió en Argentina— hizo hincapié en la idea de no volver al pasado (neoliberal de los noventa), poniendo el énfasis en las conquistas (particularmente en el terreno social) obtenidas en los últimos años (Caetano y Selios, 2016).

En los dos casos, la fuerza gubernamental dio un vuelco estratégico en la campaña en el momento en el que vio peligrar una victoria casi asegurada,[23] incorporando (o reforzando) el eje ideológico como línea divisoria relevante del campo político-electoral.

Ahora bien, en relación con el balotaje, los analistas y los politólogos uruguayos mencionaban la existencia de dos posibles escenarios alternativos:

---

22 Una de las ventajas aducidas respecto de las primarias era que la existencia de una fase eleccionaria inicial podía promover lo que se denomina un "efecto batacazo" (Gallo, 2016), a partir de la inesperada actuación positiva de un partido/sector/candidato en las primarias.

23 En el caso del FA, luego de las internas; en el del FPV, después de las generales.

- *Balotaje real*: tiene lugar cuando el partido más votado obtiene menos sufragios que todas las demás formaciones partidarias sumadas y hay una efectiva competencia por la Presidencia (Bottinelli, 2014).
- *Balotaje técnico* pero no real: se produce cuando el partido más votado consigue más sufragios que todas las fuerzas políticas juntas (y consecuentemente logra la mayoría parlamentaria),[24] pero no llega a la mayoría absoluta del total de votantes (Bottinelli, 2009). Se trata de una elección no competitiva, con final anunciado, estipulada como un mero trámite legal (Caetano y Selios, 2016).

Para los dos países

Además de las cuestiones formales objetivas mencionadas, hay elementos subjetivos que tienen impacto sobre la viabilidad de los contendientes calificados (Cox, 1997), que pueden llevar a que se configure una imagen de ganador o de perdedor (Bottinelli, 2014), a partir de la cual se encara la campaña hasta la instancia definitiva.

En ese sentido, curiosamente, en Argentina y en Uruguay, el escenario que se abrió de cara al balotaje de noviembre contenía elementos similares: un bando alicaído (que se consideraba perdido) y otro entusiasmado (que encaraba una elección que lo daba como favorito). En los dos casos, se produjo un efecto *knock-out* que dejó paralizado a uno de los contendientes. Y la percepción subjetiva extraída el día de la elección general respecto de cuál sería el ganador final coincidió con lo efectivamente ocurrido. Es decir, en ambas situaciones, el bando político que festejó en octubre también lo hizo en noviembre.

Empero, curiosamente lo arrojado en la primera vuelta en cada uno de los casos era completamente distinto. En Uruguay los altamente dispares resultados de octubre determinaron que hubiera un escenario de balotaje técnico,

[24] En Argentina no existe tal diferenciación, porque el Parlamento se renueva cada dos años, con lo cual el apoyo parlamentario del presidente podría variar en la mitad de su mandato. En Uruguay, en las elecciones nacionales se eligen presidente y vicepresidente, Senado y representantes en un solo acto.

provocando una sensación de contundente irreversibilidad respecto de los mismos, que se volvían irremontables para la oposición (Chasquetti, 2014).

En Argentina, en cambio, el incumplimiento de las expectativas triunfalistas del oficialismo[25] pesó más que la distribución real de los votos y las condiciones objetivas derivadas de ésta. Si bien Scioli bajó un punto y medio respecto de las PASO, no sufrió una pérdida neta de votos en la elección general (es decir, obtuvo más sufragios que en las primarias, experimentando algunas fugas locales, pero ganando más votos de los que perdía).[26]

A su vez, Macri obtuvo en la primera vuelta entre cuatro y siete puntos más que los que le daban los sondeos de opinión (ver figura 2); pero aun así sacó menos votos que los que Scioli había logrado en las PASO.[27] No obstante, hay que considerar que el candidato del PRO en esa jornada celebró no sólo la obtención de un resultado superior a las expectativas previas, sino también la conquista por parte de su partido de la gobernación de la provincia de Buenos Aires (la más grande y populosa del país). [28] Esto último se dio gracias a un masivo corte de boleta contrario al postulante oficialista a la gobernación (lo cual no impidió que en esa provincia, en la categoría presidencial, Scioli superara a Macri por cinco puntos) (Calvo y Pomares, 2015).

En consecuencia, la confluencia de esta serie de elementos permitía augurar un escenario de balotaje más abierto del que se hubiera podido prever anteriormente, pero no ameritaba el golpe de efecto dado al candidato oficialista. Ciertamente, como regla habitual, el candidato mejor posicionado para un balotaje es el que sale primero en la elección general (ya que la reversión del resultado inicial constituye la excepción y no la regla, según la casuística)[29] o el que puede concitar más apoyo de los sectores expelidos

---

25 Hay que tener presente la concepción monolítica del poder del peronismo en general y del kirchnerismo en particular, según la cual el poder es algo que se tiene por completo o se pierde por completo (Gallo, 2016). Por eso, cabe interpretar que se concibió como derrota completa la no obtención del resultado esperado.

26 Entre las PASO y la elección general Scioli perdió aproximadamente 80 mil votos, pero ganó más de 600 mil (cálculos propios con base en datos oficiales).

27 El candidato del FPV obtuvo 8 millones 720 mil 573 en las PASO y el de Cambiemos consiguió 8 millones 601 mil 131 en la elección general (cálculos propios con base en datos oficiales).

28 El peronismo gobernaba esa provincia ininterrumpidamente desde 1987.

29 Entre 1978 y 2014, en todos los países de América Latina en los que rige el balotaje, en 71% de los casos se ratificó al contendiente ganador de la elección general (cálculos propios con base en Pérez, 2002; Gallo, 2009; Chasquetti, 2014).

en la primera vuelta (Gallo, 2009). En este caso, Scioli había salido primero en la elección general y también tenía más posibilidades que su congénere de ser respaldado por los electores de los otros partidos en el balotaje.[30] En efecto, de las cuatro formaciones excluidas en octubre, dos tenían origen peronista o kirchnerista (UNA y Compromiso Federal [CF]), una era de izquierda (Frente de Izquierda y de los Trabajadores [FIT]) y otro de centroizquierda (Progresistas), con lo cual no podía preverse que los votantes de tales fuerzas se terminaran pronunciando por el candidato derechista opositor al kirchnerismo.

En contraste, en Uruguay no había electorado disponible para Lacalle Pou en la segunda vuelta (Chasquetti, 2014), en la medida en que el FA había obtenido en la elección general prácticamente la misma cantidad de votos que todos los otros partidos juntos.[31] A su vez, éstos —con la excepción del Partido Colorado,[32] aliado natural del PN—[33] carecían de cualquier afinidad político-ideológica con los blancos.[34]

Pero incluso así, Lacalle Pou había recibido en las internas abiertas un ímpetu que le había permitido instalar la convicción —impensable pocos meses atrás— de que la oposición podía ganar (Garcé, 2014; González, 2014); algo que las PASO no le habían otorgado al contendiente argentino finalmente triunfador. A la inversa, el favoritismo hacia Macri tuvo una curva, no muy pronunciada, de carácter ascendente, que recién en la elección general (en la que ni siquiera obtuvo la primera ubicación) pasó a ser medianamente significativa.

En suma, uno (el uruguayo) era un *balotaje técnico*, en el que habían quedado establecidos dos grandes bloques, pero asimétricos en términos de apo-

---

30 No por méritos propios, sino porque el espacio partidario del que procedía históricamente había concitado 60 % del apoyo y porque la adscripción simbólica a la centroizquierda por parte del gobierno coincidía con la autoubicación ideológica de la mayor parte de la población (Gallo, 2017).

31 El FA obtuvo un millón 134 mil 187 sufragios, mientras que la suma de todos los demás daba un millón 159 mil 601 (cálculos propios con base en información de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, s. f.).

32 El candidato del Partido Colorado, Bordaberry, el día de la elección anunció su apoyo (y hasta tuvo el gesto de trasladarse al búnker del PN a manifestar su respaldo), tras una magra cosecha de votos.

33 Incluso, por diferencias históricas, no todos los colorados votarían por el candidato blanco. En efecto, en los balotajes anteriores (1999 y 2009) había habido un alineamiento imperfecto de los partidos tradicionales (Zuasnabar, 2014).

34 El Partido Independiente (PI) y el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) son de centroizquierda, y Unidad Popular (UP) y el Partido de los Trabajadores (PT), de izquierda (Bottinelli, 2009).

yo y gravitación electorales. Otro (el argentino) era un *balotaje real*, con un eje principal flexible, en un contexto de poca relevancia de los criterios de largo plazo, de alta volatilidad comicial y de preeminencia de cuestiones coyunturales, en el cual los votantes de las fuerzas expelidas terminaron reacomodándose en la elección general de un modo aleatorio y difícilmente previsible.

En ambos casos, como se dijo, la estrategia de campaña para el balotaje del gobierno consistió en activar el eje ideológico, buscando polarizar la elección entre el representante del ideario progresista, por un lado, y el postulante neoliberal, por otro (algo que en Argentina resultó poco creíble, dada la cercanía ideológica de ambos contrincantes).[35] Por su parte, la estrategia opositora residió en mantener activado el eje *gobierno-oposición* o *continuidad-cambio*, buscando acaparar el voto estratégico antigubernamental (Gallo, 2016).

En ese sentido, en Uruguay la polarización dejó expuesto el peso de cada uno de los bloques, mostrando que el consenso gubernamental, por más que no tuviera la intensidad de tiempos anteriores, aún se imponía por sobre el consenso negativo en su contra. Mientras que en Argentina, el vago y difuso acuerdo opositor terminó siendo más nutrido que el concreto y —artificialmente— ideologizado apoyo al oficialismo.

A su vez, pudimos observar que, tanto en Argentina (figura 2) como en Uruguay (figura 4), de cara a la primera vuelta las encuestas subestimaron (o no lograron captar eficientemente) a los electores del candidato finalmente victorioso (en un caso oficialista y en el otro opositor); mientras que los porcentajes de los demás contendientes estuvieron cercanos a las previsiones de los expertos en opinión. Esto puede dar lugar a inferir —en consonancia con lo que se ha planteado aquí— que posiblemente haya habido un voto sin entusiasmo (e incluso un "voto vergonzante") hacia los respectivos titulares actuales.[36]

---

35 Paradójicamente, los mismos kirchneristas que habían considerado que Scioli no era representativo del modelo oficial ni constituía una opción creíble frente a la anunciada vuelta a los noventa, en esta instancia procuraron asociarlo con las conquistas sociales gubernamentales.

36 En el caso argentino, el propio asesor de Macri, Jaime Durán Barba, lo habría reconocido explícitamente (*Clarín*, 2015).

Finalmente, como se expuso, desde puntos de partida muy diferentes, en ambos balotajes triunfaron los candidatos que se preveía una vez concluida la segunda fase: en Uruguay se impuso Tabaré Vázquez sobre Luis Lacalle Pou (56.62 a 43.38%) y en Argentina Mauricio Macri le ganó a Daniel Scioli (51.34 a 48.66%). De este modo, el FA coronó su tercer triunfo consecutivo (con mayoría absoluta en ambas cámaras), con lo que se convirtió en un partido predominante (Lanzaro, 2015). Mientras que en Argentina la victoria de Cambiemos (que, en contraste, no obtuvo mayoría parlamentaria) supuso el fin de 12 años consecutivos de gobiernos del mismo signo político.

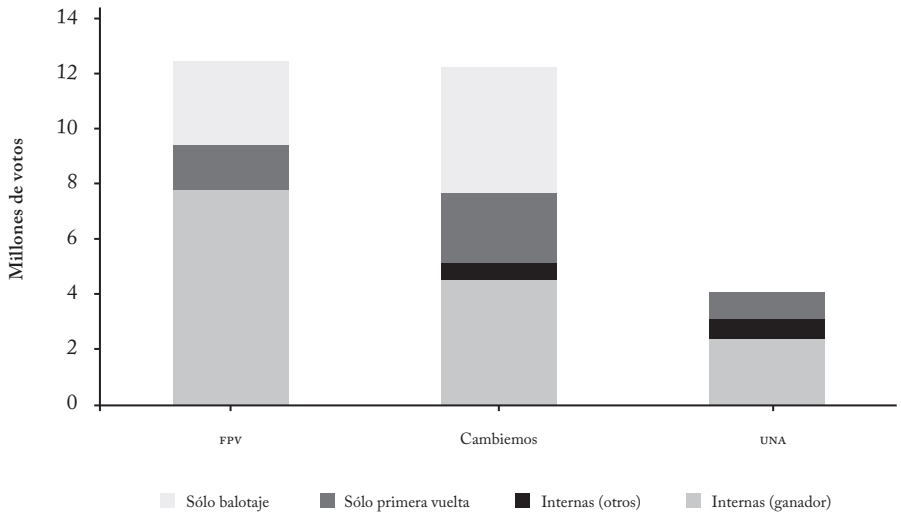
Evaluando los beneficios y los riesgos de los dos sistemas en ambos casos

En lo que sigue, tendremos en cuenta los beneficios (doble voto, democratización, reducción partidaria, legitimación) y los riesgos (trasvasamiento de opositores, efectos divisivos, personalización, consenso negativo, reversión del resultado, gobierno dividido) asignados teóricamente a cada uno de los mecanismos estudiados, a partir de lo cual consideraremos los efectos de la aplicación conjunta de ambos en los casos analizados.

Comenzaremos con el punto referido al posible *doble voto* (o doble expresión de preferencias políticas) que puede ejercerse con cada instrumento por separado. En un sistema en que ambos se combinan, o sea, un sistema de tres fases que se traduce en un *triple voto*: sincero (puro o impuro), semisincero y estratégico (los nombres son arbitrarios). Consideraremos como *voto sincero* al apoyo recibido por el partido o coalición en todas las instancias, desde las primarias en adelante. El sufragio sincero puede ser puro (si es destinado al ganador interno) o impuro (si es dirigido a alguno de los derrotados dentro de su partido). El *voto semisincero* corresponde al recibido en la primera vuelta (sin haber sido agenciado en las PASO), y el *voto estratégico*, al respaldo obtenido sólo en la segunda vuelta.

Aquí puede observarse cómo ha sido la distribución de los votos sincero y estratégico respecto de los tres partidos principales en cada uno de los dos países.

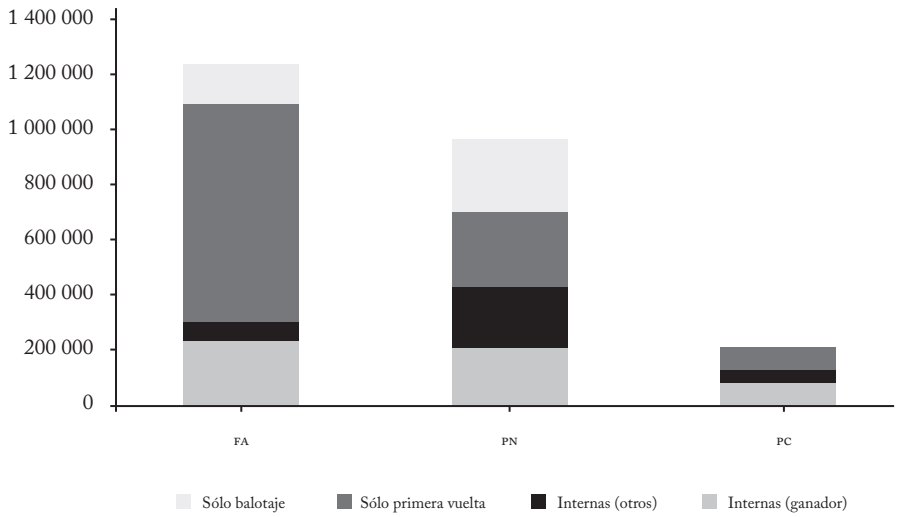
Figura 5. Votos sincero y estratégico en Argentina (2015)



Nota: Se llegó a estos resultados estableciendo las diferencias electorales a nivel de departamentos (cálculos propios).
Fuente: Elaboración propia con base en *La Nación* (2015a y 2015b) y Calvo y Pomares (2015).

ISSN 1665-0921

Figura 6. Votos sincero y estratégico en Uruguay (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay (s. f.).

En el caso de Argentina, vemos que Scioli fue quien recibió mayor cantidad de votación sincera pura. Empero, esto puede ser matizado por el hecho de que en el FPV había un único contendiente interno, con lo cual no es posible diferenciar entre quienes vieron a este candidato como su opción predilecta originaria y quienes lo concibieron de este modo luego de la deserción del ultrakirchnerista Randazzo (Gallo, 2017). De todos modos, como se mencionó antes, el voto sincero al candidato derrotado (aun no siendo completamente puro) fue superior a los votos sincero y semisincero recibidos por el finalmente triunfador Macri.

No obstante, cabe resaltar que en Argentina el presunto voto sincero es producto de una constricción externa (la obligatoriedad del sufragio interno); por lo tanto, este sufragio puede carecer de entusiasmo y de convicción, al igual que el que se emite en la elección general (Gallo, 2017). En Uruguay, en cambio, es probable que un elector que decide ir a votar en una instancia no obligatoria sienta cierto entusiasmo o interés por la alternativa por la que se

pronuncia. Por consiguiente, es entendible que allí el voto sincero sea inferior numéricamente que en Argentina (ya que el ausentismo es mayor cuando no hay obligatoriedad interna), pero que, pese a ello, sea más intenso.[37]

De todos modos, la reducción continua de la asistencia ciudadana en las internas[38] indicaría un retroceso en la intensidad y la fortaleza de la adhesión partidaria de los electores (Gallo, 2010). En efecto, el actual presidente uruguayo recibió poco apoyo en la interna, aunque en la elección general obtuvo un caudal semejante al que repitió al mes siguiente en el balotaje; con lo cual se produjo una situación inédita y paradójica: el FA obtuvo su votación históricamente más baja (en la interna) e históricamente más alta (en el balotaje) desde su fundación hasta la actualidad,[39] lo que ilustra la brecha existente entre voto con convicción y voto crítico o por descarte.

El caso argentino también es curioso en ese sentido: sólo un tercio de los electores que señalaron a Macri en la instancia final lo habían votado sincera o semisinceramente en las instancias previas. A juzgar por la cantidad y la heterogeneidad de los ciudadanos que lo eligieron en el balotaje,[40] se infiere que el actual mandatario no habría sido vislumbrado como la segunda o la tercera preferencia de electores que se orientaban de acuerdo con un criterio consistente y estable, sino como una opción de *ultima ratio* para efectuar un voto de castigo contra el kirchnerismo (Baisotti, 2016).

En relación con la idea de *democratización interna*, respecto del caso argentino, hay quienes argumentaron que, desde el proceso inicial de 2011 —cuando todas las fuerzas políticas compitieron con un solo candidato (Escolar, 2011)—, las agrupaciones atravesaron una curva de aprendizaje

---

37 Según los encuestadores, en Argentina se observaba "decisión de voto, pero no convicción" (Redacción, 2014). Esto es coherente con la disparidad de afección político-partidaria existente en cada uno de los países. Por su parte, en Uruguay los electores más educados, que simpatizan con los partidos y tienen posiciones ideológicas más extremas, tienen mayor propensión a participar (Buquet y Piñeiro, 2011).

38 En 1999 fue de 55%; en 2004, de 42.73%; en 2009, de 42.68%, y en 2014, de 37.27% (Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, s. f.).

39 En 1971 había obtenido 304 mil 275 votos, cuando ni siquiera participaba como FA, mientras que en la interna de junio de 2014 sacó 301 mil 972 sufragios. En el balotaje Vázquez obtuvo un millón 226 mil 105 votos, superando incluso los de Mujica cinco años antes (un millón 197 mil 638) (Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, s. f.).

40 Macri se nutrió de un electorado discordante: 52% del voto de Massa, 54% del peronismo disidente, 28% de la centroizquierda, 2% de la izquierda y 17% de los que habían votado previamente blanco o nulo (Observatorio Electoral Argentino, 2015).

ISSN 1665-0921

que les permitió utilizar el mecanismo de primarias abiertas estratégicamente para dirimir sus candidaturas internas (Page, 2016; Carrizo, 2016). Sin embargo, en 2015 sólo tres partidos presentaron competencia interna, de los cuales únicamente uno exhibió una disputa competitiva (el FIT) y no obtuvo mejores resultados que cuando postuló a sólo un contendiente interno (Gallo, 2016). Los otros dos casos de internas competidas, celebradas por coaliciones electoralistas y pragmáticas (Cambiemos y UNA), fueron meramente testimoniales. Por lo tanto, no puede decirse que con las PASO se haya incrementado la democracia interna partidaria, en tanto que no se otorgaron más opciones a los seguidores estables de los partidos presuntamente poco democráticos preexistentes, sino que se crearon artificialmente estas entidades suprapartidarias, para luego poner a sus componentes internos (los partidos coaligados, recientemente integrados) a resolver sus diferencias públicamente (Gallo, 2017).

En ese sentido, en Uruguay, con estas reglas se había buscado fortalecer a los partidos en detrimento de las fracciones (Bottinelli, 1999), robusteciendo a los centros partidarios por sobre las entidades subpartidarias más descentralizadas. A su vez, la legislación allí existente permite que los sectores internos derrotados puedan quedar representados en las listas oficiales finales[41] (art. 8, Ley 17.063). En Argentina, en cambio, como la presentación de una fórmula electoral completa antes de las PASO (art. 6, Ley 26.571) desalienta la competencia interna, terminan siendo los órganos partidarios los que determinan las candidaturas o coaliciones. Así, en las primarias el ciudadano sólo escoge entre las alternativas que se le proponen, configuradas por un núcleo partidario reducido y concentrado; con lo cual las PASO terminan legitimando aquello que se buscaba impedir con ellas: negociaciones dominadas por élites partidarias (Prats, 2012), las cuales siguen controlando los procesos de selección y la designación de los cuerpos dirigenciales (Gallo, 2016).

En relación con la *reducción del número de actores participantes*, veamos lo siguiente:

---

41 De los tres partidos principales de cada uno de los casos, sólo uno de ellos, el PN en Uruguay, presentó internas verdaderamente competitivas.

Tabla 4. Número de partidos, candidatos y precandidatos

	Argentina							
	1983	**1989**	**1995**	**1999**	**2003**	**2007**	**2011**	**2015**
Número efectivo de partidos (NEP) electoral	2.326	2.948	2.744	2.557	5.656	3.408	2.906	3.313
Precandidatos	-	-	-	-	-	-	10	15
Candidatos	12	10	14	10	18	14	7	6

	Uruguay						
	1984	**1989**	**1994**	**1999**	**2004**	**2009**	**2014**
NEP electoral	2.96	3.378	3.351	2.96	3.378	3.351	2.736
Precandidatos	10 candidatos por 7 partidos	12 candidatos por 8 partidos	20 candidatos por 15 partidos	17	20	17	16
Candidatos				5	8	5	7

Nota: Se consideran el NEP electoral a nivel presidencial[42] y la cantidad de candidatos presidenciales. En Uruguay antes de 1996 había ley de lemas, por eso se toma en cuenta el número de candidatos por partido.

Las líneas punteadas marcan los cambios de reglas: en Argentina, la reforma constitucional (1994) y la reforma electoral (2009), así como, en Uruguay, la reforma constitucional (1996).
Fuente: Elaboración propia con base en Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay (s. f.) y de Argentina.gob.ar (s. f.).

[42] El NEP, de acuerdo con la fórmula de M. Laakso y R. Taagepera (1979), pondera a los partidos según su tamaño relativo: $N = 1/\Sigma si^2$, donde *si* es la proporción de votos (NEP electoral).

ISSN 1665-0921

Observamos que en Argentina la doble vuelta, establecida formalmente en 1994, no produjo el efecto reductor de las fuerzas partidarias prescripto teóricamente (Duverger, 1954), y la incorporación de un umbral de exclusión con las PASO en 2009 no derivó en un ordenamiento racional del sistema partidario, como se pretendía. En efecto, este último elemento tuvo un impacto cuantitativo, mas no cualitativo, en tanto que se redujo el número estricto de fuerzas políticas y candidatos compitiendo;[43] empero, esto no fue producto de la fusión entre fuerzas afines, alineadas conforme a un criterio partidario o ideológico consistente, sino que se logró gracias a la unificación forzada y estratégica de elementos disímiles y discordantes.

En Uruguay, los cambios constitucionales de 1996 provocaron una contracción de la oferta, reordenando las opciones dentro de dos campos políticamente relevantes, fruto de la unificación de los principales ejes de alineamiento político-electoral existentes —partidario-ideológico, *gobierno-oposición*—, lo cual quedó ratificado con la llegada del FA al poder. Inclusive, allí la existencia de un piso en las internas no ha producido ninguna alteración (ni de tipo mecánico, al ser éste muy bajo, más de 50 veces menos exigente que el argentino,[44] ni de tipo psicológico, en la medida en que la oferta más allá de los tres partidos principales no ha podido desplazar el protagonismo que éstos tienen en la definición electoral de los ciudadanos [Vairo y Rodríguez, 2016]).

Así, en ninguno de los dos casos puede concluirse que haya habido, efectivamente, una reducción del número de contendientes; en la medida en que, al desdoblarse las instancias electorales, lo que se redujo en cantidad de candidatos postulados se aumentó en número de precandidatos compitiendo (como puede observarse en la tabla 4), con lo que se incumplió con el objetivo de simplificar las opciones partidarias para el electorado.

Con respecto a la *legitimación*, ésta tendría que ver, por un lado, con el apoyo popular recibido por el candidato ganador, quien debería acaparar

---

43 Igualmente, en las PASO de 2015 quedaron afuera cinco fuerzas políticas, pero que representaban 1.83% de los votos válidos positivos (cálculos propios).

44 De haber tenido un umbral similar al argentino, en 2014 habrían quedado afuera siete de los 10 partidos, inclusive dos que obtuvieron representación parlamentaria: Asamblea Popular (AP) sacó 0.57%, y Partido Independiente (PI), 0.48% de los votos válidos (cálculos propios).

mayor cantidad de voto sincero que sus congéneres (lo cual se vincula con lo anteriormente expuesto), y, por otro, con el efecto predictor que presuntamente tienen las primarias abiertas (Colomer, 2000; Tullio, 2010; Escolar, 2011; Navia y Rojas, 2008). El primer aspecto, como vimos, no ha tenido lugar en Argentina, y en Uruguay lo tuvo a nivel individual, pero no así partidario. Respecto de la segunda cuestión, pudimos observar que en los dos casos el partido que salió primero en las internas/primarias fue derrotado en la elección general (algo que en Uruguay había sucedido también en 2009). Y, si algo caracterizó al prolongado proceso eleccionario argentino, fue la incertidumbre y la ausencia de capacidad predictiva de los resultados de cada una de las fases.

Sobre los riesgos del sistema de primarias, entre ellos se menciona su posible *efecto divisivo*, es decir, la perspectiva de que las internas competidas puedan afectar las oportunidades y el desempeño posterior de los candidatos (Agranov, 2012; Page, 2016; Reynoso, 2015). En efecto, en los casos analizados la existencia de competencia en algunas de las internas produjo ciertas fricciones que, si bien no fueron definitorias, tampoco contribuyeron a mejorar la vida partidaria: en Uruguay, la presencia de Moreira incomodó a Vázquez, obligándolo a reposicionarse en el arco ideológico (Caetano y Selios, 2016), y en el Partido Colorado, la no inclusión del batllismo en la fórmula final acarreó roces internos y posiblemente también la pérdida de apoyos posteriores;[45] en Argentina, luego de la interna competida entre Massa y De la Sota, se produjo un drenaje de votos de este último candidato hacia fuerzas ajenas a UNA en las generales.[46]

Por otro lado, en cuanto al tipo de consenso que se configura, hay que decir que los escenarios en los que se impone el eje *gobierno-oposición* son más proclives a la existencia de un candidato concebido como "mal mayor", lo cual promueve la conformación de un *consenso negativo* en torno al postulante capaz de imponerse sobre aquél (Pachano, 2007). Por eso, cuando

---

45 Escúchense las opiniones del dirigente Fernando Amado y la de Jorge Amorín (véanse El Observador TV, 27 de octubre de 2014; y El Observador TV, 3 de noviembre de 2014; respectivamente). Ambas refuerzan esa hipótesis.

46 En la elección general, en la provincia de Córdoba (el tercer distrito más grande del país) UNA perdió 40 % de los votos recibidos en las PASO (cálculos propios).

la elección se polariza de entrada, es más factible que prevalezca el voto estratégico en la instancia de la primaria —ya sea de modo directo o diferido—, teniendo como dirección evitar que la opción menos preferida logre finalmente triunfar (Gallo, 2011). El voto estratégico *directo* implicaría votar en la interna del partido del candidato "mal mayor" (en su contra) para sacarlo de carrera cuanto antes.[47] Y el voto estratégico *diferido* consistiría en señalar a un candidato de un partido ajeno (dadas las escasas posibilidades de un contendiente propio) para posicionarlo mejor de cara a las elecciones generales (Gallo, 2017).

Este último tipo de voto fue ejercido por electores colorados en las internas abiertas de Uruguay, quienes se pronunciaron por el candidato blanco, el cual tenía más oportunidades de llegar al balotaje y derrotar al postulante oficialista (Zuasnabar, 2014). Aquí la coordinación de fuerzas *anti* no se produjo a nivel de élites,[48] sino del electorado opositor, dentro del cual se gestó un consenso negativo con anterioridad a la primera fase interna.[49] Llegados a la instancia de la elección general, la incógnita giraba en torno a saber cómo se efectuaría la distribución de votos por bloques (es decir, se buscaba establecer si la suma entre blancos y colorados superaría o no lo obtenido por el FA); por ello, el voto estratégico *diferido* de colorados al candidato blanco terminó no siendo efectivo como tal, pues sólo permitió posicionar mejor al postulante que representaba al bloque fundacional en la primera fase, marcando por anticipado el posible límite de sus oportunidades posteriores.

Si bien en este caso no se trataba de un *trasvasamiento estratégico de oposicionistas* (como sucedió con los votantes frenteamplistas en la interna abierta de 1999[50]), de todos modos, con el voto a un partido ajeno al propio

---

47 Situación que hasta ahora carece de antecedentes. Empero, podría haber sido el caso de Menem en 2003, de haberse implementado la ley de internas abiertas que se encontraba suspendida por una medida judicial.

48 Según la teoría, el voto estratégico de los ciudadanos tiende a generarse luego de que la coordinación de las élites no ha prosperado (Cox, 1997).

49 Por más que haya habido un apoyo explícito del candidato de un partido tradicional a otro, esto se produjo de un modo informal una vez conocidos los resultados, habiendo cada uno de ellos competido por su lado en las instancias previas.

50 En esa ocasión, muchos frenteamplistas —teniendo su interna definida de antemano— habían ido a sufragar a la interna colorada, optando por Jorge Batlle, a quien veían como menos competitivo que Luis Hierro (Gallo, 2011).

(por principio, no sincero) se altera el sentido originario de la aplicación de este sistema.

Aquí, para evaluar el tipo de consenso configurado en el balotaje, se tiene en cuenta la relación entre la votación sincera y la votación total recibida por los postulantes que debieron medirse en esa instancia. Para ello, se considera que el voto genuino (sincero más semisincero) es el obtenido en la primera vuelta, y el voto total (sincero más semisincero más estratégico), aquél sacado en la segunda. Si el voto genuino del ganador supera al voto total del perdedor, diremos que se configura un *consenso por la positiva* (la situación opuesta deriva en un *consenso por la negativa*) (Gallo, 2009).

Tabla 5. Balotaje

	Argentina	**Uruguay****
Ganador final	Macri	Vázquez
Tipo de balotaje	Real	Técnico
Distancia con mayoría requerida (%)	10.85*	2.2
Voto genuino para el ganador (%)	34.15	47.81
Voto total para el perdedor (%)	48.6	43.38
Diferencia	-14.45	4.43
Tipo de consenso	Por la negativa	Por la positiva

* *Ceteris paribus* (si los porcentajes de los otros dos contendientes competitivos se mantenían igual) o 5.85% en otras condiciones (con otra distribución, en la cual superara por 10 puntos el segundo).

** De los otros balotajes uruguayos, uno fue real (1999), entre Batlle y Vázquez, y otro fue técnico (2009), entre Mujica y Lacalle.

Fuente: Elaboración propia.

En Uruguay se produjo un balotaje técnico, con un ganador cuasi asegurado y mayoría parlamentaria propia, mientras que en Argentina hubo un balotaje real que terminó consagrando a un candidato visto como un "mal menor", ungido por un *consenso por la negativa*. Curiosamente, en Argentina, pese a tener un sistema de doble vuelta mucho más permisivo que el de Uruguay, resultó triunfador un candidato que había sacado, originariamente, un porcentaje bastante más alejado de la mayoría requerida. En la segunda vuelta surgió un escenario de *reversión del resultado inicial* (que, combinado con los guarismos post-PASO, derivó en un esquema de *doble reversión*), no habiéndose superado tampoco la paradoja de Condorcet. En efecto, la conformación de una amplia y difusa coalición opositora, creada con el mero objeto de apalancar la candidatura individual de Macri, no sólo promovió la *personalización* de la política —en detrimento de la institucionalización del sistema partidario—, sino que ni siquiera alcanzó para que se evitara el establecimiento de un *gobierno dividido*.[51] Así, el heterogéneo consenso congregado por el candidato triunfador constituyó una base endeble para la construcción de poder gubernamental.

En este aspecto, cada uno de los casos estudiados representa situaciones extremas no deseadas (o no buscadas, al menos) de la implementación de este sistema: en Uruguay, en donde todas las variables favorecían al partido ganador, el balotaje se tornó superfluo, y en Argentina, en que el resultado final se contrapuso a los anteriores, la segunda vuelta fue distorsionadora.

Conclusiones

En este trabajo se decidió evaluar los dos casos latinoamericanos en los que se combina la utilización de internas/primarias abiertas, simultáneas y obligatorias con el sistema de doble vuelta electoral, en los cuales el ciclo comicial queda dividido en tres instancias sucesivas.

---

[51] La Coalición "Cambiemos" cuenta con 87 de las 257 bancas de la Cámara de Diputados y con 17 de los 72 senadores.

Nos hemos concentrado en el último proceso eleccionario presidencial de Argentina (2015) y de Uruguay (2014), los países del continente que pautaron legalmente sendos procedimientos de ingeniería institucional. Aquí, se comenzó con la línea argumental existente, según la cual de estos dos instrumentos podrían devenir valiosos recursos de participación ciudadana, mejoramiento partidario y legitimación de candidaturas. Luego, se resolvió inquirir acerca de la puesta en práctica de este módulo eleccionario trifásico en ambos vecinos rioplatenses, procurando establecer si con la implementación conjunta de los dos dispositivos se lograrían los beneficios buscados, sin que se experimentaran los riesgos que puede acarrear cada uno de ellos.

Para ello, como se mencionó, nos imbuimos en el estudio concreto de los últimos comicios presidenciales en los países referidos. A partir de allí, observamos, por un lado, que el mero incremento de instancias electorales no amplía necesariamente las opciones ciudadanas ni refleja mejor las preferencias reales del electorado. A su vez, en ninguno de los casos se produjo legítimante un efecto hacia el ganador (en Argentina, porque los guarismos fueron favorables a un candidato posteriormente derrotado; en Uruguay, porque otorgaron una baja base de apoyo genuino al postulante finalmente triunfador). Consiguientemente, en ambos casos el sistema de tres fases derivó en que, con singularidades propias, se gestara un consenso por la negativa hacia un candidato concebido como un "mal menor".

En suma, en ninguno de los dos casos pudieron observarse los presuntos beneficios esgrimidos respecto de cada uno de estos mecanismos, ni en términos de participación ciudadana ni de representatividad partidaria ni de legitimación de candidaturas. No obstante, en Uruguay las características institucionales preexistentes, la fortaleza de los partidos y la propensión participativa ciudadana posiblemente hayan neutralizado o minimizado muchas de las consecuencias indeseables que puede acarrear el uso de estos mecanismos. En Argentina, en cambio, las PASO favorecieron la conformación de ligas heterogéneas y coyunturales, instando a la pérdida de relevancia del rol de los partidos en el marco de la competición política; lo cual, combinado con un sistema de doble vuelta, provocó una extensión de los tiempos electorales, con lo que se generó un predominio del voto

ISSN 1665-0921

estratégico y carente de convicción, sin que se lograra una legitimación del ganador final ni que se propiciaran mejores condiciones para la gobernabilidad democrática.

En síntesis, pudimos observar que los aspectos problemáticos derivados de las primarias se agravan si este instrumento se utiliza conjuntamente con el sistema de doble vuelta electoral, en la medida en que éste potencia los efectos negativos de aquéllas y prolonga la incertidumbre y la falta de resolución de la contienda.

Este trabajo aborda un número muy limitado de casos como para arribar a conclusiones determinantes, pero consideramos que son suficientemente ilustrativos para plantear interrogantes respecto de los beneficios aducidos teóricamente y sobre las propias limitaciones que pueden observarse en la práctica con la conjunción de ambos sistemas.

Cabe señalar que en los dos países, luego de este prolongado ciclo eleccionario, se reabrió el debate respecto del tema de la necesidad de una nueva reforma comicial, poniendo en cuestionamiento, principalmente, la extensión del periodo de elecciones. En Uruguay primero se habló sobre la posibilidad de suprimir la instancia de las internas abiertas y luego se sostuvo que debía eliminarse la segunda vuelta en determinadas circunstancias específicas (es decir, en caso de balotaje técnico). En Argentina se consideró la posibilidad de eliminar o modificar el sistema de PASO e incluso se discutió una nueva reforma electoral (que aún está pendiente de aprobación en el Senado).

En este contexto, este trabajo busca dejar abierta la posibilidad de continuar indagando acerca de estos dos casos, ya sea que se mantengan ambos mecanismos institucionales, que se retorne a la situación prerreforma o bien que haya una reformulación de determinados elementos propios de las herramientas, con el objeto de proponer alternativas o mejoras posibles a los sistemas analizados.

Fuentes de consulta

Abal Medina, Juan (2009). "Los partidos pequeños saldrán fortalecidos". *Elecciones Argentinas*. Recuperado el 11 de septiembre de 2016, disponible en http://www.argentinaelections.com

Agranov, Marina (2012, diciembre). "Flip-Flopping, Intense Primaries and the Selection of Candidates". Recuperado el 18 de enero de 2017, de http://hss.caltech.edu/~magranov/documents/primaries.pdf

Aguilera de Prat, Cesáreo y Martínez, Rafael (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio.* Madrid: Tecnos.

Alcántara Sáez, Manuel (2002, abril). "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina". Recuperado el 30 de noviembre de 2016, de https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/293_0.pdf

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2003). "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina". En Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (Coords.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur* (pp. 11-30). México: Fondo de Cultura Económica.

Alesina, Alberto y Rosenthal, Howard (1995). *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anduiza, Eva y Bosch, Agustí (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

Altman, David (2013, octubre). "Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The case of Uruguay (1999-2009)". *Parliamentary Affairs*, 66 (4), 834-855.

Aragón y Asociados (2015, 23 de julio). "Las encuestas que obligaron a Macri a cambiar su discurso". *La Política Online*. Recuperado el 19 de enero de 2017, de http://www.lapoliticaonline.com/nota/90991/

Argentina.gob.ar (s. f.). Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/elecciones2017

Astarita, Martín (2009, diciembre). "El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario". *Elecciones Argentinas*. Recuperado el 1 de febrero de 2017, de http://

www.argentinaelections.com/2009/12/astarita-el-proyecto-atiende-una-cuestion-central-como-es-la-excesiva-fragmentacion-de-nuestro-sistema-partidario/

Baisotti, Pablo (2016, octubre). "Triatlón cívico. Elecciones presidenciales en Argentina durante el 2015 (y muchas más...)". *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 45(1), 72-81.

Bartolini, Stefano (1996). "Cosa è 'competizione' in política e como va studiata". *Rivista Italiana di Scienza Política*, 2, 210-267.

Bottinelli, Oscar (1999). "Los efectos políticos de la reforma constitucional". Conferencia efectuada en el paraninfo de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Bottinelli, Oscar (2009, 29 de marzo). "Algo más complicado que internas". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://rigofa.blogdiario.com/1238453880/uruguay-algo-m-s-complicado-que-internas-oscar-a-bottinelli/

Bottinelli, Oscar (2014, 26 de diciembre). "Balance de un complicado año electoral". *Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales*. Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://www.factum.uy/analisis/2014/ana141226.php

Bromhead, Peter (1970). *Life in Modern America.* Londres: Longman Group.

Buquet, Daniel y Chasquetti, Daniel (2008). "Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-1999". En Peter Siavelis y Scott Morgenstern (Coords.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 317-341). Pensilvania: Penn State University Press.

Buquet, Daniel y Piñeiro, Rafael (2011, febrero). "Participation and Effects of Primary Elections in Uruguay". Ponencia presentada en la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, São Paulo, Brasil.

Caetano, Gerardo y Selios, Lucía (2016). "El ciclo electoral de 2014 en Uruguay, ¿todo igual?". En Fernando Mayorga (Comp.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 95-138). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Calvo, Ernesto y Pomares, Julia (2015, 29 de octubre). "Los gatos se estaban peleando". *Bastión Digital*. Recuperado el 7 de marzo de 2017, de http://ar.bastiondigital.com/notas/los-gatos-se-estaban-peleando

Carrizo, Carla (2016, junio). Ponencia presentada en el Panel de Reforma Política, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, Argentina.

Casullo, Esperanza (2012). "Mauricio Macri, ¿liberal o populista?". En *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano dos años después* (pp. 43-60). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chasquetti, Daniel (1999). "Balotaje y coaliciones en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, 9-33.

Chasquetti, Daniel (2014, 4 de noviembre). *Participación en primera vuelta* [Transmisión realizada en YouTube]. Recuperado el 23 de abril de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=QTD6Mp6edA0&t=923s

Cifra (s. f.). Recuperado el 31 de octubre de 2014, disponible en http://www.cifra.com.uy/

Clarín (2015, 27 de octubre). "El laboratorio PRO y el voto vergonzante". Recuperado el 30 de diciembre de 2016, de https://www.clarin.com/politica/elecciones_2015-laboratoriopro-macri_0_HyKEmWKwXg.html

Clérici, Paula (2013, julio-diciembre). "Alianzas cruzadas en Argentina". *Ciencia Política*, 16, 8-33.

Colomer, Josep (2000). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal (Coords.), *El asedio a la política* (pp. 117-134). Argentina: Homo Sapiens.

Colomer, Josep (2002). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

Constitución de la Nación Argentina (2010). Recuperado el 5 de abril de 2017, de https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperado el 5 de abril de 2017, de https://www.juntacolonia.gub.uy/index.php/57-legislacion/normativa/379-constitucion-de-la-republica-oriental-del-uruguay

Converse, Phillip y Markus, Gregory (1979, agosto). "A Dynamic Simultaneous Equation Model of Electoral Choice". *The American Political Science Review*, 73, 1055-1070.

Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay (s. f.). Recuperado el 10 de noviembre de 2015, de http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/

Cox, Gary (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.

De Andrea Sánchez, Francisco (2003, enero-abril). "Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 106, 207-226.

Duverger, Maurice (1954). *Los partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica.

El Observador TV (2014, 27 de octubre). *Hay colorados que van a votar a Tabaré Vázquez* [Entrevista a Fernando Amado transmitida en YouTube]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=TrAg3sHxsHY

El Observador TV (2014, 3 de noviembre). Entrevista a José Amorín Batlle en el observador TV. Recuperado de https://youtube.com/watch?v=Js_uNFlr04a&spfreload=10

Equipos Consultores (s. f.). Recuperado el 31 de octubre de 2014, disponible en http://www.equipos.com.uy/

Escolar, Marcelo (2011, agosto). "Discusión sobre la nueva ley electoral", ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma Política en la Argentina. Casa Generación Política Sur, Buenos Aires.

Factum Digital (s. f.). Recuperado el 31 de octubre de 2014, disponible en http://www.factum.uy/index.php

Feldman, Stanley y Johnston Conover, Pamela (1983, noviembre). "Candidates, Issues and Voters: The Role of Inference in Political Perception". *Journal of Politics*, 45(4), 810-839.

Fornoni, Mariel (2015, abril). Ponencia presentada en el panel 2: "El escenario político a pocos meses de las PASO", en seminario "Porque la política importa", El Estadista, Buenos Aires, Argentina.

Freidenberg, Flavia (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina* (Biblioteca de la Reforma Política núm. 1). Perú: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Freidenberg, Flavia y Dosek, Tomás (2016, diciembre). "Las reformas electorales en América Latina: estrategias conceptuales y desafíos metodológicos". En Fernando Tuesta (Coord.), *Partidos políticos y elecciones. Representación política. América Latina* (pp. 73-103). Perú: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Jurado Nacional de Elecciones.

Gallagher, Michael y Marsh, Michael (Eds.) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage Publications.

Gallo, Adriana (2009, enero-diciembre). "El sistema de doble vuelta electoral y los tres elementos de la relación representativa. Análisis del empleo del balotaje en América Latina (1978-2008)". *Revista Mexicana de Estudios Electorales,* 8, 11-53.

Gallo, Adriana (2010). "Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14, 25-71.

Gallo, Adriana (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática: análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Gallo, Adriana (2016, diciembre). "A PASO desdoblado. Análisis sobre la aplicación conjunta del sistema de PASO y el desdoblamiento de las elecciones subnacionales en la Argentina". *Revista Reflexión Política*, 36, 80-100.

Gallo, Adriana (2017). "Un doble PASO electoral. Análisis del debut del sistema de primarias abiertas y de la doble vuelta electoral en las elecciones presidenciales argentinas de 2015". *Revista Studia Politicae,* 41, 45-87.

Garcé, Adolfo (2014, 26 de noviembre). "Mientras cae el telón". *El Observador*. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de http://www.elobservador.com.uy/columna-garce-mientras-cae-el-telon-n292857

González, Luis (1999, 7 de marzo). Las Internas Partidarias, en *El País,* p. 4.

Haro, Ricardo (2002). *Constitución, poder y control*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo; y García, Miguel (Comp.) (2003). *Colombia 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Uni-

versidad de los Andes-Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Ciencia Política-Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales / Fundación Konrad Adenauer.

Interconsult (s. f.). Recuperado el 31 de octubre de 2014, disponible en http://interconsult.com.uy/?page_id=685

Jones, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.

Jones, Mark y Hwang, Wonjae (2007). "Jefes de provinciales de partido, piedra angular del Congreso argentino". En Sergio Emiliozzi *et al.* (Comps.), *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina* (pp. 217-247). Buenos Aires: Prometeo.

Kenney, Charles (1998, septiembre). "The Second Round of the Majority Runoff Debate: Classification, Evidence, and Analysis". Ponencia presentada en el XXI Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, EE. UU.

Kramer, Gerald (1971). "Short-Term Fluctuations in U. S. Voting Behavior, 1986-1964". *American Political Science Review,* 65, 131-143.

Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). "'Effective' Number of Parties. Ameasure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.

La Nación (2015a, 26 de octubre). "Elecciones 2015: resultados por provincia, municipio y comuna". Recuperado el 30 de octubre de 2015, de http://www.lanacion.com.ar/1839396-elecciones-2015-resultados-en-vivo-por-provincia-municipio-y-comuna

La Nación (2015b, 22 de noviembre). "Elecciones 2015: mapa interactivo de resultados del *ballottage* por provincia, por municipio y por comuna". Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de http://www.lanacion.com.ar/1846694-elecciones-2015-mapa-de-resultados-del-ballottage-por-provincia-municipio-y-comuna

La Política Online (s. f.). "Observatorio de encuestas". Disponible en http://observatorio.lapoliticaonline.com/#paso

Lanzaro, Jorge (2001). "Democracia presidencial y alternativas pluralistas. El caso uruguayo en perspectiva comparada". En Isidoro Cheresky e

Inés Pousadela (Comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 189-231). Buenos Aires: Editorial Paidós.

Lanzaro, Jorge (2015, mayo). "Uruguay 2014: elecciones competitivas y partido predominante de izquierda". *Revista SAAP*, 1 (9), 11-41.

Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ley 17.063. Dictanse normas relativas a las elecciones internas de los partidos políticos. Recuperado de pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/Ley17063.pdf

Ley 20.640. Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes. Recuperado el 5 de abril de 2017, de https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046533

Ley 26.571. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Recuperado el 1 de mayo de 2016, de http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Ley_26571_.pdf

Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Martínez, Rafael (1998, octubre). "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82, 159-189.

Martínez, Rafael (2006). *Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta* (serie América Latina núm. 12). Barcelona: Fundación Cidob.

Miño, Juan A. y Busmail, Alfredo (2015). *Elecciones y democracia. Apuntes para una reforma política*. Buenos Aires: El Ateneo.

Moreira, Constanza (2004). *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Muñoz, Ricardo (2003). "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas". Ricardo Muñoz (Comp.), *Crisis de representación y reforma política* (pp. 137-171). Argentina: Asociación Cepri.

Navia, Patricio y Rojas Morales, Priscila (2008, junio). "El efecto de la participación electoral en las primarias para la elección presidencial de 1999 en Chile". *Postdata*, 13, 193-222.

Navia, Patricio (2009, 21 de agosto). "Internas abiertas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático". Conferencia efectuada en el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. Recuperado de http://www.cadal.org/eventos/nota.asp?id_nota=3010

Nohlen, Dieter (1996). *Sistemas electorales y reforma electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Normas Relativas a las Elecciones Internas de los Partidos Políticos (Ley 17.063) (1999). Recuperado el 21 de noviembre de 2016, de http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/Ley17063.pdf

Novaro, Marcos (2012, segundo semestre). "Elecciones plebiscitarias, hegemonía e inestabilidad política". *Estudios Sociales*, 43, 161-182.

Opción Consultores (s. f.). Recuperado de www.opcion.com.uy

Observatorio Electoral Argentino (2015, 25 de noviembre). "¿Adónde fueron los votos entre la primera y la segunda vuelta electoral presidencial?". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://oear.cippec.org/novedades/ballotage-2015-mira-adonde-fueron-los-votos-de-la-primer-a-la-segunda-vuelta-electoral/

Osborne, Martin (1995). "Spatial Models of Political Competition Under Plurality Rule: A Survey of Some Explanations of the Number of Candidates and the Positions They Take". *Canadian Journal of Economics*, 28, 261-301.

Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope*. Quito: International Institute for Democracy and Electoral Assistance / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

Page, María (2016, 30 de mayo). "Breve historia de las PASO". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://oear.cippec.org/novedades/breve-historia-de-las-paso/

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Parás, Pablo y Coleman, Ken (2006). *The Political Culture of Democracy in Mexico: 2006*. EE.UU.: Latin American Public Opinion Project / Universidad de Vanderbilt.

Pennings, Paul y Hazan, Reuven (2001, abril). "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences". *Party Politics*, 7 (3), 267-275.

Pérez Liñán, Aníbal (2002). "La reversión del resultado y el problema de la gobernabilidad". En Rafael Martínez (Coord.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica* (pp. 521-538). Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Piñeiro, Rafael (2014, junio). "Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay". Recuperado el 31 de enero de 2017, de http://www.kas.de/wf/doc/13212-1442-4-30.pdf

Political Database of the Americas (s. f.). Recuperado de http://pdba.georgetown.edu/

Polsby, Nelson (1983). *Consequences of Party Reform.* Oxford: Oxford University Press.

Pomares, Julia; Page, María; y Scherlis, Gerardo (2011, septiembre). "La primera vez de las primarias: logros y desafíos". Recuperado de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1806.pdf

Prats, Mariana (2012). "Contradiciendo los pronósticos: ¡no hay descentralización ni inclusión que valga! La selección de candidatos en los partidos políticos de Argentina". *América Latina Hoy*, 62, 103-130.

Prieto, Romina (2009, 21 de agosto). "Conferencia sobre internas abiertas". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://www.cadal.org/eventos/nota.asp?id_nota=3010

Rahat, Gideon y Hazan, Reuven (2001, mayo). "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework". *Party Politics*, 7 (3).

Ramírez, Ignacio (2015, abril). Ponencia presentada en el panel 4: "Las tendencias electorales. Las encuestas sobre intención de voto", *El Estadista*, Buenos Aires, Argentina.

"Randazzo y Urribarri atacaron a Scioli por sacarse una foto en Clarín" (2015). La Política Online. Recuperado de www.lapoliticaonline.com/nota/86029-randazzo-y-urribarri-atacaron-a-scioli-por-sacarse-una-foto-en-clarin/#

Redacción (2014, 10 de diciembre). "Hay intersecciones de votantes muy grandes entre Scioli, Macri y Massa. Entrevista a Juan Germano". *El*

Estadista. Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://elestadista.com.ar/?p=5292

Reynoso, Diego (2015, 24 de abril). "La carrera de fondo en el kirchnerismo". *La Voz*. Recuperado el 31 de enero de 2017, de http://www.lavoz.com.ar/opinion/la-carrera-de-fondo-en-el-kirchnerismo

Sabsay, Daniel (1991). "El *ballotage*: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad" (Cuaderno núm. 34). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Sartori, Giovanni (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Serra, Gilles (2007, noviembre). "Why Primaries? The Party's Tradeoff between Policy and Valence". *Journal of Theoretical Politics*, 23(1), 21-51.

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

Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (Eds.) (2008). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America.* Pensilvania: Penn State University Press.

Trent, Judith y Friedenberg, Robert (2000). *Political Campaign Communication*. EE. UU.: Praeger.

Tuesta, Fernando (1999). *Sistemas electorales comparados de América Latina*. Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Tullio, Alejandro (2010, 9-12 de noviembre). "Los partidos políticos como reaseguro de estabilidad y legitimidad democrática. La reforma política en la Argentina actual", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Tullio, Alejandro (2015, 19 de febrero). "El voto de las PASO se reconfigurará sólo si la alianza es muy heterogénea". *Impulso Baires*. Recuperado el 8 de febrero de 2017, de http://www.impulsobaires.com.ar/nota/219481

Vairo, Daniela y Rodríguez, José (2016, diciembre). "Comportamiento electoral en Uruguay: la victoria de Tabaré Vázquez en las elecciones presidenciales de 2014". *Em Tese*, 2, 14-36.

Varetto, Carlos (2016, 2 de febrero). "Una reforma para un sistema con déficit de partidos". *Bastión Digital*. Recuperado el 21 de octubre de 2016, de http://ar.bastiondigital.com/notas/una-reforma-para-un-sistema-con-deficit-de-partidos

Ware, Alan (1996). *Political Parties and Party Systems*. Nueva York: Oxford University Press.

Yaffé, Jaime (2005). *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.

Zelaznik, Javier (2014, mayo). "Selección de candidatos en Argentina. Antecedentes y desempeño en las primarias abiertas simultáneas y obligatorias en las elecciones nacionales de 2011 y 2013". Ponencia presentada en el XXXII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, EE. UU.

Zovatto, Daniel (2001, octubre). "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2000". *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, 21, 143-188.

Zuasnabar, Ignacio (2014, 22 de junio). "Voto en gallinero ajeno". *El Observador*. Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de http://www.elobservador.com.uy/voto-gallinero-ajeno-n281580

Zuleta Puceiro, Enrique (2015, 9 de marzo). "Veo una elección polarizada entre Macri y Daniel Scioli". *IProfesional*. Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de http://www.iprofesional.com/notas/207635-Zuleta-Puceiro

Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical

Parliamentary Representation, Citizenry and Vertical Accountability

Laura Valencia Escamilla*

Resumen

En el artículo se aborda el tema de la rendición de cuentas en el Poder Legislativo mexicano y su vínculo con los mecanismos institucionales de participación, así como de la representación parlamentaria. El estudio se plantea bajo la dirección de cuatro elementos: el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas horizontal; la reelección y la rendición de cuentas vertical; el acceso a la información y la apertura de canales de vinculación ciudadana, y el nivel de incidencia ciudadana en las decisiones legislativas.

Palabras clave: Poder Legislativo, rendición de cuentas, participación ciudadana, representación parlamentaria.

Artículo recibido el 18 de julio de 2017 y aceptado para su publicación el 25 de octubre de 2017. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 61-96

* Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Labora como profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Correo electrónico: lvalesc@correo.xoc.uam.mx

ISSN 1665-0921

Abstract

This paper addresses accountability within the Mexican legislative branch and its links to institutional mechanisms for citizen participation and parliamentary representation. The study focuses on four main elements: the balance of powers and horizontal accountability; reelection and vertical accountability; access to information and the opening of channels that link the citizenry; and the degree of citizen incidence in legislative decisions.

Keywords: legislative power, accountability, citizen participation, parliamentary representation.

Introducción

Desde hace poco más de una década, estudios adicionales a la tesis de las transiciones y la consolidación de las democracias han surgido como líneas de investigación política que buscan comprender los alcances y los límites del ejercicio del poder, más allá de las democracias (delegativas) que terminaban por agotarse con el voto.

Los trabajos que abordan la *accountability* o rendición de cuentas representan una nueva veta de análisis sobre división y relación entre poderes, pero también acerca de la relación del poder público con la ciudadanía, lo que reflejan las nuevas dinámicas y las preocupaciones desde finales del siglo XX y el inicio del XXI.

Es en el ámbito legislativo donde la rendición de cuentas trae nuevamente el debate sobre el mandato representativo y la independencia que los representantes deberían mantener con su electorado. Sin embargo, se debe reconocer que en la actualidad los nuevos recursos institucionales y tecnológicos (que incluyen a la democracia participativa y a los gobiernos electrónicos) ponen en tela de juicio a la democracia electiva y a sus instituciones, particularmente al Poder Legislativo. Hoy es posible afirmar que el descrédito en la percepción de los pobladores en relación con estas instituciones es producto de la apertura informativa combinada con una ciudadanía crecientemente participativa, exigente y propositiva, que demanda

transparencia, responsabilidad, eficacia y eficiencia en el Poder Legislativo, además de leyes de calidad, entendidas como aquellas que responden a las necesidades sociales más apremiantes.

Esta aseveración depende de cuatro elementos: del equilibrio de poderes; de los sistemas de información legislativa y la calidad de esta última; del acceso ciudadano a la información y del nivel de incidencia de éste en las decisiones legislativas, y de la reelección como el vínculo comprometido entre el legislador individual y sus representados.

El primer elemento se observará bajo el doble papel que cumple el Poder Legislativo en términos de rendición de cuentas, como agente y sujeto de la rendición, es decir, es un ente que vigila y controla a su contraparte ejecutiva, al tiempo que es sujeto de la rendición de cuentas mediante la elección y la capacidad de control ciudadana sobre sus legisladores. La segunda dimensión se refiere a los sistemas de información como mecanismo indispensable para el cumplimiento del primer elemento, en tanto que la calidad de la información reduce la asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo y los ciudadanos. La incidencia ciudadana es la tercera dimensión, que sólo es posible en parlamentos abiertos cuyos criterios incluyen el acceso a la información de calidad, así como estructuras de integración a la participación de la población. Finalmente, la reelección es el cuarto elemento, al que ubicaremos como instrumento que fomenta el vínculo y el compromiso del legislador con su electorado en relación con la capacidad ciudadana de evaluar el desempeño de sus representantes. Bajo estas cuatro líneas se analizará la problemática del Congreso mexicano y su capacidad de integrar la participación ciudadana, así como de fomentar el compromiso, la responsabilidad y la rendición de cuentas vertical.

Representación y mandato imperativo

El concepto de representación, específicamente en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es esencialmente reciente. La idea de Estado moderno supone un orden impersonal legal o constitucional, con autoridad delimitada, que define la naturaleza y la forma de

ISSN 1665-0921

control, así como la administración y la representación de una comunidad determinada. Entonces, la autoridad política es transferida (o delegada) por los individuos al gobierno, con el propósito de promover los fines de los gobernados. Esta concepción sienta las bases de legitimidad del gobierno sustentada en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes (Valencia, 2007, p. 18).

De esta forma, la relación entre representantes y representados se sujeta a un mandato en el que el legislador es libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores. Sin embargo, la autonomía adquirida por el representante respecto a sus representados es difusa, porque, una vez independiente del mandato del elector, el representante deja de serlo y en ocasiones sus ambiciones personales lo llevan a adscribirse a la voluntad del partido que lo postula, del líder político al que le debe lealtad o, como inversión de credibilidad, a comprometer su mandato frente a los grupos de presión.

Para Przeworski, Stokes y Manin (1999), la representación carece de compromisos con sus electores. Puesto que la elección y la reelección no son incentivos suficientes para obligarla a cumplir sus promesas, se requieren diversas condiciones, como dotar de información a los ciudadanos a través de campañas informativas, que los intereses de los políticos coincidan con los de los votantes y que los ciudadanos tengan las mismas creencias sobre las políticas. En este sentido, se puede decir que la visión de la representación como mandato es un tanto problemática dada las ambiciones particulares de los políticos, además de la disciplina a la que están sujetos por el control basado en el reclutamiento partidista.

Eulau y Karps (1977) discuten sobre la capacidad de respuesta de los representantes ante sus gobernados. Asumen la definición de Hanna Pitkin en su ya clásico *The Concept of the Representation*, de 1967. Mencionan, con base en la autora, que la representación política es principalmente un acuerdo público e institucionalizado que involucra a personas y grupos que operan en forma compleja con arreglos sociales a gran escala. Vista así, la representación funciona con base en la capacidad de respuesta a los problemas públicos, la gestión, el intercambio de beneficios selectivos, e incluso contestaciones simbólicas que implican gestos públicos.

Sin embargo, se debe mencionar que esta función reactiva de parte de los representantes se tiene que vincular a los intereses particulares de los legisladores en combinación con la pluralidad social y una ciudadanía crecientemente participativa, identificada con el monitoreo y las nuevas tecnologías de la comunicación como una alternativa autogestionaria y crítica frente a las instituciones estatales.

Es precisamente en estas complejidades social y política en las que se pueden identificar dos modelos de representación: uno de corte institucional y otro de interacción social; en ambos se promueve y se integra la rendición de cuentas como parte fundamental de la interacción.

La representación institucional fundada en los cuerpos legislativos está relacionada, por un lado, con el aspecto territorial, que se mueve en tres dimensiones: a) local, correspondiente con el legislador individual; b) nacional, que integra al conjunto de representantes, y c) regional o internacional, que enlaza a grupos de congresos a nivel global. Tres dimensiones que coexisten entre sí, siempre y cuando exista, en primer lugar, la representación nacional como condición para la existencia de la soberanía territorial.

Al mismo tiempo, la representación institucional responde a dos ámbitos. El primero es uno *político*, en el que se facilita el intercambio entre los grupos de interés, se establecen las normas y las reglas de permuta entre los grupos y se fija la naturaleza de los controles y los equilibrios entre poderes. El otro ámbito de la representación institucional es el *social*; dado que la base de legitimidad son los ciudadanos, éstos cuentan con instrumentos y mecanismos o canales institucionales que influyen directa o indirectamente en la representación y contribuyen a la rendición de cuentas, por ejemplo, los mecanismos de influencia en la agenda gubernamental o legislativa, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; los instrumentos de control y fiscalización de la gestión gubernamental, como las contralorías ciudadanas o los sistemas de rendición de cuentas y de evaluación.

La representación de interacción social no se limita a la acción de las instituciones y mucho menos del territorio. Su referente es la movilización social como mecanismo extraparlamentario que justifica la actuación paralela a los legislativos y los medios por los cuales la sociedad manifiesta sus descontentos y exigencias por acciones o inacciones gubernamentales.

ISSN 1665-0921

La sociedad avanza de manera organizada en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación de control y monitoreo sobre la actuación individual o conjunta de sus representantes. Este tipo tiene la posibilidad de participar o no en los instrumentos institucionales de la representación desde su ámbito social. Cuando participa, la representación se institucionaliza; cuando no, corre paralela a las instancias institucionales. En ambas se busca la responsabilidad, mas no la carencia de independencia del legislador; es decir, el electorado no sólo tiene la oportunidad de sancionar a su representante en el ámbito electoral; con los recursos institucionales de participación y de comunicación tecnológica, la representación es evaluada, aprobada o reprobada —a través de la rendición de cuentas— por su desempeño en diversas funciones: control del Ejecutivo, aprobación del presupuesto, diseño legislativo de las políticas, fiscalización de poderes y vinculación ciudadana.

La rendición de cuentas en el Poder Legislativo

Dentro de una democracia representativa, en la que se elige por medio del sufragio a representantes que toman decisiones públicas (Przeworski, 1998), existen dos formas de pensar la representación. La primera de ellas la concibe como un mandato, en el que el representante recibe una orden por instrucción del representado. El representante debe cumplir con dicha orden, defendiéndola en el proceso de debate y de toma de decisiones, sin responsabilidad alguna. La segunda concepción de la representación parte de la idea de la rendición de cuentas, en la que el representante sigue su propio juicio para hacer lo que él cree son los intereses del representado. Éste, a su vez, manifestará su aprobación o reprobación sobre el desempeño del representante al momento de volver a votar por él o seleccionar a otro candidato.

La rendición de cuentas implica una lógica de control del desempeño a partir de la evaluación previa. Tal desempeño está investido de elementos donde se garantiza la transparencia, el acceso a la información, la responsa-

bilidad de quien ejerce la función legislativa y la sanción en caso de acciones incorrectas en la decisión.[1]

En el Poder Legislativo la rendición de cuentas es un tanto difusa en la medida en la que se puede identificar desde distintos ámbitos. Analíticamente, O'Donnell (1998) señala dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. La primera consiste en la existencia de agencias estatales con autoridad legal, encargadas de vigilar y sancionar el desempeño y el uso adecuado de los recursos por parte de los funcionarios públicos y de las instituciones del Estado. La rendición de cuentas horizontal es sobresaliente en la medida en la que se somete al Estado en su conjunto; dado que "nadie es dueño de la autoridad, ésta es prestada por la ciudadanía mediante elecciones competitivas" (O'Donnell, 2007, p. 37). De esta forma, los mecanismos que operan este tipo de rendición de cuentas se traducen en sistemas de pesos y contrapesos propios de los sistemas presidenciales.

Bajo este argumento, O'Donnell (1998) subdivide la rendición de cuentas horizontal en sistemas presidenciales en dos subtipos: de balance y asignada. La de balance evita la concentración de poder en alguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cada institución reacciona cuando otro poder invade su jurisdicción (control institucional). El segundo subtipo (asignada) identifica aquellas instituciones que vigilan y sancionan las acciones de otras organizaciones estatales, nacionales o municipales con la finalidad de evitar y prevenir el manejo ilegal de los recursos (control de los funcionarios públicos). Entonces, la rendición de cuentas horizontal funciona como instrumento de control, contrapeso y distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el control de decisiones de los propios órganos de gobierno a través de los sistemas de fiscalización internos (auditorías, *ombusman*, etcétera) (Casar, Marván y Puente, 2010).

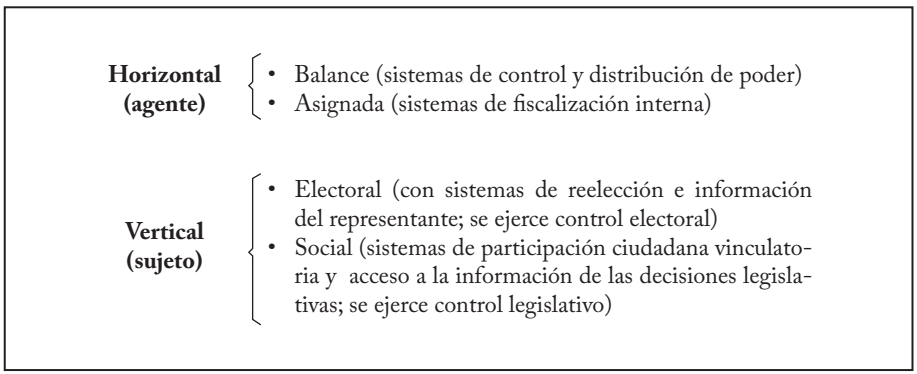
---

[1] Schedler (1999) y Ackerman (2004) coinciden en tres elementos básicos de la *accountability*: *answerability*, *receptiveness* y *enforcement*, es decir, "transparencia", "receptividad" y "sanción". *Transparencia* como el derecho de exigir que se informe sobre las decisiones del gobierno, además de explicar o justificar las razones de la decisión. La *receptividad* es la capacidad de incluir en los procesos de decisión las opiniones o las deliberaciones ciudadanas. Finalmente, *sancionar* es la posibilidad que tienen los ciudadanos de castigar la actuación correcta o incorrecta de los gobiernos electos, sanción que puede ir desde no ser reelecto en la siguiente elección hasta la revocación del mandato.

ISSN 1665-0921

En el rubro, O'Donnell (1998) subdivide la rendición de cuentas vertical en electoral y social. El subtipo electoral lo entiende como el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si la reelección de los legisladores es permitida y si, además, el ciudadano cuenta con información suficiente de su congresista para evaluar su desempeño, sus antecedentes e, incluso, sus capacidades. Tanto la reelección como el acceso a la información son dos instrumentos que los votantes deben tener garantizados para ejercer control electoral sobre sus representantes.

Figura 1. Rendición de cuentas y Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en Casar, Marván y Puente (2010); O'Donnell (1998), y Cunill (2007).

Por su parte, Przeworski (1998) es escéptico al señalar que las "elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas pretendidas por los votantes" (p. 9). Esto se explica por la limitada o insuficiente información con la que cuentan los sufragantes como para evaluar a sus legisladores, además de que para el autor la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los representantes a actuar en beneficio del interés público. Es por ello que se requieren otros instrumentos adicionales al voto para que el ciudadano tenga la capacidad de vigilar y sancionar efectivamente la conducta del representante.

Para Smulovitz (2001) la opción social de la rendición de cuentas es una ampliación de la vertical porque:

> La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. (p. 3)

En el mismo sentido, Nuria Cunill (2007) afirma que mediante el control social es posible incidir de forma colectiva y efectiva en la rendición de cuentas, dado que los actores de la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales (ONG) o los medios de comunicación hacen efectivo este poder por medio del acceso a la información, a la libertad de expresión, a la deliberación pública, a la denuncia y a los derechos de participación y de petición. Es decir, la rendición de cuentas social se apoya, por un lado, en los instrumentos de participación ciudadana (consultas públicas, deliberación pública, iniciativa ciudadana, contralorías ciudadanas, revocación del mandato, etc.) y, por el otro, en la intensidad de los reclamos, así como en el impacto de sus acciones para poder incidir en la opinión pública (poder de movimiento, poder comunicativo, cabildeo o presión). Esto es, la rendición de cuentas social busca controlar política y legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Pese a la ausencia de sanciones, es posible que con dichas acciones se generen consecuencias materiales que se manifiesten institucionalmente, ya sea política o legalmente. Con ello no sólo es posible fortalecer a la ciudadanía, sino responsabilizar al legislador mediante el control social para monitorear, reaccionar y hasta incidir en sus decisiones.

Es posible que la reformulación de la representación como un mecanismo de apoyo ciudadano sea la clave de la influencia de la población en las agendas gubernamental y legislativa, el complemento educativo y el canal de información del representado para el ejercicio de la responsabilidad

ISSN 1665-0921

política. Entonces, la representación vinculada a la rendición de cuentas permite que los ciudadanos ejerzan influencia sobre las decisiones públicas, la gestión; deja repercutir en la opinión pública, controlar y fiscalizar la política gubernamental, establecer (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad y formar opinión sobre la gestión del gobierno (Sánchez de Dios, 1995).

Vista así la representación, en relación con la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social, tiene un sentido doble: por un lado, coexiste con marcos normativos que facilitan la intervención activa y el control legal de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro, el involucramiento de los pobladores en las decisiones supone un esfuerzo de organización y argumentación (Nino, 2003; Alexy, 2006) de la acción colectiva que interactúa entre los representantes y la sociedad organizada.

Respecto a los marcos normativos, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como en distintas actividades públicas locales y regionales.

Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de acceso y vinculación con las decisiones. Los grados de participación se amplían o reducen dependiendo del vínculo o el acceso al proceso de decisión legislativa. Algunos mecanismos tienen una función consultiva en la medida en la que los ciudadanos pueden expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de consultas públicas, referéndums o plebiscitos más o menos influyentes, en tanto las opiniones sean vinculatorias con las decisiones gubernamentales. Otros tienen una función informativa (acceso a la información). Las consultas y el acceso a la información son partícipes de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa. Un grupo diferente lo constituyen los mecanismos que cumplen con funciones de gestión e información compartida, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio, o son considerados para

compartir información mediante el acceso directo a comités legislativos, debates con especialistas, organización de eventos académicos, promoción de reformas, entre los principales.

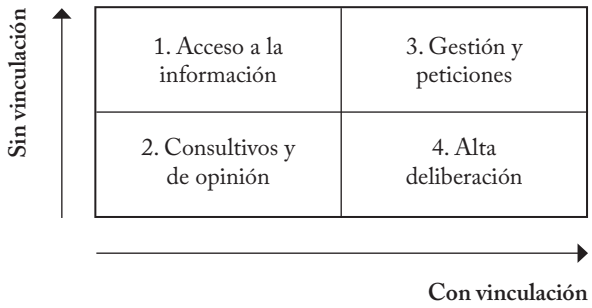
Esto es, como se mencionó, la rendición de cuentas desde el ámbito social busca controlar política y legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Es posible que con dichas acciones se generen consecuencias materiales que se manifiesten institucionalmente (política o legalmente). Con ello, además de que la ciudadanía y la representación se fortalezcan, se responsabiliza al legislador mediante el control social vía el monitoreo; el impacto en la opinión pública; la activación de mecanismos, como las comisiones de investigación de justicia en los congresos; se exponen y denuncian actos ilegales, señalando las fallas de la rendición de cuentas horizontal; se ejerce control sobre los temas y se amplía el alcance de la agenda; se activan procedimientos judiciales; se accionan organizaciones de supervisión, como el establecimiento de organismos paralelos de vigilancia social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de mecanismos de alta deliberación respecto al proceso legislativo; así, contribuyen a la de toma de resoluciones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, contralorías sociales, revocación del mandato o reconocimiento legal del cabildeo.[2]

[2] Respecto a este último elemento, es cierto que el cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertas conveniencias; sin embargo, también existen grupos profesionales o académicos especializados en temas que coadyuvan con el flujo de información de la que tal vez carecen los legisladores. Dichos grupos pueden ser copartícipes de decisiones legislativas o, por lo menos, sus posturas son consideradas en la agenda gubernamental, en el proceso legislativo, en el diseño de la política o en la evaluación de la misma.

ISSN 1665-0921

Figura 2. Marcos normativos y niveles de participación



Fuente: Elaboración propia.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa, informativa o argumentativa con la que cuentan los ciudadanos. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda legislativa; no obstante, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los legisladores?: ¿simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

En el proceso legislativo se reconoce la participación de actores institucionales, como el Ejecutivo y el Legislativo, así como de la sociedad civil —en tanto partícipe no institucional—. En el caso de ésta, su intervención se da cuando converge en las diferentes etapas de la decisión legislativa de acuerdo con la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación), aparte de la incidencia de grupos en términos de sus propios intereses: particulares, si se trata de grupos de presión; asistenciales o colectivos, al incluir a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información especializada de las políticas, además del conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, la gestión o la interpretación de las políticas públicas.

Con la introducción de nuevas tecnologías al trabajo parlamentario, se inicia un proceso de modernización de los congresos en dos sentidos: 1) al reducir la asimetría de información y al aumentar el conocimiento del Le-

gislativo respecto del Ejecutivo mejora la rendición de cuentas horizontal y su capacidad de control y fiscalización gubernamentales, y 2) la construcción de redes informáticas que dan acceso a la participación ciudadana amplía la inclusión de los representados en las decisiones legislativas.

Los sistemas de información como apoyo de la rendición de cuentas horizontal

En la actualidad la especialización y la complejidad de los asuntos públicos producto del cambio tecnológico y de los procesos de globalización y regionalización en ámbitos no sólo económicos y financieros, sino también políticos, ambientales, sociales y de seguridad obligan a las agencias gubernamentales y a sus actores a adecuarse a los retos que implican tales transformaciones.

Estas adecuaciones abarcan todos los niveles y los ámbitos de gobierno, entre los que destacan los legislativos, cuyas tareas se complican en la medida en la que controlan, supervisan y codirigen[3] las políticas junto a los aparatos de gobierno, al mismo tiempo que la transformación democrática les otorga un papel más activo o proactivo, dado que la sociedad exige mayor presencia en el debate público y en el diseño de las decisiones legislativas. En este sentido, los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas que precisan de una formación sólida y de apoyo institucional tanto de su partido como de los servicios de información ofrecidos por la institución legislativa a la que pertenecen; de ahí que las fuentes de información, asesoría e incidencia ciudadana van íntimamente relacionadas con el desarrollo y la efectividad de la labor legislativa (Cavero, 2010; Ramírez, 2013).

Es decir, al tiempo que se promueve la participación ciudadana a través del acceso a los sistemas de información parlamentaria, éstos coadyuvan

[3] Para Lucero Ramírez (2013) el control parlamentario, lejos de limitarse a la fiscalización de los actos de gobierno, se proyecta en la revisión, la vigilancia y la sanción del comportamiento de los funcionarios de la administración pública. Al mismo tiempo, participa en la conformación de criterios, formas de elaborar, gestionar, dirigir y codirigir los asuntos públicos.

a mejorar las decisiones legislativas, dado que los destinatarios de dicha información son, por una parte, los legisladores en lo individual —en tanto votantes de temas políticos—, y, por otra, las comisiones, a las que se les proporciona información más especializada para el estudio y el análisis de las iniciativas. De la misma forma, los sistemas de información de parlamentos abiertos promueven el acceso ciudadano a la información, fomentan la inclusión de la participación de la población en los procesos legislativos, mejoran la calidad de las decisiones legislativas, construyen vínculos de confianza entre los habitantes, promueven el debate público, combaten la corrupción, formulan políticas más democráticas y permiten la existencia de un ciudadano más informado e interesado en las determinaciones de las cámaras (Bellver y Kaufmann, 2005).

Se debe ubicar dos tipos de información: para las funciones legislativas y sobre las funciones legislativas (López, 2007). La primera está dirigida a mejorar la calidad de las decisiones, y la efectividad del control y la codirección del gobierno. La información sobre las funciones legislativas es aquélla en manos del Poder Legislativo y que es de interés público; de ésta podemos destacar la información de los legisladores, del personal administrativo; la agenda legislativa; las votaciones; las iniciativas de ley; los acuerdos; las partidas presupuestarias destinadas a los diferentes órganos del Congreso; el diario de debates; las listas de asistencia, etcétera.

La importancia que revisten los sistemas de información y apoyo legislativo se debe no sólo al papel que en la actualidad tienen los congresos frente a otros poderes, sino a la capacidad de los parlamentos para generar su propia información; de ahí que los sistemas tienen que contar con personal profesional, capacitado, objetivo, imparcial y estable —que no debe confundirse con el personal político—, especializado y que mantenga enlaces con el proceso legislativo; también deben contar con servicios tecnológicos que faciliten y agilicen la información, y con fuentes de información confiables (Sánchez, 2012).

Bajo estas vertientes de apertura democrática y profesionalización legislativa, Díaz (2000) clasifica la capacidad de los congresos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría: las legislaturas de aprobación automática, en sistemas no democráticos, carecen de centros de informa-

ción y asesoría; las legislaturas emergentes provienen de los procesos de transición hacia regímenes democráticos y sus sistemas de información tienden a ser incipientes; las legislaturas informadas, donde los procesos de democratización han concluido, se integran por sistemas de información básicos que proporcionan a los legisladores reportes y materiales para el debate legislativo, así como acceso elemental a los ciudadanos. Finalmente, las legislaturas transformadas se refieren a aquellos congresos y democracias consolidados que tienen la capacidad de modificar propuestas del Ejecutivo o hasta de desarrollar sus propias propuestas, y el personal que se emplea en los sistemas de información y asesoría es permanente y profesional, al mismo tiempo que los sistemas de acceso a la información para los ciudadanos son totalmente abiertos e inclusivos.

No obstante la capacidad de los parlamentos para generar su propia información, ésta también debe ser evaluada en términos de su calidad, porque en la medida en la que se proporcionan memoria histórica, conocimiento especializado, veracidad y fácil acceso, la evaluación de la ley y la intromisión del proceso legislativo de parte de los ciudadanos mejoran la valoración de los desempeños gubernamental y legislativo.[4]

Desde esta perspectiva, actualmente se debate la necesidad de consolidar los servicios de información e investigación parlamentarios, al tiempo que se cuestiona el grado de intervención de dichos sistemas en el trabajo de los congresos, lo que implica responsabilidades e incluso coparticipación del proceso legislativo (Mena, 1999); de ahí las siguientes preguntas: ¿cuál debería ser el nivel de apoyo y la intervención de los diferentes sistemas de información en la labor legislativa? y ¿cuál es la utilidad concreta de poseer un sistema de información legislativa para la participación ciudadana?

---

[4] Cavero (2010) identifica cuatro modelos de gestión de la información: el *modelo consultivo*, cuando los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento; el *modelo de investigación en comisiones*, que se refiere a los servicios de investigación parlamentaria, con asesores para las comisiones legislativas (información especializada, con acceso abierto o restringido); el *modelo con áreas de investigación especializada*, en el cual se incorporan estudiosos interdisciplinarios integrados en un área parlamentaria de investigación y análisis (investigación especializada con acceso restringido); el *modelo con centros de investigación especializados*, estructuras de indagación y análisis especializados (centros de investigación, con acceso abierto o restringido).

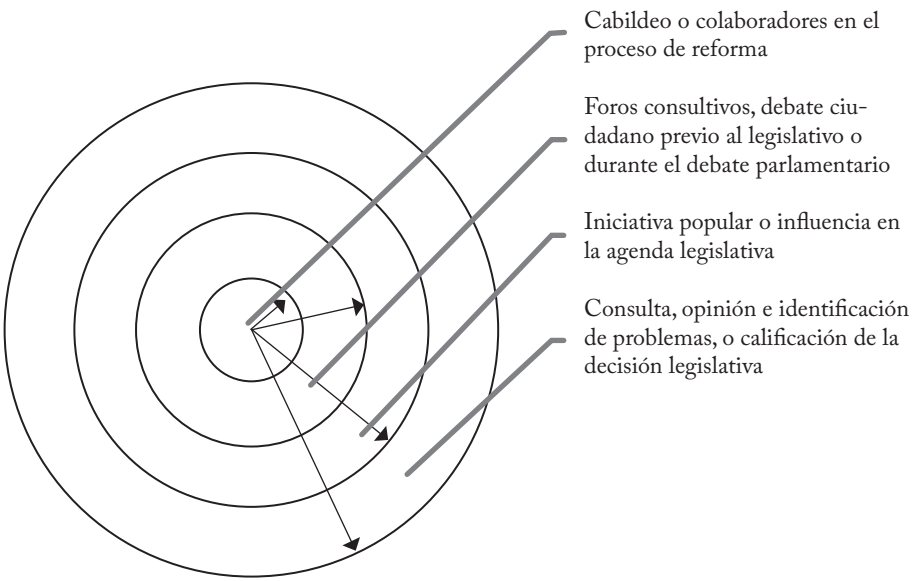
ISSN 1665-0921

Los sistemas de información como apoyo a la rendición de cuentas vertical

La discusión de los asuntos públicos incluye el debate donde participan los potencialmente afectados: los ciudadanos, cuyo peso es el argumento y no necesariamente el número de personas que sostienen determinada posición (Nino, 2003). Es precisamente el argumento donde individuos racionales capaces de vestir y aceptar otras tesis sensatas complementan la decisión parlamentaria y la enriquecen; es decir, la diferencia de las posturas ya no es sólo partidista, sino que, al ampliarse e incluir a los ciudadanos, se compromete la conformación de leyes a pactos y negociaciones con grupos de personas partícipes de la decisión.

Visto de esta forma, se puede identificar un radio de inclusión que se amplía o se reduce en tanto los argumentos son más o menos especializados, así como los rangos de accesibilidad dentro del marco normativo anteriormente comentado. Por ejemplo, en la opinión y la consulta, la inclusión es, y debe ser, mayor, sobre todo si es obligada. Las peticiones de reforma o modificaciones de leyes, vía iniciativa popular, dependen de los requerimientos de la convocatoria, como el requisito de un porcentaje mínimo del total de los empadronados. Los foros consultivos son aún más reducidos en tanto son partícipes los directamente interesados, quienes pueden ser invitados a las sesiones de discusión de las comisiones o comités legislativos que abren sus puertas a dicha opinión. La consulta a especialistas se reduce a promotores preparados, que pueden influir en los congresistas y sus partidos con su voz aunque no cuenten con voto. Finalmente, el reconocimiento del cabildeo da acceso directo a grupos de interés, promotores o especialistas a las decisiones legislativas, que hasta llegan a ser gestionadas por los propios promotores.

Figura 3. Radio de inclusión legislativa en parlamentos abiertos



Fuente: Elaboración propia.

La reelección como control ciudadano

Hablar de reelección legislativa implica remitirse a los orígenes de la representación parlamentaria y, por lo tanto, al propósito principal de ésta, que es la representación del interes general. Este derecho, investido por el manto del voto popular, entraña dos aspectos: el sentido de responsabilidad frente a los ciudadanos (rendición de cuentas), y la experiencia acumulada como parte de la fortaleza institucional del Poder Legislativo frente a la complejidad y a la especialización de las decisiones públicas y de las tareas parlamentarias.

Tanto la rendición de cuentas horizontal como la vertical requieren hoy en día de mayores conocimientos por parte de los legisladores; entonces, la

información y la especialización de las tareas legislativas contribuirían a un mejor ejercicio de vigilancia y a una más amplia incidencia sobre el gobierno, a la vez que a un contacto permanente con sus representados, a fin de que éstos les exijan una mayor responsabilidad. Es decir, la reelección como instrumento de control ciudadano sólo es posible si se consolidan las tres vertientes de acción antes mencionadas: rendición de cuentas vertical y horizontal; calidad y acceso informativo, e incidencia y canales de participación ciudadana.

La reelección es el arreglo institucional que permite conformar compromisos entre quienes toman las decisiones legislativas y aquellos que esperan la apertura de los órganos de representación; en este arreglo no sólo se debe beneficiar a los demandantes, sino fortalecer y legitimar la propia reelección como un sistema de retroalimentación y comunicación, así como de responsabilidades y compromisos frente a los votantes. Cuatro serían los elementos que fomentarían el compromiso y la respuesta institucionales:

- tener apertura informativa sobre la fiscalización en el manejo de los recursos,
- publicitar las actividades legislativas,
- garantizar la participación ciudadana en las decisiones de los congresos,
- dar respuesta a las peticiones y demandas a través del acceso a la agenda legislativa.

Dicho vínculo añade a la democracia representativa nuevos elementos que lejos de sustituir a la representación tradicional la complementan con la función de opinión o la capacidad de escuchar a las personas para ver la consideración de las valoraciones, las preferencias, los niveles de satisfacción ciudadana; todo ello a través de consultas públicas, deliberación de iniciativas, referéndums o plebiscitos.

Gestión de la información para compartir y transparentar, mediante el acceso de redes ciudadanas a datos proyectados desde las comisiones de los congresos, servicios de información legislativa especializada, procesos, derechos de petición, las agendas legislativas de los partidos políticos.

Incidencia ciudadana como mecanismo de deliberación y respuesta que coadyuve a orientar las acciones del gobierno, como la iniciativa popular,

el acceso directo a comités legislativos de redes ciudadanas (*think tanks*, consultores o cabilderos) en esquemas abiertos y controlados, evaluaciones realizadas por las personas, responsabilidad legislativa a través de contralorías ciudadanas o hasta revocación del mandato.

Para llevar a cabo dichas funciones, se requiere no sólo de la voluntad de los representantes, pues es necesario incluir el nivel de capacidad organizativa de los congresos y la calidad de la información ofrecida.

Respecto a la capacidad organizativa, es necesaria la existencia de sistemas de información y servicios tecnológicos de punta; personal profesional y no político (servicio civil de carrera en todas las áreas); legislaturas que transiten de la aprobación automática a una proactiva; y amplios sistemas de información de interés público, como la concerniente a los legisladores, los administrativos, la agenda legislativa, las votaciones, las iniciativas de ley propuestas, las listas de asistencia, etcétera.

Por lo que corresponde a la calidad de la información, la mayoría de los congresos en el mundo carecen de credibilidad, por lo que revertir esta tendencia supondría garantizar a los ciudadanos información de calidad, para lo cual se requiere de memoria histórica constante y permanente, conocimiento especializado, veracidad, facilidad de acceso, evaluación de las leyes aprobadas e incidencia ciudadana en el proceso legislativo. Todo ello mantendría de alguna manera el vínculo representante-representado, más allá del compromiso del sufragio, por una responsabilidad directa con base en la capacidad de respuesta legislativa.

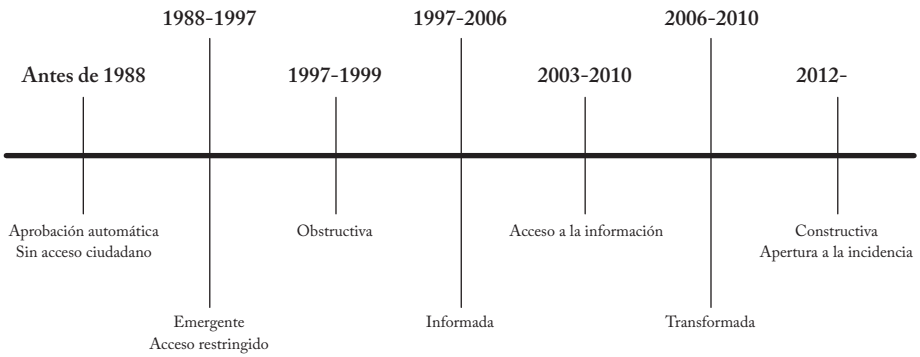
Capacidad de respuesta legislativa en México e incidencia ciudadana

La experiencia mexicana respecto a la rendición de cuentas del Poder Legislativo federal es reciente. Se vislumbra como un proceso largo pero en constante cambio, que ha ido de la mano de un recorrido de transición democrático caracterizado por ser un camino político-institucional donde los cambios se han llevado a cabo mediante la transformación de un sistema electoral y de partidos (Merino, 2003) a un proceso de apertura y acceso a la

ISSN 1665-0921

participación ciudadana. De acuerdo con la clasificación de Díaz (2000), las etapas de consolidación legislativa para el caso mexicano van de la aprobación automática al actual modelo de transformación, que aún se mantiene inconcluso en la búsqueda de la proactividad.

Figura 4. Etapas del Congreso mexicano por modelos de transformación



Fuente: Elaboración propia con base en Díaz (2000) y Saiegh (2010).

En el *continuum*, hasta antes de 1988, México se caracterizaba por el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo ocasionado por el apoyo mayoritario y la disciplina impuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que hacía que el Congreso mexicano fuera de aprobación automática. A partir de 1988 y hasta 1997, cuando el sistema de partidos deja de ser hegemónico para convertirse en uno más competitivo, se observa un Congreso emergente donde una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuando éstos vieron incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dicho poder a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), que a su vez incidió en la composición plural

de las comisiones legislativas. En cuanto a los sistemas de información, en 1997 nacen incipientes recursos tecnológicos, como la tabla electrónica de votaciones, en los que por primera vez los ciudadanos tenían la posibilidad de observar los registros de votación de sus representantes.

En 1999 se lleva a cabo la reforma integral del Congreso, al reformular su propia ley orgánica, en la que el órgano de dirección interno, ahora llamado Junta de Coordinación Política (creada en 1999), tiene por objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La transparencia y los sistemas de información fueron dos elementos considerados e integrados a las reformas propuestas en ese periodo. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. A la par se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, que tendría a su cargo la realización de la investigación y los sondeos para conocer las problemáticas y analizar las posibles soluciones.

Al mismo tiempo, los sistemas de control horizontal se refuerzan, en tanto se crean una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo; por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación —que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda—, creada en 2000 para la revisión de la cuenta pública, tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario. Hasta años después se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Durante este periodo de construcción del propio Congreso, se gestan las primeras experiencias de gobierno dividido, que traen como consecuencia amplios periodos de obstrucción a decisiones legislativas expedidas por el gobierno, como las llamadas reformas estructurales. Al mismo tiempo, se observa un proceso de transformación; en tanto el Congreso es más propositivo en su labor legislativa (en 2006 se vuelve obligatoria la presentación de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario representado en las

cámaras), abre canales de acceso ciudadano (en 2009 se crea una instancia de gestoría ciudadana; en diciembre de 2010 se reglamenta el cabildeo). Los sistemas de transparencia e información experimentan un constante proceso de consolidación desde la expedición en 2000 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa, y del Servicio de Carrera del Congreso.[5]

Lo anterior nos muestra la importancia y la pertinencia de que todos estos mecanismos de acceso y transparencia puedan encontrar las coincidencias metodológicas y operativas necesarias para cumplir con sus respectivos propósitos. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados —uno de los primeros órganos de gobierno en experimentar el reto de la transparencia en la actualidad—, desde 1997 cuenta con un sistema electrónico de votación público que ha dado paso a la creación de diversos órganos de información integrados en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el reforzamiento de los servicios del Comité de Bibliotecas y en la instauración de los sistemas de información electrónicos a disposición del público en general.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2015), la Secretaría de Servicios Parlamentarios tiene como función ofrecer los siguientes servicios:

a. Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autentificación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;
b. Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo

[5] Hay que mencionar que a los sistemas de información internos se suman otros, interesados en generar y ordenar la información legislativa, como el Sistema de Información Legislativa y el Sistema del Orden Jurídico Nacional, ambos proyectos generados por la Secretaría de Gobernación y que operan desde 2003, así como el banco de información jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;

c. Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;
d. Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;
e. Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y
f. Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

Los servicios, que son de acceso público, centralizaron las tareas de investigación en el ámbito de antecedentes y estudios comparativos, sobre temáticas especializadas y de datos estadísticos, como servicios para y sobre la función legislativa.

En México, además de los servicios contenidos en la Cámara baja, se cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (Iilsen). Se trata de un órgano especializado dependiente de la mesa directiva, encargado de desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las competencias del Senado, así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo y el amplio acceso ciudadano a la investigación que en el Instituto pueda generarse (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [Cesop], 2004).

En cuanto a los servicios de asesoría, desde 1997 existen en la Cámara de Diputados centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer y dan a conocer al público los resultados de su trabajo. Entre ellos encontramos el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaría (CEDRSSA), creado en 2004; el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (Cedip); el Centro

ISSN 1665-0921

de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), fundado en 1997; el Cesop, creado en 2000, y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Ceameg), fundado hasta 2005. El objetivo de éstos ha sido brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas, y son de acceso abierto al público.[6]

Respecto a la incidencia ciudadana,[7] los canales directamente ofrecidos son dos. El primero es el Comité de Información, Gestoría y Quejas (creado por acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2009). Este órgano está encargado de recibir "peticiones" (artículos 132 a 134 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 2012), cuyo carácter se clasifica en función del tipo de atención que tendrán: *legislativas*, como aquellas que tienden a incidir en las iniciativas de ley y son turnadas a las diversas comisiones que tratan el asunto; *de gestión*, como el acercamiento de los ciudadanos a las instancias administrativas correspondientes; *quejas*, alguna inconformidad por la acción de cierta autoridad, y *solicitudes de información*.[8]

El segundo canal institucional creado para la interacción ciudadana es la reglamentación del cabildeo expedida en la reforma al Reglamento en

---

6 Estos centros se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrados por especialistas. De hecho, la manera de formar parte del grupo de especialistas y de los administrativos de los centros es mediante un concurso abierto de oposición y a través de las promociones de categoría por concurso cerrado de méritos.

7 Entre 2000, 2004, 2005 y 2006, el Congreso federal convocó a los ciudadanos de manera excepcional —dado que no se contaba entonces con recursos de participación ciudadana a nivel federal— a participar en consultas y audiencias públicas para discutir, proponer y debatir en torno a la llamada reforma del Estado. Los efectos fueron diversos de acuerdo con los actores participantes. En algunas consultas la convocatoria fue amplia e inclusiva, mientras que en otras se limitó a la opinión no vinculatoria de académicos y especialistas en las temáticas propuestas. Se puede decir que la alternancia inaugura una nueva etapa dentro de las decisiones de las cámaras, más incluyente, plural y participativa. La capacidad de respuesta legislativa fue limitada, sino es que hasta nula, dada la informalidad en la que se desenvolvieron las consultas y las audiencias, además de la alta conflictividad y la poca efectividad en las decisiones; prácticamente ninguna propuesta se tradujo en proyectos legislativos exitosos.

8 De los informes de actividades dados a conocer por el Comité de Información, Gestoría y Quejas, de febrero a junio de 2010, el récord de atención ciudadana fue de 352 peticiones, de las cuales la mayoría se refirió a asuntos legislativos (171) y de gestión (104); al tiempo que se atendió a 15 contingentes que se manifestaron a las afueras del propio recinto legislativo. El último de los informes corresponde a expedientes clasificados entre enero y abril de 2013, de los cuales se contabilizaron 181 solicitudes: 70 de orientación jurídica de asuntos personales, 51 relacionadas con quejas vinculadas con servidores y servicios públicos a título personal, 24 propuestas de iniciativas legislativas a cargo de organizaciones sociales, 15 vinculadas con peticiones de acceso a programas sociales, 11 quejas relacionadas con los servicios de salud, en nueve se gestionaba infraestructura y hubo un requerimiento de información. Los informes no mencionan el proceso que siguieron los asuntos ni el resultado de los mismos; sin embargo, es evidente que el acceso proyectado por el Congreso es utilizado recurrentemente por los ciudadanos, a pesar de que el registro de las peticiones es irregular y sin capacidad de respuesta; es decir, hay apertura, la población accede, pero se carece de receptividad efectiva de las demandas ciudadanas, lo que explica la desconfianza en las instituciones de representación política (partidos, congresos y legisladores).

diciembre de 2010. "Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante los legisladores, órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución a los intereses propios de quien la realiza o de terceros" (artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 2012; véanse también del artículo 264 al 268). En dicha actividad se permite el acceso directo de ciudadanos que representan grupos de interés a las comisiones, hasta un máximo de 20 por cada comisión. El ingreso se proyecta a través de una convocatoria que se da a conocer al inicio de la Legislatura con el fin de crear un padrón de cabilderos representantes de empresas o a título personal que soliciten su inclusión en dicha actividad; pese a que esta diligencia no tiene carácter vinculatorio, las convocatorias llevadas a cabo desde la expedición de la norma han atraído a un número considerable de ciudadanos interesados; por ejemplo, en la LXI Legislatura (2009-2012) se registraron 654 cabilderos, que en su mayoría eran representantes de empresas. La convocatoria para la integración del padrón de la LXII Legislatura (2012-2015) contó con 543 solicitudes, de las cuales 513 se identificaban como personas morales o representantes de empresas de diversos ramos.[9]

---

[9] En México aparecen (antes de la reforma de 2010) organismos privados que ofrecen asesoría, información e incidencia en los gobiernos y en la opinión pública. Entre los más importantes y consolidados encontramos el Grupo Estrategia Política, fundado en 1996; ofrece servicios de consultoría y cabildeo, posicionamiento político, monitoreo e información, y asesoría municipal, con la finalidad de diseñar e implementar estrategias para incidir en las estancias e instituciones de interés. También está Cabildeo & Comunicación, que es una agencia establecida en 1998; los servicios son prestados principalmente para empresas, cámaras y asociaciones de industria, instituciones del sector público y organizaciones sociales; además, "ofrece sus servicios para crear, modificar o no reformar leyes y reglamentos, así como su capacidad para vincular a sus clientes con legisladores, entre los que deben ser promovidos sus intereses y difundidos sus planteamientos" (Bautista, 2014, p. 79). El Grupo de Asesoría Estratégica, fundado en 1998, forma parte de una sociedad conformada por cinco empresas proveedoras de servicios profesionales con personalidad propia y capacidades complementarias; en éste se prestan servicios que combinan conocimientos jurídicos, económicos, políticos y de comunicación; se especializa en políticas públicas, cuestiones legislativas y regulatorias, proyectos (relacionados con el gobierno). LTG, Lobbying México se trata de una agencia de cabildeo fundada en 2000 por los exlegisladores priistas Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Godina Herrera; la empresa ofrece su experiencia en la administración pública, dado que los integrantes de esta organización han ocupado cargos en los sectores públicos. El Corporativo de Servicios Legales está constituido desde hace más de 30 años; oferta servicios profesionales en diversos rubros, como "derecho, gestión, fiscalistas, en comercio exterior, economistas y eventualmente consultores externos … gente experimentada en negociaciones, cabildeo y *lobbying*". Finalmente, la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo se creó en mayo de 2000 con "funcionarios públicos de la administración del presidente Ernesto Zedillo, que venían desarrollando la labor de enlace con el Congreso … [eran] las personas encargadas de … la Secofi, Semarnap, Salud, Fobaproa y distintas organizaciones descentralizadas del sector público, así como agencias de relaciones públicas. Esta empresa actualmente tiene una amplia lista de asociados, además de contar con enlaces de gobiernos federales y estatales, congresos federal y estatal, Poder Judicial, entidades paraestatales, partidos políticos y otras asociaciones" (Bautista, 2014, p. 83). La información de cada empresa ha sido tomada de su página respectiva, que puede ser consultada.

En suma, la modernización del Poder Legislativo ha fortalecido tanto a la institución como a la gestión de información y en alguna medida ha iniciado un proceso de acceso a esta última y de apertura ciudadana. Pero, fundamentalmente, abre la pauta a la incidencia de la participación de las personas en las decisiones legislativas, la cual puede ser vista desde el ángulo del vínculo ciudadano-legislador a partir de la reelección como mecanismo para la rendición de cuentas y la respuesta ciudadana.

Reelección y vínculo ciudadano en las transformaciones del Poder Legislativo mexicano

En México la reelección ha sido causa de un debate histórico que involucra el carácter del régimen y el dominio de las carreras de las élites políticas. En un principio, el control era reclamado por los cacicazgos locales (1836). Posteriormente, lo ejerció un partido nacional fuerte, construido mediante la supresión de partidos locales y la abolición de elecciones primarias (1933); todo ello con el fin de favorecer la hegemonía y el control de las carreras políticas de los legisladores, las que estaban en manos del presidente en turno. Esta situación redujo el papel del Poder Legislativo a legitimar y aprobar las disposiciones del Ejecutivo, lo que convirtió al Congreso en un parlamento de aprobación automática, propio de los sistemas no democráticos.

A partir de 1964 empezaron a surgir voces y propuestas desde la oposición encaminadas no sólo a eliminar la no reelección consecutiva, sino además a impulsar la creación de nuevos cuadros parlamentarios y a fomentar la competencia política y la cooperación de ambas cámaras (Toledano, 1964). Pese a los argumentos a favor, la opinión mayoritaria se resistió a la reforma, por considerarla opuesta a las líneas de ataque en contra de la reelección promovidas desde el movimiento revolucionario de 1910; además, se creyó que impulsarla resultaría propicio para perpetuar la situación privilegiada en la que se encontraban los legisladores. Al mismo tiempo, el argumento a favor de la especialización fue rechazado, pues se consideró que ésta se adquiriría mediante la reelección o a través

de la ocupación cíclica de algunos representantes en un puesto de senador, de diputado federal o de diputado local.

El debate en torno a la reelección inmediata de los legisladores mexicanos pierde vigencia con la discusión de los años sesenta, y es a partir de la década de los ochenta que se reinicia una oleada de propuestas en favor de ésta por los legisladores de los diferentes partidos políticos, incluido el Revolucionario Institucional.

En los últimos tiempos —desde 1998—, con sustento en la tesis de que la permanencia en la curul redunda en la capacitación, la experiencia y la eficacia de los legisladores, ha habido innumerables propuestas, lo mismo por parte de los integrantes del Congreso que de la comunidad académica, e incluso una enviada por el Ejecutivo federal en 2009. Todas coinciden en que la reelección es el camino para la fundación de una carrera parlamentaria, la cual representaría un contrapeso independiente del Ejecutivo, un mayor control sobre la agenda del gobierno y un vínculo más estrecho entre representante y representado. Las diferencias que existen entre esas propuestas tienen que ver con la forma de reelección de los legisladores; por ejemplo, el sistema que sería aplicado en ésta o la duración del periodo por el que serían reelectos los congresistas.

Pese al amplio acuerdo a favor de la reelección consecutiva, esta medida ha sido limitada y hasta marginada por los argumentos que en su contra han esgrimido quienes la vinculan con el caciquismo y la concentración de poder en los grupos influyentes; además, según estos últimos, la reelección de legisladores daría paso con el tiempo a la del representante del Ejecutivo federal.

ISSN 1665-0921

Tabla 1. Propuestas de reforma al artículo 59 constitucional

Origen	Partido proponente	Número de propuestas
Cámara de Diputados	PPS (1964-1990)	4
	PAN (1987-)*	9
	PRI (1998-)*	10
	PRD (2003)	1
	Otros partidos	6
Cámara de Senadores	PAN (2007-)*	3
	PRI (2005-)*	3
	PVEM (2002-)*	2
	Grupos parlamentarios (2003)	1
Congresos estatales	(2001)	4
	Grupos parlamentarios (2013)	1
Ejecutivo	PAN (2009)	1

* Los guiones indican que la propuesta no fue disctutida y quedó pendiente en la comisión correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.

La iniciativa de reforma política que recientemente fue promulgada es resultado de una larga lista de reformas en materia electoral (pluralidad, competencia, certeza de los resultados), de instituciones representativas, de fiscalización política y, actualmente, de permanencia en el cargo a través de la reelección; todavía sin concluir se encuentra la de participación y control ciudadanos, y aún sin discutir, la naturaleza de la institución presidencial.

Por lo que toca al Poder Legislativo, podemos considerar que las reformas políticas han contribuido a su desarrollo, pero al mismo tiempo a la mala imagen o baja popularidad como resultado del sectarismo partidista, la corrupción y la opacidad en el manejo del financiamiento público en campañas y dentro del propio Congreso (Beetham, 2011). Posiblemente la aprobación casi inmediata de la reforma al artículo 6.° constitucional en materia de transparencia y acceso a la información (7 de febrero de 2014) respecto al manejo de recursos públicos coadyuve a reducir la mala reputación, a través de medios informativos y mecanismos de acceso y control ciudadanos que transformen la representación por una cogobernanza ciudadana. Sin embargo, esto depende de la sagacidad de las reformas secundarias en materias política y de transparencia.

Como parte de las propuestas del paquete de reforma política enviadas por el Senado de la República, cabe destacar aquélla en materia de reelección inmediata de diputados federales, locales, senadores y ayuntamientos. Para analizar la propuesta, se celebraron desde marzo de 2010 distintos foros y mesas de debate con la participación de destacados políticos, analistas y académicos, a fin de resaltar los pros y los contras de las diversas iniciativas presentadas con antelación. Después de un largo periodo de discusión en comisiones, fue aprobada en 2013 por la Cámara de Diputados, ratificada nuevamente por el Senado y enviada a los congresos de los estados de la república para su aprobación. La iniciativa tardó 13 meses en ser ratificada por los congresos locales y fue enviada, finalmente, para su promulgación el 10 de febrero de 2014.

En su contenido general el dictamen, discutido en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, fundamenta la existencia de la reelección como un incentivo en el vínculo entre representantes y votantes, al otorgarles a los electores el poder del sufragio para sancionar a sus legisladores, además de que en el mismo dictamen se menciona que la reelección es coadyuvante de la profesionalización de los legisladores y del fortalecimiento del Congreso como institución.

De esta manera, la reelección se convierte en un instrumento jurídico en el que podemos identificar cuatro elementos para la representación parlamentaria y la rendición de cuentas vertical:

a) La reelección legislativa es un mecanismo que permite fomentar y fortalecer las relaciones entre representantes y representados, ya que admite a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los legisladores elegidos.
b) Fomenta la responsabilidad de los representantes para mantener el vínculo y el contacto permanentes.
c) Da paso a la profesionalización, dejando que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el puesto por primera vez, al permitir la coexistencia con quienes repiten en el cargo.
d) Es un puente para la generación de mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de gobiernos divididos. Partiendo de este punto, se considera que "los puentes de diálogo y comunicación" serían más estables, condición que evitaría que tuviesen que reconstruirse al inicio de cada Legislatura.

Conclusiones

Actualmente el papel de los ciudadanos es vital en las decisiones públicas, pero sobre todo en las resoluciones legislativas, dado que reduce la asimetría con respecto a la representación política y complementa los actos de gobierno a través de la integración de la opinión de la población en los asuntos públicos, además de ofrecer mayor capacidad de respuesta y generar un efecto multiplicador de las demandas. La intromisión de esa participación dependerá de los canales de acceso ofrecidos por la autoridad y de la intensidad en el manejo y el conocimiento de las temáticas a tratar. No obstante la apertura, en las últimas décadas el desempeño de los legisladores ha sido cuestionado por los ciudadanos, al mismo tiempo que la credibilidad en la institución legislativa se demerita constantemente.

El acceso a la información, la incidencia y la respuesta por parte de la ciudadanía indican que las decisiones legislativas no son medidas que se

tomen de manera unilateral. La pluralidad, la competencia y la participación ciudadana son elementos que han contribuido de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad a través de la opinión pública, sino a que las decisiones sean compartidas por ciudadanos, grupos de interés, actores políticos, económicos e internacionales.

Sin embargo, hay que considerar que las pautas de integración social a las decisiones aún son endebles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en los acuerdos legislativos. Además se debe tomar en cuenta que la participación social no es suficiente; lo dicho porque, si bien es cierto que los representantes de los ciudadanos proponentes presentan las iniciativas para ser discutidas, el éxito de éstas no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que las obligaciones contraídas deben trasladarse a los grupos parlamentarios a través de coaliciones legislativas que establezcan compromisos más allá de las coyunturas electorales y de la informalidad con la que cotidianamente se llega a *acuerdos*. La falta de certeza en la integración de mayorías ganadoras produce minorías confrontadas alejadas de la representación ciudadana.

Bajo este supuesto, se ha observado que las decisiones legislativas en México se han fortalecido en la medida en la que, por un lado, se ha reactivado el papel del Congreso en las decisiones públicas y, por el otro, los canales de acceso ciudadano —de reciente creación— incentivan la participación por diversos canales, como la Comisión de Información, Gestoría y Quejas; la difusión a través de los diferentes medios de información legislativa, la apertura de las comisiones ordinarias a los medios de comunicación, la reglamentación del cabildeo. Todo con el objetivo de opinar, proponer o influir en las decisiones legislativas.

En México, sin embargo, pese a la apertura y la transformación, aún la incidencia ciudadana es muy limitada, en la medida en la que los mecanismos de acceso ofrecidos carecen de difusión, son difusos y no vinculatorios. En este tenor, la reglamentación para implementarlos es inexistente en la mayoría de los casos; por ejemplo, en julio de 2012 se reformaron los artículos 35 y 71 de la Constitución, con lo que se ampliaron los derechos ciudadanos a través de consultas populares, candidaturas independientes e iniciativa popular; no obstante, en ninguno de los casos existe reglamenta-

ISSN 1665-0921

ción que implemente los mecanismos de participación. En 2013 se eliminó la prohibición de la reelección legislativa, pero aún se carece de lineamientos que vinculen la reelección con sistemas de rendición de cuentas, responsabilidad y capacidad de respuesta frente a los electores. Faltaría saber si, de aquí a que se ponga en práctica, los ciudadanos somos capaces de promover una mayor comunicación y retroalimentación con nuestros representantes.

Fuentes de consulta

Ackerman, John M. (2004). *Sinergia, Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial* (Documento de Trabajo del Banco Mundial núm. 31). México: Flacso.

Alexy, Robert (2006). "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático". En Carbonell, Miguel (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s) (*pp. 31-48). Madrid: Trotta.

Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo. Disponible en http://procab.mx

Bautista Flores, María Goretti (2014). "El Cabildeo de la Ley de Telecomunicaciones en la Cámara de Diputados para su aprobación". Tesis de Licenciatura en Política y Gestión Social, México: UAM-Xochimilco.

Beetham, David (2011). "Do parliaments have future". En Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel (Eds.), *The Future of Representative Democracy* (pp. 124-143). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005, septiembre). "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications" (borrador). Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPRURDEV/Resources/573691-1175901454225/seminar1_background_reading.pdf

Cabildeo y Comunicación. Disponible en http://cabildeoycomunicacion.com.mx

Casar, María; Marván, María; y Puente, Khemvirg (2010). "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo". En Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-405). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cavero Pérez, Ernesto (2010). "Sistemas de información e investigación parlamentaria". Recuperado de file:///C:/Users/IEEM/Downloads/PB3002%20Sistemas%20de%20informacion%20e%20investigacion%20(1).pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2004). *Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios*. México: Cámara de Diputados-LIX Legislatura.

Corporativo de Servicios Legales. Disponible en http://www.corporativodeservicios.com.mx/empresa

Cunill, Nuria (2007, abril). "La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual". Seminario internacional "Ciudadanos y derechos. Protección de programas sociales y construcción ciudadana", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Ciudad de México.

Díaz, Héctor (2000). "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente". En Germán Pérez y Antonia Martínez (Comps.), *La Cámara de Diputados en México* (pp. 179-217). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados-LVII Legislatura.

Eulau, Heinz y Karps, Paul (1977). "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness". *Legislative Studies Quarterly*, 3, 233-254.

Grupo Asesoría Estratégica. Disponible en http://www.gae.mx

Grupo Estrategia Política. Disponible en http://gep.com.mx

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2015). Recuperado de http://cronica.diputados.gob.mx/MarcoJuridico/LeyOrganica.pdf

Lobbying México. Disponible en http://www.lobbying.com.mx

López, Sergio (Coord.) (2007). *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas / Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Mena Mora, Amalia (1999). "Modernización de la vida parlamentaria". *Crónica Legislativa*, 16, 26-31.

Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nino, Carlos Santiago (2003). *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability horizontal". *Revista Agora*, 4 (8), 5-34.

O'Donnell, Guillermo (2007). "Hacia un Estado de y para la democracia". En *Democracia, Estado, ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (pp. 25-64). Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (Eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Przeworski, Adam (1998, febrero). "Democracia y representación". *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, 10, 7-32.

Przeworski, Adam; Stokes, Susan; y Manin, Bernard (Eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramírez León, Lucero (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Reglamento de la Cámara de Diputados (2012). Recuperado de file:///C:/Users/IEEM/Downloads/RCDHCU.pdf

Saiegh, Sebastian (2010). "Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures". En Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 47-76). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Smulovitz, Catalina (2001) "Judicialización y *accountability* social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies, Association, Washington, D. C.

Sánchez de Dios, Manuel (1995). "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno". *Política y Sociedad*, 20, 35-52.

Sánchez de Dios, Manuel (2012). *Política comparada*. Madrid: Síntesis.

Schedler, Andreas; Diamond, Larry Jay, y Plattner, Marc F. (Coords.) (1999). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Editorial Lynne Rienner.

■ ISSN 1665-0921

Toledano, Vicente Lombardo (1964). *Diario de los Debates*, tomo 25, sesión ordinaria, discurso del 13 de octubre.

Valencia Escamilla, Laura (2007) "Democracia e instituciones: el poder legislativo y la transformación de los sistemas de representación". En Laura Valencia Escamilla (Coord.), *Representación política, instituciones y gobernanza* (pp. 15-88). México: Eón Ediciones / UAM.

El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI

The Party Systems Change in the 21st. Century

Manuel Sánchez de Dios*

Resumen

En este trabajo se revisan los criterios de análisis e indicadores que explican los cambios en los sistemas de partidos. Se examinan la teoría del declive de los partidos, la cuestión de la identidad partidista y la pervivencia de los *cleavages* tradicionales, la sustitución de los partidos *catch-all* por partidos cartel, el realineamiento de los votantes, la creación de nuevos partidos y la influencia de los movimientos sociales. Se tienen en cuenta los indicadores de participación, volatilidad electoral, fragmentación y polarización ideológica. Estos criterios e indicadores se valoran en relación con los sistemas de partidos de las democracias de Europa occidental en las cinco últimas décadas.

Palabras clave: partidos políticos, *cleavages*, partidos cartel, desalineamiento, fragmentación, polarización ideológica, partidos europeos.

Artículo recibido el 30 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 11 de octubre de 2017. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 97-132

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es coordinador del Máster Universitario en Análisis Político de la UCM. Sus líneas de investigación son política comparada, estudios parlamentarios, teoría de partidos políticos y estudio comparado del Estado de bienestar. Correo electrónico: msanchez@cps.ucm.es

ISSN 1665-0921

Abstract

This paper reviews the analysis criteria and indicators that explain changes in party systems. The theory of parties decline, the question around party identity and the persistence of traditional cleavages, the replacement of catch-all parties by cartel parties, voters' realignment, the creation of new parties and the influence of social movements are examined. Participation, electoral unsteadiness, fragmentation and ideological polarization indicators are considered. These criteria and indicators are evaluated vis-à-vis party systems in Western Europe's democracies during the last five decades.

Key words: political parties, cleavages, cartel party, realignment, fragmentation, polarization, European parties.

Introducción

Este trabajo es un estudio del cambio de los sistemas de partidos, fenómeno muy extendido en las democracias actuales, particularmente las europeas. Partimos de la idea de que los sistemas de partidos están cambiando y las razones para sostener esta afirmación son varias. En primer lugar, la literatura sobre partidos viene señalando que desde la década de 1960 están apareciendo nuevos partidos (Gallagher, Laver y Mair, 1995; Mair, 1998). Por otro lado, en el siglo xxi han aparecido nuevos partidos con bastante fuerza y apoyo electoral, como el Movimiento de las Cinco Estrellas en Italia, el Partido de la Independencia del Reino Unido (ukip, por sus siglas en inglés) en Reino Unido, Alternativa para Alemania en Alemania o Podemos en España. Por todo ello, parece que en el siglo xxi la estabilidad de los sistemas de partidos es algo del pasado (Mair, Muller y Plasser, 2004, p. 8).

La inestabilidad de los sistemas de partidos puede deberse a muchas causas, como la crisis de los partidos tradicionales por la aparición de nuevas *issues* o cuestiones políticas que no son atendidas por esos partidos, lo que en consecuencia lleva a los ciudadanos a apostar por nuevos partidos. También pueden deberse a problemas organizativos partidistas, por crisis de liderazgo, crisis de legitimidad de la clase política, dificultades para

adaptarse a las nuevas condiciones tecnológicas de los medios de comunicación en la competición partidista, o falta de adaptación a los movimientos sociales. En todo caso, la inestabilidad del sistema de partidos, si es consecuencia de un elevado fraccionalismo, dificulta la gobernabilidad de los países, llegando a afectar la dinámica democrática.

Como resultado de todo ello, nos hacemos la pregunta de ¿qué explica los cambios en los sistemas de partidos de las democracias actuales? Para responderla realizamos un repaso de la literatura con el objeto de identificar los análisis que se han ido realizando respecto de la aparición de nuevos partidos y con relación a los cambios que se están produciendo en los sistemas de partidos de nuestras democracias. De forma complementaria tratamos de identificar los indicadores que permiten estudiar los cambios en los sistemas de partidos, como el nivel de militancia en los partidos, la participación en las elecciones, la volatilidad electoral o el cambio del sentido del voto, la variación en el número efectivo de partidos y la polarización de los partidos. En definitiva, el objeto del estudio es sistematizar las causas de los cambios.

En este trabajo adoptamos principalmente la perspectiva del comparativismo clásico, que se centra en analizar el formato de los sistemas de partidos. Ésta ha sido desarrollada por Duverger, Blondel o Sartori, quienes diferencian entre bipartidismo, multipartidismo moderado, multipartidismo polarizado, etcétera. Partimos de la premisa de que, como ha señalado Mair (2011, p. 66), el cambio del número de partidos y, más en concreto, la fragmentación y la polarización de los sistemas pueden llevar con el paso del tiempo a un cambio de formato y a determinar la manera en que interaccionan los partidos. También recurrimos a los conceptos del análisis racionalista para dar cuenta de las funciones, la organización y la ideología de los partidos.

Aunque el trabajo es principalmente un estudio de tipo teórico para identificar las principales cuestiones en el análisis del cambio de los sistemas de partidos, también consideraremos algunos datos cuantitativos referentes a 16 democracias de Europa occidental (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza) en las cinco últimas déca-

ISSN 1665-0921

das, pero no estudiamos casos concretos. Tomamos los datos de las elecciones de cada cambio de década y los más recientes de la última. Los datos de España, Grecia y Portugal quedan excluidos de la década de 1970 porque no tenían aún un sistema democrático.

La idea del cambio de los sistemas de partidos

Señala Mella (2012, p. 195) que, cuando se toman como referencia las variables que afectan a los partidos y a los sistemas de partidos, es indudable que la mayoría de los sistemas de partidos están en cambio permanente. Esto es así al considerar el número de partidos, su relación con las divisiones sociales, el grado de polarización e institucionalización, la formación de coaliciones y la estabilidad gubernamental, los alineamientos electorales, las ideologías, la organización y las dinámicas internas, las pautas de competencia, los porcentajes de voto o los índices de volatilidad electoral. Ello es consecuencia de que los partidos tienen que adaptarse a las circunstancias cambiantes para no desaparecer.

Las transformaciones de los sistemas de partidos responden tanto a factores endógenos como exógenos de los partidos. Así, por un lado, están los asuntos que afectan a la identidad de cada partido, que es un aspecto interno. Los partidos son grupos con objetivos simbólicos y materiales por los que luchan sus militantes, y mediante los que se definen los intereses del grupo y la manera en que han de ser conseguidos, ordenando las prioridades políticas.

Por otro lado, están los aspectos del ámbito externo de los partidos, mediante los que se establecen el contraste y la diferencia entre los partidos de un sistema. Esta diferenciación es la base de la dinámica del sistema de partidos y de la competición partidista. En este sentido, los sistemas de partidos pueden tener o desarrollar un carácter homogéneo, si se desenvuelven en una sociedad con una cultura consensual sólida, con fuertes tendencias centristas. Esto es lo que generalmente ocurre en sistemas bipartidistas o con multipartidismo moderado. O pueden tener un carácter más heterogéneo si, por el contrario, se desarrollan en una sociedad con alto nivel de conflicto

y fragmentación y grandes dificultades de alcanzar el consenso, dándose tendencias centrífugas. Éste es el caso de los sistemas con multipartidismo polarizado. El paso de un tipo al otro es consecuencia de cambios sociales profundos y tiene consecuencias trascendentes para la gobernabilidad del sistema político, ya que la elevada fragmentación junto a la polarización la dificultan mucho.

¿Cómo reconocemos el cambio de un sistema de partidos concreto? De acuerdo con Mair (2011) este análisis requiere atender la *esencia* del sistema de partidos particular, es decir, la forma en que los partidos interactúan y compiten en un país específico. La clave del estudio debe ser en este caso la identificación de la manera en que se compite por el poder gubernamental, por el control del Ejecutivo. Desde esta perspectiva, el cambio de sistema supone que se da una modificación de la estructura de competición partidista prevalente, es decir, que el sistema preexistente ha quebrado y ha sido sustituido por uno nuevo, que además tiene persistencia en el tiempo. En definitiva, un análisis de estas características se ha de traducir en observar si el cambio en el sistema de partidos ha supuesto una modificación del modelo de alternancia y en el acceso al gobierno de un partido o coalición nuevos.

La crisis de los partidos

Una perspectiva dominante en la explicación del actual cambio de los sistemas de partidos es la tesis del *declive de los partidos* (Montero y Gunther, 2007, p. 18). Esta tesis se basa en la idea de que los partidos llevan a cabo sus funciones electorales de una manera menos satisfactoria que antes, porque los partidos se han separado de su electorado y otros actores asumen las funciones que han venido desempeñando a lo largo del tiempo (Webb, 2002a, p. 2). Los partidos dejan de servir de mediadores entre los ciudadanos y el gobierno y tienen dificultades para atraer nuevos militantes y ofrecer señales relevantes a los electores. Tal crisis se pone de manifiesto en la baja militancia en los partidos, en la baja identificación partidista, en el aumento de la volatilidad electoral o en el aumento de la abstención cuan-

ISSN 1665-0921

do los ciudadanos no son capaces de elegir (Mair, Muller y Plasser, 2004, p. 8). Otros efectos de dicha crisis son la fragmentación de los sistemas de partidos y el descrédito de la *clase política*. Debido a esta crisis parece que los partidos deben ser reemplazados por otro tipo de estructuras más adecuadas a la realidad socioeconómica y tecnológica del siglo xxi, como pudieran ser los movimientos sociales, las *redes sociales* basadas en la interacción a través de Internet, grupos de interés organizados, etcétera.

Desde nuestro punto de vista, la hipótesis del declive de los partidos sirve sobre todo para identificar los problemas que acosan actualmente a los partidos y que explican las transformaciones de los sistemas de partidos, por ejemplo, su creciente fragmentación, pero no parece que tales problemas afecten realmente a la supervivencia de los partidos, según veremos más abajo. Frente a esta visión catastrofista cabe señalar que, a pesar de la imagen negativa que tradicionalmente han tenido los partidos desde su nacimiento, tanto los ciudadanos, como los comentaristas académicos e incluso sus principales críticos los han considerado necesarios para la democracia (Bardi, Bartolini y Trechsel, 2014, p. 152). Como apuntó García-Pelayo (1986) hace años, las democracias actuales tienen un *Estado de partidos*, es decir, los partidos son actores clave en el proceso político, en la fijación de las preferencias de los ciudadanos y en la toma de decisiones. Los partidos tienen unos cometidos muy precisos: son necesarios para intermediar entre los órganos de gobierno y los ciudadanos, reducen los costes de transacción en la negociación política y resuelven los problemas de acción colectiva (Sánchez de Dios, 2012, p. 81). En definitiva, la democracia se basa en la competición de los partidos y éstos siguen siendo los actores más importantes de las democracias, necesarios para gobernar los sistemas democráticos (Montero y Gunther, 2007, p. 22; Webb, 2002b, p. 450; Aldrich, 2012, p. 105).

Ahora bien, siendo cierto que los partidos son absolutamente funcionales para los sistemas democráticos, también es cierto que deben adaptarse a las transformaciones sociales y permitir que se manejen pacíficamente los conflictos sociales. Los partidos deben promover propuestas que satisfagan las demandas sociales; por ello, si éstas cambian, también lo han de hacer los partidos. El cambio social debe llevar a las transformaciones de los partidos. Los cambios de los partidos, según Mair, Muller y Plasser (2004,

p. 265), se deben en la práctica a modificaciones que van más allá de la relación entre partidos y votantes. Básicamente a variaciones en la estructura social, en la cultura política y en las técnicas de comunicación política.

La identidad partidista y los *cleavages* tradicionales

El llamado *declive* (en realidad cambio) de los partidos se debe en buena medida a la pérdida de importancia de los *cleavages* tradicionales por las modificaciones que se han producido en la estructura social, en la que se ha reducido el peso de los trabajadores manuales, los agricultores, etcétera. Así, el desarrollo de las clases medias y la expansión de los trabajadores de *cuello blanco* ha desactivado en parte el voto de clase (Wren y McElwain, 2007, p. 562). Por otro lado, la modernización de las sociedades ha llevado a un cambio en los estilos de vida con respecto a las creencias religiosas y en relación con las diferencias entre el medio rural y el urbano. Concretamente, las tendencias secularizadoras han reducido el peso del voto religioso.

Pero, si es cierto que ha habido profundas modificaciones en la estructura social de las democracias actuales, también lo es la persistencia de los *cleavages* tradicionales, en particular en Europa a lo largo de los siglos xx y xxi y con ello la (así llamada) *congelación* de la estructura de los sistemas de partidos europeos desde los años 20 del siglo pasado, identificada por Lipset y Rokkan (1967, p. 50). Hay diversas razones que explican tal persistencia. Primero, la realidad de la división social, que a pesar de todo se mantiene, y la existencia de grupos que retienen la identidad; segundo, porque sigue existiendo una fuerte movilización en torno a tales *cleavages*; en tercer lugar, por la existencia de sistemas electorales proporcionales que operan en la mayoría de los países y permiten el mantenimiento de la vigencia de *cleavages* menores; finalmente, por la acción de los propios partidos que tratan de *encapsular* a sus electores (Gallagher, Laver y Mair, 1995, p. 215).

Aunque los *cleavages* tradicionales siguen teniendo peso, actualmente cada vez menos gente se integra en estructuras estables y condicionantes de clase o religiosas, por lo que la pérdida de cohesión de los grupos sociales como sindicatos o iglesias ha hecho que muchos ciudadanos, especialmente

ISSN 1665-0921

de las nuevas generaciones, dejen de votar a los partidos tradicionales. Dicho de otra forma, lo que realmente ocurre es que los partidos tradicionales no pueden seguir contando con sus votantes de siempre.

Los cambios sociales del siglo xx también han afectado la identificación partidista de los votantes en el sentido más cultural (Miller y Niemi, 2002, p. 175). Así los niveles elevados de educación y el acceso a una mayor información política han llevado a un proceso de *movilización cognitiva*, por el cual los ciudadanos se creen más capaces de tomar decisiones sin ligarse a vínculos tradicionales. En consecuencia, se ha producido un declive de la identificación partidista y, subsiguientemente, un aumento del número de votantes libres o disponibles, lo que se refleja en la volatilidad electoral y son el caldo de cultivo para la creación de nuevos partidos. Esto está conectado al desarrollo de la llamada *democracia de audiencia*, distinta de la democracia de *cleavages* y de la democracia de competición basada en las ideologías e *issues*. En ella el votante toma sus decisiones mediante la evaluación de la competencia y ejecutoria de los gobernantes; su voto es de tipo instrumental y de carácter retrospectivo (Thomassen y Van Ham, 2014, p. 405).

El debilitamiento de las lealtades hacia los partidos tradicionales tiene que ver también con las nuevas formas de movilización electoral. Es en este ámbito en el que se analiza la presión que ejercen los nuevos movimientos sociales y los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión e Internet) que han facilitado la aparición de nuevos competidores. La difícil relación entre partidos y los movimientos sociales recientes se fundamenta en la existencia de dificultades que tienen los partidos tradicionales para adaptarse a las demandas políticas actuales y a la aparición de nuevas *issues* o cuestiones políticas; aunque, como veremos más abajo, los nuevos movimientos sociales tienden a transformarse en partidos al entrar en la arena electoral e institucional. Por otra parte, los medios de comunicación, en particular las redes sociales, han facilitado una mayor interacción directa entre los políticos y los ciudadanos, lo que reduce el papel mediador de los partidos. A pesar de esto, los partidos siguen siendo una plataforma que permite el reconocimiento de la *marca* identitaria para los políticos y facilitan los medios materiales organizativos para configurar, conectar con y enviar los mensajes a los distintos grupos y segmentos de electores.

La aparición de nuevas *issues* y la despolitización de los lineamientos tradicionales que tiene que ver con nuevas demandas sociales, que utilizan y explotan de manera estratégica los llamados partidos *nicho* (Meguid, 2005, 2008), son factores que inciden directamente en la crisis de los viejos partidos. Inglehart (1987) ha puesto de relieve cómo las sociedades occidentales han vivido un proceso de cambio de valores desde la década de 1970, consecuencia de la seguridad económica en que vive la población. Ésta ha empezado a preocuparse por otras cuestiones diferentes a las puramente materiales y ahora se interesa por la ecología, la cuestión nuclear, los derechos de las mujeres, la calidad de la vida o la democracia participativa. El desarrollo de la llamada cultura posmaterialista ha introducido, así, nuevas cuestiones en la competición partidista que en muchos casos son promovidas por nuevos partidos (o movimientos sociales) y atraen el voto de grupos como los jóvenes, las clases medias o los que tienen formación universitaria que están débilmente vinculados a los *cleavages* tradicionales.

Para completar este análisis podemos tomar como referencia la evolución de los partidos europeos. En la figura 1 podemos ver en términos estadísticos las transformaciones que han sufrido las familias de partidos en Europa a lo largo de cinco décadas. Para hacer los cálculos y obtener los resultados se ha tenido en cuenta el porcentaje de apoyo electoral que, en promedio, llegan a alcanzar los partidos en los países en que éstos aparecen con representación parlamentaria.

Lo primero que cabe destacar de estos datos es el peso y la permanencia en el tiempo de dos fuerzas políticas: una es la de los partidos conservadores y demócrata-cristianos, que conjuntamente obtienen 31%[1] del voto en las últimas elecciones; la otra la forman los partidos socialistas o socialdemócratas, que obtienen 27% del voto en las mismas fechas. Esta información viene a constatar que, efectivamente, hay un nivel importante de *congelación* de los *cleavages* tradicionales en Europa y, por ello, un alto nivel de institu-

[1] La diferencia entre los datos de la suma y las curvas de los cuadros, conservadores 27.7% y demócrata-cristianos 17.4%, estriba en que ni unos ni otros se presentan en todos los países y, donde se presentan, los conservadores obtienen mejores resultados que la democracia cristiana. Cuando se hace la suma de los porcentajes de cada partido y se halla la media, resulta 31%. Este dato no coincide, y no tiene que hacerlo, con los de la figura 1, pues la lógica de promediar de forma separada o de manera conjunta los elementos es distinta, como ya se explicó.

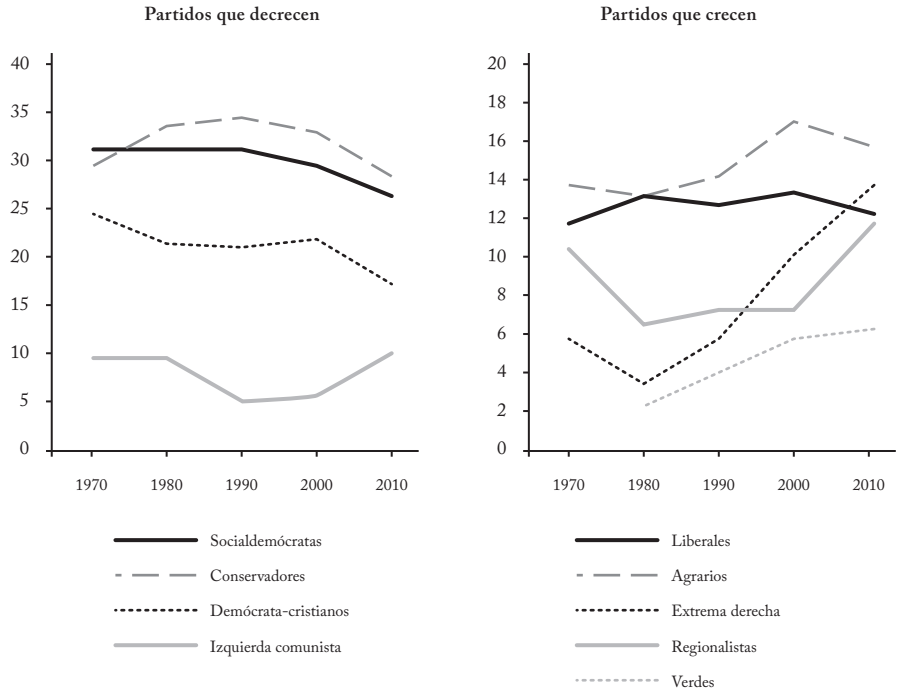
ISSN 1665-0921

cionalización de los sistemas de partidos, ya que estas fuerzas siguen siendo la pieza clave de la gobernabilidad.

En segundo lugar, los datos también dan cuenta de la emergencia de partidos ecologistas o verdes a partir de la década de 1980. En este caso se constata que aproximadamente 6% del electorado ha llevado a cabo una reorientación de su foco de interés hacia nuevas cuestiones conectadas con la cultura posmaterialista. También se comprueba el proceso de transformación de movimientos sociales en partidos que se está produciendo en algunas sociedades europeas.

En tercer lugar, se puede observar que la pérdida de fuerza de los partidos socialistas, conservadores, demócrata-cristianos y comunistas a lo largo del tiempo revierte en un fortalecimiento de los partidos *nicho* de la extrema derecha, regionalistas y ecologistas a partir del cambio de siglo. Los partidos de extrema derecha han crecido con fuerza, pues han pasado de tener 3.6% del voto en las elecciones en torno a 1980, a obtener 14% del voto en las elecciones más recientes; además, estos partidos han crecido en implantación, pues consiguen representación en 11 de los 16 países en el periodo posterior a 2011, mientras que en los años 80 sólo tenían representación electoral relevante en cinco países. El grupo de partidos comunistas, más los de extrema izquierda o de nueva izquierda, han tenido un proceso de pérdida de apoyo electoral a lo largo del tiempo; sin embargo, en la última etapa han recuperado apoyo electoral, en particular en los países que han sufrido más los efectos de la crisis económica: Irlanda, España, Grecia y Portugal.

Figura 1. Evolución electoral de los partidos europeos (en % de votos)



Fuente: Elaboración propia con base en Webb, Farrel y Holliday (2002).

La sustitución del partido atrapa-todo (*catch-all*) por el partido cartel

Otro aspecto que puede explicar los cambios de los sistemas de partidos es la crisis en la que se encuentra el modelo dominante en la posguerra de los partidos *atrapa-todo* o *catch-all* (Wolinetz, 1991). Según Aldrich (2012, p. 332) en el último tercio del siglo xx los partidos de masas para la movilización del electorado han pasado a ser partidos al servicio de los candidatos. También Phule (2007, p. 87) señala que los partidos del siglo xxi han dejado de lado ese modelo y están cerca de convertirse en agencias profesionales y

redes de intermediación política débilmente cohesionadas. Este cambio viene representado por el desarrollo de lo que Katz y Mair (2007, p. 109) han denominado el *partido cartel*, que son partidos que se apoyan en un grupo de dirigentes que compiten por el apoyo de los votantes. Son partidos controlados por los cargos y los dirigentes cuya razón de ser es la propia supervivencia de los partidos, convirtiendo a éstos en agencias estatales que dependen de la financiación pública. Las causas de la transformación de los partidos *catch-all* son múltiples, entre ellas las limitaciones que imponen las condiciones de la globalización a la libertad de acción de los partidos, la reducción del conflicto y la competición entre los partidos, el alto coste de la competición electoral, los procesos de descentralización política, la flexibilidad en la toma de decisiones por incorporación de actores sociales, la profesionalización de los políticos y el liderazgo mediático. Estos cambios, además, refuerzan la tendencia a la bipolarización de bloques en los sistemas de partidos, y también facilita la renovación de partidos en cada bloque (Mair, 2011, p. 71).

Aunque no todos los partidos actuales pueden ser tipificados como partidos cartel (Koole, 1996), el cambio hacia este tipo de partido ha acentuado la desaparición de los partidos apoyados en la militancia (partidos de afiliados), ya que los partidos han dejado de ser una fuerza de movilización social. De hecho, la principal función que tuvieron los partidos *catch-all* a lo largo del siglo xx ha sido la de servir como instrumento de integración o encapsulamiento de grupos sociales en el proceso político, como gestor de las campañas electorales y como legitimador de los gobernantes, más que como instrumentos adecuados de representación (Safran, 2009, p. 549).

Por ello, un aspecto importante que tiene que ver con los cambios en los partidos es el relativo al rol asignado a la militancia, que ha ido quedando marginada en la organización de los partidos. Entre los factores que explican la reducción de la militancia está el hecho de que los partidos cartel actuales han comenzado a reclamar el apoyo del electorado en su conjunto más que el apoyo de determinados grupos sociales. Es por esto que sus estrategias se orientan más hacia la persuasión electoral que hacia la movilización partidista, algo para lo que sería necesaria la militancia (Van Biezen y Poguntke, 2014, p. 205). Además, los partidos están crecientemente centralizados, orientados desde la dirección más que desde la militancia.

También las relaciones con los grupos sociales colaterales, como sindicatos e iglesias, se han debilitado y están menos regularizadas, lo que es debido a las transformaciones, aludidas más arriba, de la estructura social de posguerra, donde ha habido un incremento de la movilidad social ascendente producida por la innovación y la modernización tecnológicas, lo que ha reducido significativamente a la clase trabajadora debilitando la identidad de clase; asimismo la secularización ha producido la erosión de la vinculación religiosa. En suma, todos estos cambios en la militancia son resultado de un proceso de adaptación ideológica y organizativa.

Tomando de nuevo como referencia los partidos europeos se puede señalar cómo diversos estudios ponen de manifiesto que la militancia en los partidos se ha venido reduciendo con el tiempo porque los partidos tienen dificultades para integrar nuevos miembros. Si el número de electores que militaban en un partido estaba en 15% en la década de 1960, en la década de 1980 ha pasado a 10% y con el cambio de siglo ronda el 5% (Van Biezen y Poguntke, 2014, p. 206). Estos autores han comprobado que el declive de la militancia en las últimos tres décadas ha sido mayor en los países que tenían un alto nivel de militancia como Austria y Noruega (han perdido más de 10%) que en países como Alemania y Holanda donde el nivel de militancia tradicionalmente ha sido más modesto. La creación de nuevos partidos y la reconfiguración de los antiguos no han detenido la tendencia descendente.

Respecto de la militancia en cada familia de partidos, Poguntke *et al.* (2016, p. 668) han encontrado que en torno a 2011-2013 los partidos conservadores y demócrata-cristianos son los que tienen un mayor número de militantes con 0.91% del electorado, seguidos por los socialdemócratas con 0.75%, la extrema derecha con 0.36%, los liberales con 0.35%, la izquierda socialista con 0.28% y los verdes con 0.11%.

El desalineamiento y el realineamiento de los votantes

El cambio de los sistemas de partidos en las democracias occidentales que comenzó en la década de los 60 se ha venido analizando como un proceso de *desalineamiento* o independencia creciente de los votantes respecto de los

partidos tradicionales, aunque la identificación partidista sigue siendo un factor relevante a considerar por la citada congelación de los *cleavages*. Esto se manifiesta en el elevado abstencionismo que, por ejemplo, se produce en las elecciones de Estados Unidos de América y expresa una desilusión general con la política a la que se ve como un sistema al servicio de una élite (o clase política). La tesis del realineamiento, es decir, el cambio de apoyo de uno a otro partido, se ha venido utilizando como criterio para explicar el cambio de los partidos (Crotty, 2011, p. 501; Meguid, 2008, p. 4).

El alineamiento estable de un sistema de partidos implica un periodo electoral caracterizado por la continuidad de las coaliciones y el equilibrio partidista correspondiente. Es decir, el apoyo a los partidos existentes permanece inalterado durante largo tiempo. También implica una afinidad psicológica o identificación de los votantes con las propuestas ideológicas de los partidos que representan *cleavages* específicos. Conlleva una estructuración programática del sistema de partidos, donde se definen claramente las alternativas y hay correspondencia entre las posiciones de los dirigentes de los partidos y los electores. Un alineamiento estable supone, en definitiva, que la mayor parte de los votantes escoge uno de los partidos existentes y que la volatilidad electoral es baja. Además, no aparecen nuevos partidos. Aunque algunos cambien de voto, la mayoría apoya a los partidos existentes (Carreras, Morgenstern y Su, 2015, p. 672).

Un periodo de desalineamiento surge cuando se disuelve la vinculación y la lealtad de los electores con los partidos existentes. La mejor señal es la pérdida de identificación de los electores con los partidos y el incremento de los independientes. Éste puede ser el resultado de la politización de nuevas *issues*, también por la pobre ejecutoria de los partidos de gobierno o de la existencia de los altos niveles de corrupción de los políticos. Un indicador del desalineamiento es la elevada volatilidad electoral, otro es la aparición de nuevos partidos mal organizados. La baja participación electoral también es un indicador de ello, aunque éste tiene una relevancia relativa porque puede haber líderes carismáticos que consigan el voto de los desafectos a los partidos establecidos, por lo que el nivel de participación se puede mantener alto con desalineamiento (Carreras, Morgenstern y Su, 2015, p. 673).

Los realineamientos requieren que haya un cambio que perdure. Implican una redistribución del apoyo a los partidos. Suponen una redefinición de los *cleavages* políticos y se pueden deber a la aparición de una nueva *issue* que no es atendida por los partidos existentes. El cambio de los partidos puede ser debido a un realineamiento secular o a uno crítico. El primero supone un proceso gradual a lo largo de varias elecciones, el segundo supone un cambio en periodos cortos que modifica el mapa de los partidos de manera permanente. Los cambios más frecuentes son los de tipo secular, aunque también son los más difíciles de identificar. Para que un realineamiento se pueda denominar de tipo crítico, hay que constatar su persistencia a lo largo de varias elecciones. El realineamiento implica una fase inicial de volatilidad electoral y otra posterior de reducción de la misma, es decir, supone que el nuevo sistema de partidos no pierde el apoyo y hay un nivel de participación estable (Carreras, Morgenstern y Su, 2015, p. 674).

Tomando de nuevo el ejemplo de los sistemas de partidos europeos, en la figura 2 se pueden ver las curvas de participación y volatilidad electorales a lo largo de cinco décadas. En ambos casos se tiene en cuenta la media para los 16 países considerados en este trabajo en las elecciones que nos sirven de referencia. De los datos se obtiene que ha habido una progresiva reducción de la participación electoral (eje izquierdo) en el conjunto de los países con una caída de 12 puntos, pasando de 82 a 70% de las elecciones de 1970 a las más recientes.

La caída de la participación, o lo que es lo mismo el aumento del abstencionismo, es una manifestación del desinterés por la política, incluso del descrédito de la política o de pérdida de legitimidad (Keman, 2014, p. 313), también del hecho de que en las elecciones no se decidan cuestiones muy trascendentes (Franklin, 2002, p. 164) y puede vincularse, por tanto, a un proceso de desalineamiento. Éste es el principal argumento para defender la hipótesis del declive o crisis de los partidos, debido a que los ciudadanos no son capaces de elegir entre las ofertas electorales porque falta la diferenciación ideológica (Webb, 2002b, p. 441).

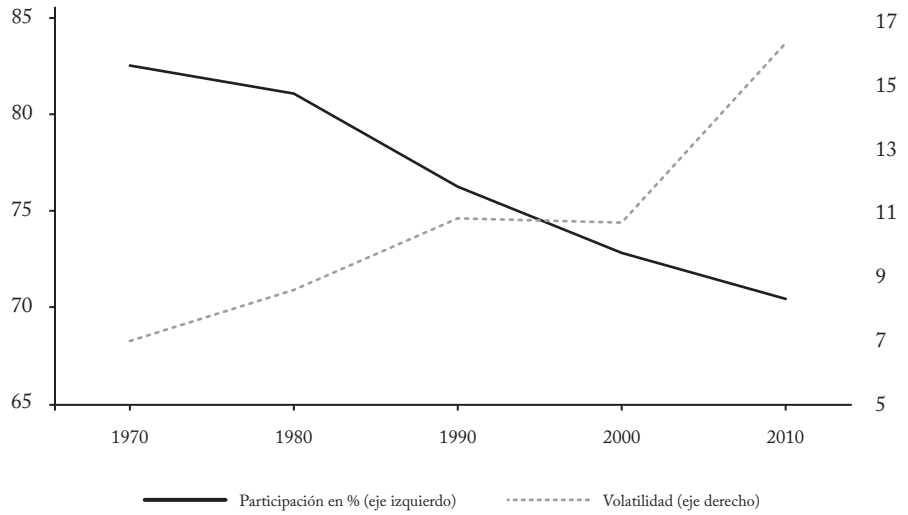
En la figura número 2 también se introducen datos de la volatilidad electoral ponderada o cambio en el comportamiento entre elecciones (eje de la derecha), medida a través del índice de Pedersen que sigue la fórmula

ISSN 1665-0921

VT = (a1 - a2) + (b1 - b2) + (n1 - n2) / 2, siendo *a1* el porcentaje de votos del partido *a* en las últimas elecciones y *a2* el de las elecciones previas. Ésta tiene en cuenta los cambios de apoyo electoral de cada partido en cada una de las elecciones consideradas. Como se puede ver, la volatilidad referida al conjunto de los 16 países ha tenido un proceso de incremento a lo largo de estas décadas, pasando de 7% en 1970 a 16% en la década de 2010.

Esta volatilidad electoral expresa el cambio de los sistemas de partidos en los términos generales en que los venimos analizando, es decir, la desafección por los partidos tradicionales de una buena parte del electorado. El crecimiento de la volatilidad también refleja el desarrollo de los partidos cartel y se debe a una expansión del voto libre que produce en la ciudadanía la pérdida de los lineamientos partidistas tradicionales. En algunos casos también es el reflejo de la aparición de nuevos partidos *nicho* sobre la base de nuevas *issues* (que pueden ser una reconversión de antiguas), como ya ha sido apuntado en diferentes ocasiones (Miller y Niemi, 2002, p. 178). Esto último queda especialmente reflejado en el hecho del llamativo crecimiento de la volatilidad en los países del sur de Europa, donde nuevas fuerzas políticas vinculadas a movimientos de protesta han adquirido en este último periodo gran apoyo electoral (Syriza en Grecia, Movimiento de las Cinco Estrellas en Italia, Podemos en España).

Figura 2. Participación y volatilidad electoral en Europa



Fuente: Elaboración propia con base en Webb, Farrel y Holliday (2002).

La conjunción de la caída de la participación con el incremento de la volatilidad pone de manifiesto claramente un declive de los partidos tradicionales. Lo que implica que, para mantenerse como partidos de gobierno y aproximarse a un electorado más exigente, los partidos tradicionales deben llevar a cabo cambios programáticos en relación con las nuevas *issues* y adquirir mayor flexibilidad organizativa de acuerdo con las nuevas tendencias apuntadas.

El proceso de realineamiento se debe considerar en cada caso concreto e implica que con el tiempo se configura un nuevo sistema de partidos que cambia la forma de la competición partidista y, además, modifica el proceso de alternancia en el poder con la llegada de nuevos partidos al gobierno. Ahora bien, también podemos identificar un proceso de realineamiento general en el caso europeo entre las familias de partidos según veíamos en la figura 1. En la misma se observa una reorganización de los bloques de izquierda y derecha. En la izquierda la crisis de los socialistas revierte en

ISSN 1665-0921

el desarrollo de los verdes, comunistas y la nueva izquierda, que conllevan nuevos lineamientos de los votantes. Se puede decir que hay un realineamiento en la izquierda, por la crisis que está pasando la socialdemocracia, y por el reforzamiento reciente de la extrema izquierda y verdes. Lo mismo ocurre entre conservadores/demócrata-cristianos, liberales y extrema derecha. Este bloque tiene un realineamiento significativo por el progresivo reforzamiento de los grupos liberales (partido liberal y partidos agrarios) y de la extrema derecha a lo largo de estos decenios.

Los cambios en los partidos y los nuevos partidos

Hay que diferenciar entre el cambio de sistema de partidos y el cambio en los partidos, que generalmente es un cambio interno o endógeno. Los partidos pueden cambiar, pero ello no conlleva un cambio del sistema, por ejemplo, puede cambiar el grupo dirigente o el programa. Las razones del cambio en los partidos pueden ser sociales, organizacionales o institucionales. Como hemos apuntado más arriba, actualmente las estrategias de los partidos de masas ya no son viables y los partidos se enfrentan a los retos del desapego popular a la política convencional y el apoyo al populismo que tiende a desmontar los sistemas de partidos (Mair, Muller y Plasser, 2004, p. 264; Kriesi, 2014, p. 367). La respuesta de los partidos a estos problemas es muy variada, por ejemplo, el abandono de los nombres que se asocian a una mala gestión, incluso de la palabra *partido*. También se producen cambios en la organización, como nuevos métodos de selección de los candidatos, una mayor centralización o, en otros casos, se buscan expertos en comunicación. Actualmente, los partidos se orientan hacia los electores, buscando nuevos grupos de votantes, para ello incluso redefinen sus tradiciones y sus coaliciones, con el objetivo de introducir la novedad, de parecer nuevos. También llevan a cabo cambios en los programas, por ejemplo, incorporando cuestiones planteadas por los movimientos sociales, y producen modificaciones institucionales como las de las leyes electorales (ejemplo paradigmático de esto último es la reforma de la ley electoral italiana en 1993).

Los *nuevos* partidos son generalmente producto de cambios en sus atributos, como el nombre, el líder o el programa, y también de su afiliación estructural, o resultado de divisiones internas, uniones a otros grupos y de formación de alianzas electorales. En ocasiones se produce un replanteamiento total del partido, en otras, que es la mayor parte de los casos, un cambio gradual de alguno de estos aspectos (Litton, 2015, p. 712). El reemplazo de líder es lo más frecuente en Europa. En Francia y en Italia, que son países con un alto nivel de cambio en los últimos decenios, es corriente la división de un partido o la formación de nuevos partidos mediante la integración de grupos preexistentes.

La aparición de nuevos partidos se ha explicado por el surgimiento de nuevas *issues,* que no son incorporadas en sus programas por los partidos existentes, y por el hecho de que los sistemas electorales proporcionales no los dificultan. En la teoría sobre partidos políticos tradicionalmente se ha considerado que los factores institucionales son los más determinantes en la aparición de nuevos partidos. Se suele dar gran importancia a las reglas impuestas por el sistema electoral, como la magnitud de los distritos electorales, la forma de presentación de las papeletas de votación, el porcentaje mínimo requerido para poder ingresar al parlamento o congreso, los procedimientos y coeficientes de adjudicación de escaños. Concretamente, se suele destacar el hecho de que los sistemas proporcionales no exigen altos costes de entrada de nuevos partidos en el sistema. Así, la aparición de nuevos partidos es particularmente visible en los países con sistemas electorales proporcionales, donde los acuerdos corporativos son reducidos o inexistentes y donde los resultados electorales de los partidos gobernantes son malos.

Lago y Martínez (2011, p. 7) han destacado la importancia del grado de institucionalización del sistema de partidos. La explicación es que, si los sistemas electorales no cambian, la aparición de nuevos partidos se debe explicar por los desajustes que se dan entre los programas de los partidos existentes y las preferencias de los ciudadanos o, también, por crisis ideológicas de los partidos establecidos. Concretamente estos autores sostienen que cuanto más elevado sea el grado de institucionalización, más difícil es la viabilidad o entrada de nuevos partidos en el sistema. Desde esta perspecti-

ISSN 1665-0921

va, la institucionalización de un sistema de partidos se concreta en el grado de identificación y lealtad partidista de los votantes, así como en los fallos del mercado electoral en términos de la insatisfacción de los electores con los partidos existentes. Si la institucionalización es baja aumenta el abstencionismo o aparecen nuevos partidos, en muchos casos calificados como fuerzas antipartido o antisistema porque rechazan a los partidos existentes.

En la aparición de nuevos partidos en muchos casos juega el efecto *novedad*, que no se fundamenta necesariamente en el cambio social o de valores, ni siquiera de los *cleavages*. La novedad puede ser en sí misma un proyecto viable para un partido (Sikk, 2011, p. 481). Cuando siguen este criterio, los nuevos partidos pueden plantear un proceso de purificación y, aunque tengan dificultades para abrirse un espacio ideológico, su objetivo es, entonces, convencer al electorado de que son mejores que los viejos partidos, por ejemplo, en la capacitación e integridad de sus dirigentes. Los viejos partidos están obligados a adoptar nuevas *issues* y atender las nuevas demandas del electorado, porque en otro caso surgirán nuevos partidos para ello, pero también es cierto que el legado, la imagen de los líderes, las preferencias de los votantes, etcétera, pueden suponer una dificultad para su credibilidad. En este caso los dirigentes titulares, es decir, los que tienen el control y representan al partido, se convierten en el problema.

Como se apunta más arriba, el cambio en los partidos también se ha producido desde el ámbito estrictamente organizativo. Ha habido cambios en los recursos disponibles de los partidos, en particular por la mayor disposición de financiación pública, que llevan a los líderes a depender menos de los recursos que aporta la militancia. También se han dado modificaciones en la comunicación entre los dirigentes de los partidos y el electorado. El desarrollo de las nuevas tecnologías facilita el acceso de los líderes a los medios de comunicación, que pueden interpelar directamente al electorado. Ha habido modificaciones también en la manera de formular las políticas, por el uso del *marketing* y las encuestas de opinión, que dejan de lado las propuestas que vienen de la militancia (Bardi, Bartolini y Trechsel, 2014, p. 153).

En general, en Europa se observa una americanización partidista que afecta la forma organizativa y la manera de operar de los partidos. En éstos se devalúan las *policies* y se incrementa la personalización, es decir, se tiende

a dar más importancia a los sujetos encargados del liderazgo en los procesos electorales y de la actividad institucional de los partidos. En las campañas se pone un mayor énfasis en los candidatos y en la personalización, mientras que las organizaciones tienen un papel limitado. Se ha producido una mayor centralización y profesionalización de las campañas electorales. Con ello el liderazgo ha salido reforzado y, como señalábamos antes, el sector de los afiliados ha sido marginado, pues los votantes son más importantes. Los partidos son más flexibles y están más atentos a las demandas de los electores, dominando la perspectiva del corto plazo. Como consecuencia de estos cambios, la política está más profesionalizada y los partidos recurren a contratar servicios que antes realizaban voluntarios o *amateurs*. Los partidos tienen una mayor dependencia de los estrategas de campaña, de los consultores, de los expertos en los medios de comunicación y recurren cada vez más a agencias no políticas y a organizaciones intermedias en la actividad electoral y en el campo de la publicidad, es decir, utilizan empresas privadas que ofertan estos servicios específicos en el mercado. También recurren a expertos en políticas (profesionales y académicos), por lo que las organizaciones han perdido peso en la formación de los programas (Mair, Muller y Plasser, 2004, p. 267).

El resultado de todo ello es que la política se orienta más hacia la competición entre élites profesionalizadas y menos hacia la movilización e integración de distintos grupos. A medida que el proceso de adaptación al cambio avanza, se debilita el vínculo entre los partidos y la sociedad, cosa que se refleja, una vez más, en volatilidad electoral, el desalineamiento y la pérdida de identificación partidista con reducción de la militancia.

La influencia de los movimientos sociales

Uno de los aspectos que lleva a la transformación de los sistemas de partidos es el desarrollo de los movimientos sociales y su incorporación a la escena política. Los llamados nuevos movimientos sociales (para diferenciarlos de los viejos movimientos como los sindicatos) en realidad comenzaron su andadura en la década de 1970. Éstos son el ecologismo, el feminismo, con el cambio

de siglo apareció el movimiento de la *antiglobalización*, y, más recientemente, los ligados a la protesta de los indignados (Occupy Wall Street).

Los movimientos sociales tienen una caracterización particular en cuanto que grupos sociales. Politizan cuestiones genéricas como es la ecología, el feminismo, el indigenismo o la globalización económica. Sus miembros no tienen características homogéneas de clase, etnia, etcétera, y se unen por razones ideológicas. Éstos rehúyen del modelo burocrático de organización y actúan con repertorios de acción de protesta como manifestaciones, ocupación de lugares públicos, etcétera. No se relacionan con otros grupos para negociar o alcanzar compromisos. Porta y Diani (2011) destacan los siguientes rasgos de los movimientos sociales: por un lado, desarrollan una acción colectiva de tipo conflictivo, promoviendo u oponiéndose al cambio social; por otro lado, se apoyan en la construcción de redes informales densas que están al margen de una organización específica; finalmente, se configuran sobre una identidad colectiva diferenciada basada en un propósito común y con un compromiso compartido.

El ejemplo más palmario de movimiento social que opera en la escena política ha sido el del movimiento ecologista en las últimas décadas del siglo xx y comienzos del xxi. La diferencia entre movimientos y partidos es que los primeros están orientados a la protesta, mientras que los segundos participan en la competición electoral. También en que los movimientos se centran en objetivos simples, mientras que los partidos lo hacen en torno a objetivos colectivos complejos e interdependientes. Generalmente, la transformación de movimientos sociales en partidos, es decir, el proceso de incorporación de los movimientos en la actividad electoral e institucional, pasa por una situación intermedia de *partido-movimiento*. Según Kitschelt (2011, p. 278) ésta es una forma de transición en la que los líderes de los movimientos actúan como *emprendedores políticos,* para lo que invierten en una infraestructura organizativa de acción colectiva y en un programa de preferencias colectivas.

Los partidos-movimiento son en la práctica coaliciones de activistas que quieren trasladar la estrategia y la acción del movimiento a la arena de la competición electoral. Pero realmente invierten poco en la estructura organizativa (falta el aparato burocrático) y en resolver los problemas de elección

social, es decir, en desarrollar una estructura de agregación de intereses mediante un programa electoral. Es por esto por lo que se apoyan generalmente en un líder carismático o en sistemas de tipo asambleario, facilitados ambos por el uso de la TV y la construcción de redes telemáticas, las llamadas *redes sociales*. En el ámbito de la acción combinan la actividad institucional y la extrainstitucional (debaten leyes a la vez que se manifiestan en la calle). Las causas de que un movimiento social pase a ser partido-movimiento pueden ser diversas: una es que los activistas comprenden que sus propuestas requieren una acción general de reorganización social más que medidas concretas de reforma; otra es que los activistas tienen un claro conocimiento del apoyo que pueden recibir si saltan a la arena electoral, con el que no cuentan los partidos ya existentes; otra es que las leyes electorales no establecen barreras insalvables; en fin, otra es que falte representación de un sector social y los partidos existentes no se ocupen de una *issue* relevante porque teman perder electores con el cambio del programa (Kitschelt, 2011, p. 282).

Hay una segunda fase en que el movimiento-partido puede realizar el salto a la forma completa de partido. Señala Kitschelt (2011, p. 283) que hay diversas razones para ello. Por ejemplo, que la competición electoral por sí misma lleve al cambio, ya que el nuevo actor se debe adaptar a los procedimientos institucionales, abandonando la mera protesta y sustituyéndola por la negociación legislativa. También porque la vida parlamentaria le obliga a enfrentar cuestiones programáticas generales, por ejemplo, al tener que debatir presupuestos generales. Otra razón es que su electorado le lleve a desarrollar un comportamiento estratégico al formular su programa. El cambio a una estructura típica de partido es especialmente importante en el caso de que acceda al gobierno, pues es difícil mantener vivo el movimiento (de protesta) si no se está en la oposición.

La experiencia de los partidos ecologistas que han llegado al gobierno en diversos países europeos ha sido que los partidos han mantenido un bajo número de afiliados y han desarrollado un proceso de decisión de base participativa a veces volcada en recuperar la matriz de movimiento. Por los datos que hemos manejado más arriba, sabemos que los partidos ecologistas son los que tienen el porcentaje más bajo de afiliados de los partidos europeos, sólo 0.11% de votantes son militantes según Poguntke

ISSN 1665-0921

et al. (2016, p. 668). Sin embargo, éstos han desarrollado una tendencia de creciente apoyo electoral a lo largo de las décadas analizadas gracias a su estrategia política, electoral y de comunicación (Spoon, 2012) y, en particular, por el realineamiento de los votantes de izquierda. En el caso español, el movimiento de protesta de izquierda (llamado 15M) ha dado paso al nuevo partido Podemos en 2015, pero el movimiento originario ha quedado desdibujado tras realizarse dos elecciones legislativas sucesivas por dificultades de gobernabilidad.

Fragmentación y polarización de los sistemas de partidos

Una cuestión transcendental en el análisis de los sistemas de partidos es la de la fragmentación, particularmente en los multipartidistas. La fragmentación se puede considerar como el grado en el que el apoyo electoral o la representación parlamentaria está dividida entre varios partidos. También da cuenta del grado en el que el poder político está disperso o concentrado. Para valorar adecuadamente la fragmentación de los sistemas de partidos se suele recurrir a diferentes índices, siendo el más generalizado el número efectivo de partidos (NEP) elaborado por Laakso y Taagepera que es el que utilizamos en la figura 2.

En general, la fragmentación de los sistemas de partidos se ha venido explicando a partir de los argumentos que acabamos de revisar. Entre ellos destaca el hecho de que el sistema electoral es un recurso institucional para controlar la fragmentación, pues es un mecanismo central en la ingeniería institucional (Sartori, 2003). En este sentido, es bien conocido el punto de vista de Duverger (1981) de que el sistema electoral proporcional produce fragmentación y multipartidismo; mientras que el sistema mayoritario, bipartidismo y estabilidad. Ahora bien, en muchos países con segmentación social se recurre al sistema proporcional para facilitar la integración de todos los grupos sociales y evitar que la exclusión produzca la formación de fuerzas antisistema, es decir, de fuerzas políticas cuyo objeto sea el cambio de un sistema que no les permite participar en el gobierno (Lijphart, 2000, p. 48). Éste también es el caso de la representación de partidos regionalistas

o nacionalistas en sistemas descentralizados, ya sean federales o con autonomía regional (Chhibber y Kollman, 2004). Con respecto a esta cuestión es importante destacar el análisis de Colomer (2003), que comprueba la existencia de una tendencia general hacia el multipartidismo en los sistemas democráticos y, en consecuencia, hacia el establecimiento de sistemas electorales de tipo proporcional, si bien en la realidad en Europa predominan los sistemas mixtos (Gallagher, Laver y Mair, 1995, p. 275).

La fragmentación de los sistemas de partidos tiene importantes efectos sobre la vida política de un país, pues cuanto mayor sea el número de partidos mayor será la complejidad y la complicación para la gobernabilidad del sistema político. Es evidente que cuanto mayor sea el número de partidos, mayores serán los costes de transacción y las posibilidades de estancamiento de las negociaciones de formación de gobierno y de la toma de decisiones. Un número alto de partidos tiende a limitar las posibilidades de apoyo a las propuestas legislativas del Ejecutivo, y el aumento del número de jugadores en una cámara reduce la capacidad de influencia de ésta como jugador colectivo (Tsebelis, 2006, p. 50).

Otro aspecto muy relevante en los cambios de los sistemas de partidos es el grado de polarización. La polarización según Sartori (1980, p. 161) es "el ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política" y se refiere a la distribución de los partidos en la dimensión de la ideología; es, por tanto, la distancia ideológica entre los partidos de un sistema. Si bien la polarización puede estar vinculada a la fragmentación, no existe una relación directa. Altos niveles de polarización se pueden encontrar tanto en sistemas muy fragmentados como poco fragmentados. Es, por tanto, una dimensión distinta de la fragmentación. Mide, de hecho, la diferenciación ideológica de los partidos de un sistema.

La polarización nos habla de la calidad del sistema de partidos. La polarización intensifica el debate ideológico y puede afectar la legitimidad y la estabilidad del sistema en el caso de que sea muy elevada, cuando existen partidos antisistema. Pero la polarización también es un indicador de la capacidad de evaluación por parte de los individuos de la actividad de los gobernantes desde la perspectiva ideológica y, si es alta, un mayor compromiso de los ciudadanos. Éste es el caso de los países nórdicos que en Europa

ISSN 1665-0921

son los que tienen tradicionalmente un índice de polarización más alto y donde no hay partidos antisistema. Se puede decir que, aunque la elevada polarización suele llevar al conflicto político y a la protesta popular, también permite una mejor diferenciación de los partidos y una representación más perfecta del electorado (Wang, 2014, p. 689).

La polarización determina la naturaleza de la fragmentación y la competición partidista. Según Sartori (1980, p. 172) la fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia si (y sólo si) expresa la existencia de polarización, es decir, si se da un sistema de pluralismo polarizado. Éste se caracteriza por la existencia de partidos antisistema importantes, de oposiciones bilaterales mutuamente excluyentes que no pueden sumar sus fuerzas, también se promueve la competencia centrífuga, se desarrollan oposiciones irresponsables y surge una política de superoferta o de promesas excesivas típica del populismo. En el caso de que un sistema de partidos esté fragmentado con baja polarización, una democracia puede funcionar con estabilidad, pues esto refleja una sociedad segmentada que tiene una cultura política heterogénea. Pero si la competencia es centrífuga en un sistema de partidos fragmentado por la polarización, las coaliciones de gobierno son poco viables. Esto se comprueba al analizar la formación de coaliciones mediante modelos espaciales (Tsebelis, 2006, p. 284). En ellos se puede ver que la promoción o la inhabilitación de acuerdos políticos (en la formación de gobiernos) y legislativos (para aprobar las leyes) dependen de la polarización, ya que las mayores distancias ideológicas entre los partidos las dificultan.

La polarización se suele medir teniendo en cuenta las posiciones ideológicas expresadas en el *continuum* ideológico izquierda-derecha, que ha sido el eje estructurador de la ideología política tradicionalmente y es la base de lo que se conoce como *análisis espacial*. Con él se trata de diferenciar y situar a los partidos políticos en el espacio ideológico y de las políticas. La distinción ha sido criticada de distintas maneras, pues izquierda y derecha son conceptos teóricos que se configuran de una manera específica para cada país. De hecho, las mismas declaraciones pueden tener significados distintos en dicha escala según los países. Ésta también varía en cada país con el paso del tiempo. Además, hay países como Estados Unidos de

América, Japón, España o Irlanda donde hay otras dimensiones ideológicas tanto o más influyentes que la escala izquierda-derecha, es decir, que la multidimensionalidad está bastante extendida (Jahn, 2010, p. 760). En todo caso hay que considerar el espacio ideológico izquierda-derecha como un medio para simplificar los conflictos políticos y, para que resulte práctico, se ha de interpretar como una imagen de posición de los partidos, o sea, como una mera ordenación de éstos en un espacio de *competencia*, generalmente determinada por la dimensión socioeconómica. Tal perspectiva, que es la del estudio espacial de los partidos que aquí seguimos, tiene en cuenta todas las consideraciones anteriores sobre la distinción izquierda-derecha.

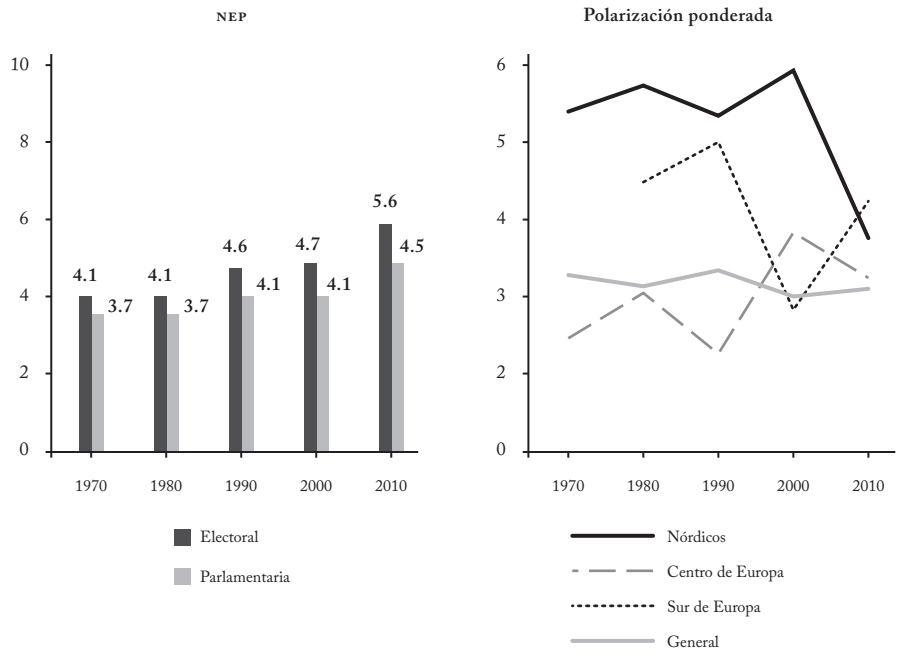
Las formas de considerar la distancia ideológica entre los partidos han sido, por un lado, atender las percepciones que tienen las élites (miembros del parlamento, académicos, etcétera) al respecto y, por otro, el análisis del contenido de las plataformas electorales. Para el análisis espacial de las ideologías se han construido diferentes índices (Jahn, 2010, p. 757) como son el *RILE index* (Mölder, 2016), el *Vanilla index* (Gabel y Huber, 2000), el índice desarrollado por Franzmann y Kaiser (2006) y el de Benoit y Laver (2006). En este trabajo, para mostrar los datos generales de Europa, tomamos como referencia el *Manifesto Project* (https://manifesto-project.wzb.eu/) que utiliza el *RILE index* y que analiza los programas de cada partido en cada elección mediante análisis de contenido.

Para medir la fragmentación, en este trabajo consideramos el número efectivo de partidos (NEP) que ha competido en las elecciones y el NEP parlamentario, que se refiere al número de partidos con escaño, ponderando su fuerza parlamentaria.

De los datos de la figura 3 se desprende que la fragmentación general en el conjunto de los países se ha ido incrementando a lo largo de las cinco décadas con una aceleración en el último periodo considerado, pasando la NEP electoral de 4.1 en las elecciones del periodo de 1970 a 5.6 en las del periodo actual.

ISSN 1665-0921

Figura 3. Número efectivo de partidos y polarización en Europa occidental



Fuente: Elaboración propia con base en Webb, Farrel y Holliday (2002) y *Manifesto Project*.

En los sistemas de partidos europeos, que mayoritariamente tienen sistemas electorales proporcionales (aunque con ciertos mecanismos de corrección de la proporcionalidad), se han desarrollado sistemas multipartidistas en los que la fragmentación se ha ido acentuando con el tiempo. Es decir, el sistema electoral proporcional ha facilitado la constante entrada de nuevos partidos. Evidentemente, el aumento general de la fragmentación refleja el proceso de transformación de los sistemas de partidos en los que se expresa cada vez más diversidad de intereses; esto puede ser claramente expresivo del proceso de realineamiento por una ampliación de la representación de las fuerzas políticas y de la reducción del encapsulamiento de los electores en los partidos *catch-all*. Ello está conectado, lógicamente, con una mayor volatilidad, que permite la aparición de los nuevos partidos.

El NEP parlamentario sigue la tendencia del electoral, aunque lógicamente con valores menores. El NEP parlamentario ha pasado de 3.7 en 1970 y 1980 a 4.1 en 1990 y 2000 a 4.5 en 2010. Al ser los gobiernos europeos de origen parlamentario, el crecimiento del NEP parlamentario significa que se han incrementado los problemas de gobernabilidad porque se dificulta la formación de gobierno. Se tienden a formar cada vez más gobiernos de coalición (por bloques) o investir gobiernos minoritarios. Estos datos muestran que se ha acentuado la tendencia identificada por Gallagher, Laver y Mair (1995) a finales del siglo XX hacia la reducción del número de gobiernos mayoritarios, que en esta época ya suponían una minoría de sólo 11% de los gobiernos europeos.

Para estudiar la polarización de los sistemas de partidos europeos, en este trabajo recurrimos a la información que provee el *Manifesto Project*, aunque hay que señalar que ésta no recoge todas las elecciones posteriores a 2013, por lo que los datos del último periodo se refieren a los programas de partidos de las últimas elecciones celebradas antes de esa fecha (si se recogen los datos de las elecciones de 2015 en Grecia y España). Para analizar adecuadamente el nivel de polarización y evitar la distorsión que producen los partidos extremos pequeños, hemos ponderado la polarización teniendo en cuenta el peso de cada partido tras las elecciones. Para ello recurrimos al índice de polarización ponderada que incluye dos elementos: 1) la posición relativa de cada partido en la escala izquierda-derecha y 2) la importancia del partido a partir de su tamaño en términos parlamentarios (Wang, 2014, p. 690). Para esto tenemos en cuenta, de un lado, la caracterización del programa presentado en las elecciones que hace el *Manifesto Project* adaptando la cuantificación de Marpor a la escala señalada y, de otro, los resultados de las elecciones en porcentaje de votos de los partidos parlamentarios.

Las curvas de la figura 3 nos indican el nivel de *polarización ponderada* alcanzado en cada periodo electoral o, dicho en otros términos, el grado de rivalidad y competición programática existente en cada momento. Se puede observar que, en términos generales, la polarización ponderada de los sistemas de partidos europeos en conjunto (línea gris o general) no ha sido muy elevada, situándose en un rango entre 3 y 3.3 puntos sobre 10. Ha sido más alta en las elecciones en torno al año 1970 y menor en las que

se celebraron con el cambio de siglo. La polarización ha sido más elevada en los países nórdicos, en los que se ha situado entre 5 y 6 puntos en los periodos electorales entre 1970 y 2000, bajando dos puntos en las elecciones más recientes. Los países del centro de Europa tienen niveles de polarización más baja que la media. Los países del sur de Europa han tenido una polarización próxima a los 5 puntos, salvo en las elecciones que se celebraron en el cambio de siglo, en que ha bajado. Es destacable, por último, que en el gráfico se ve una confluencia en los niveles de polarización por parte de todos los países en las elecciones más recientes.

El hecho de no darse una polarización elevada pone de manifiesto que la intensidad del debate ideológico en Europa no es grande, y está más orientado por cuestiones concretas, y es aún menor en los países del centro de Europa que en el resto. Pone también de manifiesto que no está en juego la legitimidad de los sistemas políticos europeos y que los ciudadanos han desarrollado un proceso evaluativo medio de las políticas y programas de los partidos, lo que se corresponde por un lado con la existencia de un consenso de centro-izquierda (Ferrera, 2014) y con que la volatilidad electoral no supera valores de 16 % del electorado. También significa un peso relativo del conflicto y la protesta social, que tiene un alcance moderado, y que es acorde con el buen nivel de bienestar alcanzado por la vía de la política social. Desde la perspectiva de la competición partidista, estos niveles de polarización nos llevan a afirmar la existencia de un pluralismo moderado, es decir, no polarizado, en los sistemas de partidos europeos.

Conclusiones

Los sistemas de partidos están en permanente cambio. La naturaleza del cambio tiene dos facetas: una interna a los partidos, es decir, relativa al ámbito organizativo, y otra externa que se refiere al campo de la competición partidista. Los efectos de este cambio se manifiestan en la gobernabilidad del sistema político y se identifican principalmente por la participación, la volatilidad electoral, la fragmentación y la polarización de los partidos.

Son diversos los criterios teóricos desde los que se puede considerar el proceso del cambio. En principio es el análisis de los cambios sociales lo que explica las transformaciones. Así, influyen de manera relevante: el debilitamiento de los *cleavages* y de la identidad partidista tradicional, la aparición de nuevas cuestiones políticas (*issues*) y la presión de los nuevos movimientos sociales, todo ello promueve y facilita el realineamiento de los votantes. También hay que tener en cuenta la trasformación de los partidos que a finales del siglo xx han dejado el formato de partidos atrapa-todo (*catch all*) y están más orientados a la competición por los electores que a la incorporación de nuevos afiliados. Esto último afecta de manera específica al ámbito organizativo de los partidos, ya que éstos tienden a profesionalizarse como agencias de intermediación política.

En Europa este proceso de cambio es evidente si se consideran los datos de apoyo electoral a lo largo de medio siglo, donde se ve claramente una reducción del apoyo a los partidos más antiguos, especialmente a la socialdemocracia. Se está produciendo un realineamiento del electorado que se caracteriza por el aumento del número de electores libres de vínculos identitarios permanentes. Esto es lo que nos muestra la caída de las tasas de participación electoral y la elevación de la volatilidad electoral. También es llamativa la reducción de la militancia en los partidos. Finalmente, en Europa se ha producido un incremento del número de partidos que compiten electoralmente, pero no se ha dado un proceso paralelo de incremento de la polarización, lo que significa que el formato dominante es el de multipartidismo moderado.

Fuentes de consulta

Aldrich, John H. (2012). *¿Por qué los partidos políticos? Una segunda Mirada.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Bardi, Luciano; Bartolini, Stefano; y Trechsel, Alexander (2014). "Party Adaptation and Change and the Crisis of Democracy". *Party Politics*, 20 (2), 151-159.

Benoit, Kenneth y Laver, Michael (2006). *Party Policy in Modern Democracies.* Nueva York: Routledge.

Carreras, Miguel; Morgenstern, Scott; y Su, Yen-Pin (2015). "Refining the Theory of Partisan Alignments: Evidence from Latin America". *Party Politics*, 21 (5), 671-685.

Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States.* Princeton University Press.

Colomer, José M. (2003). "Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)". *Revista Española de Ciencia Política,* 9, 39-63.

Crotty, William (2011). "Party Transformations: The United States and Western Europe". Richard S. Katz y William Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 499-514). Londres: Sage.

Duverger, Maurice (1981). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ferrera, Maurizio (2014). "Ideology, Parties and Social Politics in Europe". *West European Politics*, 37 (2), 420-438.

Franklin, Mark N. (2002). "The Dynamics of Electoral Participation". Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (Eds.), *Comparing Democracies 2* (pp. 148-168). Londres: Sage.

Franzmann, Simon y Kaiser, André (2006). "Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data". *Party Politics*, 12 (2), 163-188.

Gabel, Matthew J. y Huber, John D. (2000). "Putting Parties in Their Place: Inferring Party Left-Right Ideological Positions from Party Manifestos Data". *American Journal of Political Science*, 44 (1), 94-103.

Gallagher, Michael; Laver, Michael; y Mair, Peter (1995). *Representative Government in Modern Europe.* McGraw-Hill.

García-Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.

Inglehart, Ronald (1987). "Value Change in Industrial Societies". *American Political Science Review*, 81 (4), 289-303.

Jahn, Detlef (2010). "Conceptualizing Left and Right in Comparative Politics: Towards a Deductive Approach". *Party Politics,* 17 (6), 745-765.

Katz, Richard y Mair, Peter (2007). "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas". En Jose Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz (Eds.), *Partidos políticos* (pp. 101-126). Madrid: Trotta / Fundación Alonso Martín Escudero.

Keman, Hans (2014). "Democratic Performance of Parties and Legitimacy in Europe". *West European Politics*, 37 (2), 309-330.

Kitschelt, Herbert (2011). "Movement Parties". En Richard S. Katz y William Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 278-290). Londres: Sage.

Koole, Ruud (1996). "Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party". *Party Politics*, 2 (4), 507-523.

Kriesi, Hanspeter (2014). "The Populist Challenge". *West European Politics*, 37 (2), 361-378.

Lago, Ignacio y Martínez, Ferran (2011). "Why New Parties?". *Party Politics,* 17 (1), 3-20.

Lijphart, Arendt (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

Lipset, Seymur M. y Rokkan, Stein (1967). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction". En S. Lipset y S. Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (pp. 1-64). Nueva York: Free Press.

Litton, Krystyna (2015). "Party Novelty: Conceptualization and Measurement of Party Change". *Party Politics*, 21 (5), 712-725.

Mair, Peter (1998). *Party System Change: Approaches and Interpretations.* Oxford: Oxford University Press.

Mair, Peter (2011). "Party System Change". En Richard S. Katz y William Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 63-74). Londres: Sage.

Mair, Peter; Muller, Wolfgang C.; y Plasser, Fritz (2004). *Political Parties and Electoral Change.* Londres: Sage.

Manifesto Project. Sitio web: http://manifesto-project.wzb.eu

Meguid, Bonnie (2005). "Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success". *The American Political Science Review*, 99 (3), 347-359.

Meguid, Bonnie (2008). *Party Competition between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe.* Cambridge University Press.

Mella, Manuel (2012). "Los sistemas de partidos". En Miguel Martínez Cuadrado y Manuel Mella, *Partidos políticos y sistemas de partidos* (pp. 181-206). Madrid: Trotta.

Miller, William L. y Niemi, Richard G. (2002). "Voting, Choice, Conditioning, and Constraint". En Lawrence LeDuc, Richard, G. Niemi y Pippa Norris (Eds.), *Comparing Democracies 2* (pp. 169-189). Londres: Sage.

Mölder, Martin (2016). "The Validity of the RILE Left-Right Index as a Measure of Party Policy". *Party Politics,* 22 (1), 37-48.

Montero, Jose Ramón y Gunther, Richard (2007). "Introducción: los estudios sobre los partidos". En José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz (Eds.), *Partidos políticos* (pp. 15-48). Madrid: Trotta / Fundación Alonso Martín Escudero.

Phule, Hans-Jurgen (2007). "Crisis y cambios de los partidos *catch-all*". En José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan Linz (Eds.), *Partidos políticos* (pp. 71-100). Madrid: Trotta / Fundación Alonso Martín Escudero.

Poguntke, Thomas *et al.* (2016). "Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st. Century". *Party Politics*, 22 (6), 661-678.

Porta, Donatella Della y Diani, Mario (2011). *Los movimientos sociales.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Editorial Complutense.

Safran, William (2009). "The Catch-All Party Revisited". *Party Politics*, 15 (5), 543-554.

Sánchez de Dios, Manuel (2012). "Las funciones de los partidos". En Miguel Martínez Cuadrado y Manuel Mella, *Partidos políticos y sistemas de partidos* (pp. 81-120). Madrid: Trotta.

Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistema de partidos.* Madrid: Alianza.

Sartori, Giovanni (2003). *Ingeniería constitucional comparada.* Madrid: Alianza.

Sikk, Allan (2011). "Newness as a Winning Formula for New Political Parties". *Party Politics* 18 (4), 465-486.

Spoon, Jae-Jae (2012). *Political Survival of Small Parties in Europe.* University of Michigan Press.

Thomassen, Jacques y Van Ham, Carolien (2014). "Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe". *West European Politics*, 37 (2), 400-419.

Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Van Biezen, Ingrid y Poguntke, Thomas (2014). "The Decline of Membership-Based Politics". *Party Politics*, 20 (2), 205-216.

Wang, Ching-Hsing (2014). "The Effects of Party Fractionalization and Party Polarization on Democracy". *Party Politics*, 20 (5), 687-699.

Webb, Paul (2002a). "Conclusion: Political Parties and Democratic Control in Advanced Industrial Societies". En Paul Webb, David Farrell y Ian Holliday (Eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (pp. 438-461). Oxford University Press.

Webb, Paul (2002b). "Introduction: Political Parties in Advanced Industrial Democracies". En Paul Webb, Ian Holliday y David Farrell (Eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (pp. 1-16). Oxford University Press.

Webb, Paul; Farrell, David; y Holliday, Ian (Eds.) (2002). *Political Parties in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Wolinetz, Steven B. (1991). "Party System Change: The Catch-All Thesis Revisited". *West European Politics*, 14 (1), 113-128.

Wren, Anne y McElwain, Kennett M. (2007). "Voters and Parties". En Carles Boix y Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 555-581). Oxford University Press.

La alternancia político-electoral en Paraguay: la elección de Fernando Lugo y la caída del Partido Colorado (2008)

The Political-Electoral Alternation in Paraguay: The Election of Fernando Lugo and the Fall of the Colorado Party (2008)

Sarah Patricia Cerna Villagra[*]
Juan Mario Solís Delgadillo[**]

Artículo recibido el 12 de diciembre de 2016 y aceptado para su publicación el 11 de julio de 2017. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 133-158

Resumen

Este trabajo explica las condiciones en las que se dio la alternancia político-electoral en Paraguay tras 61 años de hegemonía de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC). La alternancia producto de las elecciones de abril de 2008 implicó un hito histórico en el Cono Sur, tras la derrota del último bastión hegemónico en la región y el ascenso de un liderazgo *outsider* de la mano de una alianza de movimientos de izquierda

[*] Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestra en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (USAL), España, y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Asunción (UCA), Paraguay. Labora como docente en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), México, y en la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. Sus líneas de investigación son: género y política, género y políticas públicas, movimientos sociales, sistemas políticos y violencia e inseguridad. Correo electrónico: sacervi@hotmail.com

[**] Es doctor y maestro en Estudios Latinoamericanos por la USAL. Labora como profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UASLP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), nivel II. Sus líneas de investigación son: partidos y sistemas de partidos, violencia e inseguridad y *judicial politics*. Correo electrónico: juan.solis@uaslp.mx

y un partido tradicional, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El principal hallazgo de este documento señala que el intento reeleccionista del presidente Duarte Frutos fue un factor decisivo para consumar la alternancia política; éste le permitió a la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) conseguir la presidencia de la república en 2008 por encima de otras variables, que no resultaron ser tan significativas como la mencionada.

Palabras clave: sistema de partidos, partidos políticos, hegemonía, alternancia, Partido Colorado, Fernando Lugo.

Abstract

This paper examines the conditions under which the political-electoral alternation took place in Paraguay after 61 years of hegemony of the Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC). The alternation, produced by the elections of April 2008, marks a historic milestone in the Southern Cone, with the defeat of the last hegemonic stronghold in the region, and the rise of the leadership of an "outsider", together with a leftist movements and a traditional party -the Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)- alliance. The paper´s main finding is that President Duarte Frutos' reelection attempt was a decisive factor for political alternation. This element determined the Alianza Patriótica para el Cambio (APC)'s winning the presidency of the republic in 2008 over other variables which proved not to be as meaningful.

Key words: parties' system, political parties, hegemony, alternation, Partido Colorado, Fernando Lugo.

Introducción

La elección del 20 de abril de 2008, y con ello el ascenso de Fernando Lugo como presidente de Paraguay, marcó un hito en la historia del último siglo en este país. Esta nación, enclavada en el centro del Cono Sur y que junto con Bolivia comparte la mediterraneidad de la región, estuvo

gobernada durante 61 años por una agrupación política sólo comparable con la hegemonía que manifestara el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, que gobernó a lo largo de 71 años.

El objetivo de esta investigación consiste en explicar por qué se presentó la alternancia político-electoral en Paraguay tras 61 años de hegemonía y las implicancias de este proceso político. Para lograr la meta aquí señalada, se hace un ejercicio comparado con las elecciones generales de 1998, 2003 y 2008, con base en una serie de variables independientes comunes: a) las movilizaciones sociales, b) la recesión económica, c) la crisis política, d) las pugnas internas al interior de la ANR, e) la popularidad del presidente y f) el intento reeleccionista. Con el fin de realizar lo expuesto, el artículo se divide en ocho partes, como veremos a continuación.

Metodología

¿Por qué fue derrotada la ANR en las elecciones presidenciales de 2008? Ésta es la pregunta de investigación a la que se busca dar respuesta. De acuerdo con esto, se plantean las variables que podrían haber incidido en la derrota electoral del Partido Colorado (las cuales se expusieron en el último párrafo de la "Introducción").

Estas variables se seleccionaron después de hacer una revisión del contexto en el que se presentaron los comicios de 2008. El procesamiento de las mismas se realiza a través del análisis cualitativo comparado (QCA, por sus siglas en inglés) en su modalidad de conjuntos definidos (*crisp set*). De acuerdo con esto, los valores de las variables se han dicotomizado a efecto de establecer la presencia o la ausencia de las características de cada una de ellas en valores binarios de uno (presencia) y cero (ausencia) (Ragin, 2006; Pérez, 2009).

La variable dependiente es la derrota electoral de la ANR y su variabilidad está dada por los triunfos que esta misma agrupación obtuvo en las elecciones presidenciales de 1998 y 2003. Las variables independientes, por su parte, se codificaron con base en los criterios que se exhiben en la primera tabla.

ISSN 1665-0921

Tabla 1. Criterios de codificación de las variables independientes

Variables independientes	Código	Criterio de codificación
Movilizaciones sociales	MovSoc	Manifestaciones de gran convocatoria hasta 18 meses antes de las elecciones: sí (1), no (0).
Recesión económica	CrisEc	Porcentaje de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el año previo a cada elección: positivo (1), negativo (0).
Crisis política	CrisPol	Intentos de golpe de Estado o amenazas de juicio político a los presidentes hasta 24 meses antes de las elecciones: sí (1), no (0).
Pugnas internas en la ANR	Pug	Grado de polarización del conflicto al interior de la ANR previo a cada selección de candidato presidencial: alto (1), moderado-bajo (0).
Popularidad del presidente	PopPdte	Porcentajes de aprobación popular de los mandatarios hacia el final de su gestión: alto (1), medio-bajo (0).
Intento reeleccionista	IntRee	Si los presidentes en turno pretendieron modificar la Constitución nacional en este rubro: sí (1), no (0).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior, obtuvimos una base con tres unidades de análisis y seis variables independientes, lo que arroja 18 unidades de observación codificadas en términos binarios, en las que un valor de *uno* indica la presencia del atributo o valor del conjunto; en cambio, un *cero* establece la ausencia del mismo.

Tabla 2. Base de datos codificada para la comparación

Elección	VD	MovSoc	CrisEc	CrisPol	Pug	PopPdte	IntRee
1998	0	1	1	1	1	0	0
2003	0	1	1	1	1	0	0
2008	1	1	0	0	1	0	1

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de ser claros con respecto a la codificación binaria de las variables, a continuación hacemos un desglose de las razones por las que se asignaron valores de uno o cero a cada unidad de observación.

En cuanto a las movilizaciones sociales, asignamos valores de uno para las tres elecciones analizadas puesto que antes de cada una de ellas se verificaron protestas muy significativas, aunque sus motivaciones hayan sido distintas. De esta manera, previo a 1998, el gobierno de Juan Carlos Wasmosy afrontó la movilización de las principales centrales obreras, que realizaron grandes huelgas generales por la delicada situación económica en la que se encontraba el país; a ello habría que sumar las marchas campesinas, que fueron más consistentes tras la crisis de 1996. Antes del proceso que inició en 2002, prevaleció un malestar social en torno a los casos de corrupción que se destaparon en el círculo más cercano al presidente González Macchi y que lo involucraban directamente en la compra de un auto de contrabando proveniente de Brasil. En tanto, para la elección de 2008 lo que predominó en cuanto a la protesta social fueron las marchas en contra de las pretensiones reeleccionistas del presidente Duarte Frutos, así como sus intentos por que la Corte Suprema de Justicia se conformara de acuerdo con sus intereses políticos.

Por lo que respecta a las crisis económicas, y con base en el desempeño del PIB a tasa anual, encontramos que previo a la elección de 1998 el país atravesaba una etapa de recesión, que se arrastraba desde 1996, cuyo crecimiento negativo osciló entre -0.7% (1996) y -2.1% (1998). Para el proceso

electoral de 2003 el crecimiento económico seguía siendo negativo (-2.1% en 2002); en tanto el panorama económico de cara a las elecciones de 2008 era muy distinto, pues el PIB crecía desde algunos años atrás —concretamente, era de 4% para 2007— (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2017).

Si hay algo que ha distinguido al sistema político paraguayo desde su retorno a la democracia ha sido su proclividad a la inestabilidad política, traducida en incontables crisis. Para el análisis que nos ocupa, tomando en cuenta que por crisis política entendemos los intentos de golpe de Estado y las amenazas de juicio político a los presidentes formalmente planteadas ante el Congreso, nos encontramos que antes de los procesos electorales de 1998 y 2003 se verificaron situaciones de esta magnitud: el intento de golpe de Estado orquestado por Lino Oviedo en 1996 y la crisis institucional que conllevó en los meses siguientes, y la votación formal para iniciar el proceso de juicio político al presidente Luis González Macchi en 2002 por los casos de corrupción que se le imputaban. Este escenario no se presentó de cara a 2008, a pesar del inflamable entorno por las intenciones reeleccionistas del presidente Nicanor Duarte Frutos.

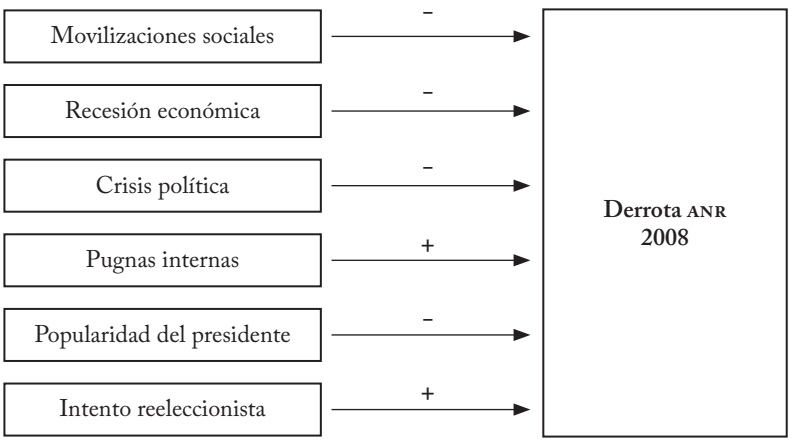
En cuanto a las pugnas internas de la ANR, éstas han sido recurrentes. Esto es así porque dentro del partido hay muchas facciones, que suelen estar muy enfrentadas entre sí. De hecho, para el estudio que nos ocupa, estas pugnas han estado presentes antes de las elecciones generales de 1998, 2003 y 2008. En el primer caso, el enfrentamiento lo protagonizaron las facciones del presidente Wasmosy y el general Lino Oviedo, otrora unidos para favorecer al primero en aras de conseguir la nominación por la ANR y contender por la presidencia de la república (lo que consiguieron), pero en ese momento (1997) enfrentados por la crisis desatada en abril de 1996. Para las elecciones de 2003, la lucha en las filas coloradas fue estelarizada por el propio Nicanor Duarte, como líder emergente de una línea renovadora del partido, y los hijos del extinto Luis María Argaña (Nelson y Félix), quienes recogían el legado político ultraconservador de su padre, asesinado en los días del denominado Marzo Paraguayo de 1999. Hacia 2008, la confrontación se dio entre la línea del entonces presidente Duarte, que en un primer momento apoyó el proyecto reeleccionista del mandatario y más

adelante respaldó la nominación de Blanca Ovelar, frente a la facción del vicepresidente de la república, Luis Castiglioni.

Al hablar de la popularidad de la que han gozado los presidentes paraguayos al dejar sus mandatos, nos encontramos con que los presidentes Wasmosy, González Macchi y Duarte Frutos terminaron sus gestiones con apoyos erosionados, muy por debajo de 50% de las simpatías entre la opinión pública. Conocida es la impopularidad de los últimos días de González Macchi por los casos de corrupción ya mencionados, así como también de Duarte Frutos, quien sostuvo una tirante relación con los medios de comunicación, a los que acusaba de apoyar al vicepresidente Castiglioni de cara a la sucesión en el poder.

Por último, cuando hablamos de intentos reeleccionistas en el periodo estudiado nos encontramos con que el único mandatario que manifestó su interés por modificar la Constitución de 1992 fue el presidente Duarte Frutos, un par de años antes de la elección de abril de 2008. Esta tentativa despertó una fuerte indignación social, que se manifestó con las intensas movilizaciones que visibilizaron el liderazgo emergente de quien después sería el sucesor del propio Duarte, el exobispo Fernando Lugo.

Figura 1. Modelo de relación causal de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Con base en el modelo de relación causal antes presentado, planteamos como hipótesis de la investigación que las pugnas internas en el Partido Colorado y el intento reeleccionista del presidente Nicanor Duarte Frutos fueron factores decisivos para consumar la alternancia política que le permitió a la APC conseguir la presidencia de la república en 2008. *A priori* observamos que, a pesar de existir alguna movilidad en el comportamiento del resto de las variables, el hecho de que estuvieran presentes o ausentes en cada coyuntura no fueron factores para que la ANR perdiera el poder. En ese sentido, por ejemplo, que hubiera crisis económica o no, no impidió que el Partido Colorado ganara elecciones. Lo mismo ocurrió con otras variables, como las crisis políticas, en las que resultó indistinto que existieran para que los colorados retuvieran la presidencia de la república.

Rasgos del sistema político paraguayo y comparación con el PRI mexicano

La ANR y el PLRA, su histórico rival, comparten una singularidad que poseen muy pocos sistemas de partidos en América Latina: se trata de organizaciones políticas que datan del siglo XIX, por lo que son muy longevas, y que desde entonces no solamente se han disputado el poder sino que han configurado, e incluso condicionado, el sistema político paraguayo. En el caso de la ANR, su fuerte hegemonía a lo largo de seis décadas (1947-2008) estuvo caracterizada por la simulación democrática y, con ello, por el claro autoritarismo que hasta 1989 ejerció el general Alfredo Stroessner, quien se perpetuó en el poder tras modificar la Constitución de la mano de un Congreso complaciente y ante la vista de una oposición testimonial.

La ruptura institucional del 2 de febrero de 1989 inauguró un nuevo proceso político que no estuvo exento de dificultades, pues, a pesar de la ausencia del dictador, persistieron muchas más continuidades que cambios en lo que Arditi (1992) denominó un "*stronismo* sin Stroessner". La nueva Constitución de 1992, si bien introdujo modificaciones significativas al diseño institucional, tales como las excesivas facultades del Legislativo en detrimento de aquéllas concedidas al Ejecutivo, la facilidad para entablar

un juicio político contra el presidente y la no reelección para este cargo, no cambió sustancialmente el sistema político de este país; por el contrario, dio paso a una continua inestabilidad política, caracterizada por los intentos de golpe de Estado, las amenazas de juicio político y la disrupción de presidentes, como Raúl Cubas Grau en 1999.

La apertura de procesos democráticos (libres, periódicos y competitivos) tampoco reportó un cambio en la conducción del país, en la medida en que la agrupación del viejo general Stroessner cosechó triunfos que la mantuvo en el poder. Lo dicho se explica por diversas razones: a) el Partido Colorado era y sigue siendo la única organización política con presencia efectiva en todo el territorio nacional;[1] b) dicha penetración ha permitido que históricamente prevalezcan prácticas prebendarias o clientelares de difícil disolución, y c) la oposición estaba bastante desarticulada y era poco competitiva frente a la maquinaria colorada.

No obstante, la caída del coloradismo, y con ello la alternancia en el poder, fue posible gracias a una serie de factores que a lo largo de 15 años fueron mermando y erosionando no sólo los apoyos electorales del Partido Colorado, sino la reputación de la clase política de esta agrupación. De esta manera, la elección de abril de 2008 es importante por tratarse de la derrota del último bastión hegemónico de la región latinoamericana, pero, además, porque fue la culminación de un largo proceso que involucró a muchos actores de ámbitos muy distintos al de la política, quienes permitieron la alternancia en el Palacio de López.

En perspectiva comparada, el desenvolvimiento de la ANR sólo es equiparable con el del PRI. Ambos partidos consolidaron en la región latinoamericana lo que Sartori (1976) definiría como sistemas de partidos hegemónicos. De hecho, para un sector del coloradismo paraguayo el PRI es su hermano siamés y un referente a seguir. Si comparamos las causas por las cuales estos partidos perdieron el poder (en el caso de la ANR,

[1] De hecho, el índice de nacionalización de la ANR, con base en el indicador propuesto por Jones y Mainwaring (2003), era de 0.91 para 2008. Este indicador, que oscila entre cero y uno en un Gini invertido, señala qué valores más próximos a la unidad representan mayor nacionalización de los partidos políticos.

después de 61 años; en el del PRI, de 71), es probable que encontremos también algunas similitudes.

En cuanto a la modernización económica, este factor no es una condición muy sólida para explicar la salida de estos partidos del poder; de hecho, son muy disímiles las trayectorias económicas de ambos países, así como también la orientación de sus economías, que en el caso de México está fuertemente enfocada en la industria de la transformación a través de la manufactura, mientras que Paraguay se aboca a una industria predominantemente primaria, con la exportación de granos y ganado.

El cambio institucional puede ser una variable que permita explicar en parte la alternancia política en México, pero no así en Paraguay. En efecto, en el primer caso la reforma electoral de 1996, aunada a otro tipo de modificaciones en el diseño institucional, posibilitó que nuevos actores aparecieran y mermaran el poder casi absoluto del PRI; en Paraguay los cambios institucionales son lentos y cuando éstos se dan procuran mantener el *statu quo*; la propia ley electoral elaborada en la misma década de 1990 no propiciaba incentivos para emparejar la cancha entre los actores político-electorales.

Sin embargo, en lo que sí se pueden llegar a parecer estos dos casos es en sus respectivas crisis de legitimidad, así como en el deficiente desempeño gubernamental hacia el final de su hegemonía. Tanto en México como en Paraguay, factores como la corrupción, la volatilidad económica y la insatisfacción con relación a los resultados que ofrecían los gobiernos fueron decisivos para que la ciudadanía migrara sus apoyos hacia otras opciones opositoras. También cuenta el hecho de que terceros partidos fueron ganando espacios subnacionales que les permitieron a los pobladores valorar sus gestiones.

Por último, las derrotas del PRI, en 2000, y de la ANR, en 2008, fueron la culminación de largos procesos por la democratización, que tuvieron como común denominador la intención de sacar a como diera lugar a ambos partidos, que con los años se apropiaron del Estado y de sus instituciones. La tónica de las campañas de la Alianza por el Cambio en México y la Alianza Patriótica para el Cambio en Paraguay fue, precisamente, emplear un discurso contra los partidos hegemónicos, de la mano de liderazgos carismá-

ticos, populares y conservadores, como lo fueron Vicente Fox y Fernando Lugo, respectivamente.

Contexto político de las elecciones de abril de 2008

Desde 1947, de la mano del general Higinio Morínigo, inició la larga hegemonía política de la ANR en Paraguay. El Partido Colorado gobernaría tanto en tiempos autoritarios (1947-1989) como en democracia (1989-2008). Como lo sostienen autores como Arditi (1989) y Martini (2006), el trío Partido Colorado-Estado-Fuerzas Armadas permite comprender las poderosas razones que sostuvieron por tantos años al gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) en este país sudamericano. Durante el *stronismo*, el Estado, la ANR y las Fuerzas Armadas eran controlados por una sola persona, el "segundo reconstructor" de la república, como se autodenominaba el propio Stroessner. Este régimen comenzó su declive en la década de 1980, y tras un golpe de Estado perpetrado por su consuegro, el general Andrés Rodríguez, el dictador salió del poder (aparentemente) y la transición democrática inició en Paraguay como parte de la tercera ola democratizadora señalada por Huntington (1991).

Todos los presidentes que siguieron a Stroessner pertenecieron al Partido Colorado y fueron elegidos en las urnas (menos González Macchi). Así, ocuparon el puesto su consuegro, el general Rodríguez, que convocó a elecciones en agosto de 1989; Juan Carlos Wasmosy, quien gobernó de 1993 a 1998; el oviedista Raúl Cubas Grau, que se desempeñó brevemente como presidente, de agosto de 1998 a marzo de 1999, momento en el que tuvo que renunciar abruptamente por la amenaza de un juicio político. El lugar de Cubas lo tomó Ángel González Macchi, presidente del Congreso durante la era Cubas-Argaña, quien tras la muerte del vicepresidente y la renuncia del presidente asumió la titularidad del Ejecutivo, en 1999. Después de su cuestionada gestión, manchada por escándalos de corrupción y desaciertos en público, las elecciones de 2003 dieron la victoria a Nicanor Duarte Frutos, en una puja electoral que significó el triunfo más pobre del coloradismo en democracia. Este síntoma de decadencia ya vaticinaba lo

ISSN 1665-0921

que vendría en abril de 2008, cuando la disputa entre la candidata de Nicanor Duarte, Blanca Ovelar, y el exobispo Fernando Lugo inclinó la balanza en favor de este último.

El contexto político previo a las elecciones de 2008 estuvo marcado por varios factores: a) los intentos de modificar la Constitución nacional por parte del presidente en ejercicio, Nicanor Duarte Frutos, para, de esta manera, poder presentar su candidatura a la reelección presidencial; b) las marchas ciudadanas de protesta que esta decisión desató y el malestar generalizado en la sociedad por la clase política paraguaya; c) las elecciones internas para la dupla presidencial de los partidos políticos tradicionales, la ANR y el PLRA, y d) la ascensión del liderazgo político del exobispo de San Pedro, Fernando Lugo (Abente, 2007, p. 223).

Tanto el clima político como el clima social eran turbulentos a finales de 2007 debido, principalmente, a que la ANR había entrado en conflictos internos entre el grupo *nicanorista* y la facción *castiglionista*, es decir, entre los seguidores del presidente Duarte y aquellos partidarios del vicepresidente Luis Castiglioni, ambos en puja por la candidatura oficial para la presidencia. En el campo liberal las cosas no eran muy distintas, pues su elección interna de diciembre de 2007, en la que los precandidatos Federico Franco y Carlos Mateo Balmelli obtuvieron porcentajes de votación muy parejos, se judicializó (Brugnoni, 2009, p. 571).

Al final de las contiendas internas de la ANR y el PLRA, los candidatos a presidente fueron Blanca Ovelar y Federico Franco, respectivamente. La sociedad paraguaya seguía los turbulentos pasos de ambos partidos en su camino a las elecciones generales, no sin expedir duras críticas a los liderazgos liberales y colorados.

A la par que los liberales y los colorados lidiaban con sus disputas internas, la izquierda paraguaya se reorganizó en torno a la figura de Fernando Lugo Méndez, considerado el "obispo de los pobres", quien oficializó su candidatura en septiembre de 2007 respaldado por la Alianza Patriótica para el Cambio (cabe mencionar que el PLRA le cedió la posición de candidato). Esta agrupación política, creada para el lanzamiento de Lugo como candidato presidencial, estuvo conformada por el PLRA, el Partido Encuentro Nacional (PEN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido País

Solidario (PPS), el Partido Movimiento al Socialismo (P-MAS) y el Partido Frente Amplio (PFA) (*Última Hora*, 2007).

Respecto a la APC, resulta importante señalar lo planteado por Solís y Cerna (2013) sobre la heterogeneidad de esta agrupación y la distancia ideológica que separaba a sus principales figuras. En efecto, entre Fernando Lugo (candidato a presidente) y Federico Franco (vicepresidente) existía una distancia ideológica importante. De acuerdo con la encuesta Élites Parlamentarias (2008), en el continuo de uno a 10, en el que uno es izquierda y 10 derecha, Fernando Lugo fue ubicado en promedio en 3.35; en tanto Federico Franco fue colocado en 6.79.

En esa misma línea, tanto el PLRA como la ANR han representado históricamente a la derecha paraguaya, con tintes conservadores, mientras que partidos como País Solidario y P-MAS se ubican en las antípodas ideológicas con respecto a éstos, aunque no necesariamente en cuanto a sus posiciones *valorales*.

La tercera fuerza política en disputa electoral se aglutinó en torno a la figura del líder golpista Lino César Oviedo,[2] quien se escindiera del Partido Colorado en 1998, tras desavenencias políticas con otros líderes partidarios, entre ellos Juan Carlos Wasmosy y Luis María Argaña, y formara su propio partido, la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace). La repentina liberación del líder de la Unace, a través de una serie de tres sentencias de la Corte Suprema de Justicia en las que se le absolvió del intento de golpe de Estado de 1996, del magnicidio de Luis María Argaña y de los sucesos del Marzo Paraguayo, generó una serie de sospechas respecto a la politización del proceso judicial y la intromisión del presidente Duarte Frutos en el mismo (*Última Hora*, 2013).

En suma, este contexto político estuvo caracterizado por tres factores: a) la alianza contra natura entre el PLRA y varios partidos de izquierda y movimientos sociales, la cual estuvo representada por la APC, con la candidatura de un *outsider* para presidente y de un político de carrera para

[2] Fue uno de los protagonistas del golpe militar que derrocó al gobierno de Stroessner en febrero de 1989. Durante los primeros años de la transición democrática paraguaya, este personaje militar se destacó por sus intentos golpistas en los años 1996 y 2000.

ISSN 1665-0921

vicepresidente; b) las fragmentaciones del Partido Colorado en torno a la figura de Blanca Ovelar, y c) la reaparición de la figura de Lino Oviedo en la contienda política tras su absolución por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Resultados de las elecciones generales de 2008

Los comicios de 2008 contaron con una amplia participación en cuanto a que dos de cada tres ciudadanos (65.6%) acudieron a votar. La APC, liderada por Lugo, consiguió 40.9% de los sufragios, muy lejos de 30.7% obtenido por la ANR y su candidata, Blanca Ovelar. Éstos supusieron los peores resultados cosechados por la ANR en su historia, a la vez que dieron paso a que los liberales accedieran al Poder Ejecutivo por la vía electoral. Por otro lado, estas elecciones dejaron como consecuencia que un mayor número de fuerzas políticas alcanzaran la representación en los 80 escaños que conforman la Cámara de Diputados. Al igual que en la presidencial, en la elección legislativa el Partido Colorado obtuvo su peor rendimiento, al sólo conquistar 30 escaños; en tanto que partidos como el Movimiento Popular Tekojoja (MPT), el Partido Democrático Progresista (PDP) y otras fuerzas políticas de izquierda lograron por primera vez asientos en este cuerpo legislativo. Este mismo dibujo se presentó en la elección senatorial, en la que partidos minoritarios lograron colarse mientras que el Partido Colorado se desfondaba.

Resulta importante hacer una serie de puntualizaciones de cara a comprender integralmente el proceso electoral de 2008: a) la debacle del coloradismo fue aprovechada principalmente por la Unace, formación que alcanzó un caudal de votos bastante significativo, lo que le permitió colocarse cómodamente como la tercera fuerza política del país; b) facilitó, como ya se ha mencionado, que fuerzas políticas de izquierda ganaran espacios de representación política, lo cual es importante por la sistemática persecución y proscripción que durante más de 30 años padeció este sector ideológico en Paraguay; c) si bien el PLRA y un puñado de partidos de izquierda se aglutinaron para ganar la presidencia de la república, esto no supuso la conformación

de un bloque o alianza para las elecciones legislativas, lo que es destacable, toda vez que el PLRA ha mantenido invariable no sólo su peso electoral sino el tamaño de su parcela política en el Poder Legislativo.

De acuerdo con el índice de Pedersen (1979), los resultados de 2008 mostraron una volatilidad electoral de 25.35 para los comicios presidenciales y de alrededor de 15 puntos para las elecciones de diputados y senadores. Estos números son muy significativos porque indican que la transferencia de las preferencias electorales en el proceso de 2008 fue alta, lo cual incidió en la derrota de la ANR.

Implicaciones de las elecciones de 2008 en el proceso político general

Para muchos la elección de Fernando Lugo se inscribió en lo que varios académicos han denominado el "giro a la izquierda" en América Latina (Paramio, 2006; Arditi, 2009; Zovatto, 2007); sin embargo, cabe mencionar que en el caso de Paraguay esto no fue necesariamente así, pues, si bien Lugo fue arropado por numerosos movimientos sociales y partidos políticos de izquierda, su mayor caudal electoral provino de votantes conservadores y de ciudadanos que, antes que emitir un voto ideológico, sufragaron por la Alianza Patriótica para el Cambio para castigar a la ANR por la profundización de las pugnas internas que había en el partido, en especial porque la candidata que abanderó esta contienda política representaba el continuismo de la línea del presidente Duarte Frutos, quien vaciló con modificar la Constitución nacional para introducir la figura de la reelección presidencial, lo que ocasionó un significativo malestar social y una fractura al interior de la ANR que produjo el trasvase de votos tanto a la Unace como a la APC.

Lo anterior se sostiene al observar los puntos siguientes: a) en Paraguay es difícil asegurar que exista un voto ideológico; más bien, el elector suele apreciar mejor las opciones políticas que defienden valores tradicionales o conservadores, por ambiguos que éstos sean, como familia, religión, patriotismo o buenas costumbres; b) tampoco se puede sostener que haya un su-

■ ISSN 1665-0921

fragio económico, puesto que, a pesar de las malas administraciones en este rubro desde el retorno a la democracia, los electores siguieron depositando su confianza en la ANR para seguir al frente del Ejecutivo, y c) la izquierda en general ha estado muy desprestigiada por la mala propaganda que sobre ella se hiciera en los años del *stronismo*, por lo cual existen muchos prejuicios sobre las plataformas de este campo ideológico, sobre todo por lo que toca a la garantía de la propiedad privada, muy apreciada en Paraguay.

En ese sentido, las tablas 3 y 4 muestran dos cosas: a) hasta 2008 ningún partido de izquierda había participado en elecciones generales para presidente y, cuando lo hizo, fue a través de una alianza con un partido tradicional que históricamente había mantenido apoyos electorales sostenidos de 22 a 25% de las preferencias de los ciudadanos,[3] y b) la concentración del voto en elecciones presidenciales ha oscilado entre 60 y 96% en favor de los partidos tradicionales, ubicados a la derecha en el espectro ideológico, pero, sobre todo, notoriamente conservadores; un apéndice a este número permite apreciar que si se adiciona el porcentaje de votación que han recibido otros partidos, como la Unace y el Partido Patria Querida (PPQ), ambos de derecha conservadora, la suma total de las preferencias electorales de los paraguayos es mayor a 90% en favor de los partidos políticos de ese campo ideológico, lo cual deja claro que la izquierda, a pesar de sus avances, ha mantenido un desempeño modesto en las elecciones presidenciales. Estas consideraciones hacen difícil pensar que en Paraguay se diera un "giro a la izquierda" con la victoria de Fernando Lugo en 2008.

[3] Para corroborar esto, se pueden ver los resultados históricos del PLRA en las elecciones legislativas.

Tabla 3. Porcentaje de votos por partido en las elecciones presidenciales (1998-2008)

	1998 (%)	2003 (%)	2008 (%)
ANR	53.8	37.1	30.7
PLRA	42.6	24	
APC			40.9
Alianza Paraguaya Alegre (APA)			
Unace		13.5	22
PPQ		21.3	2.4
Participación electoral	*80.5*	*64.3*	*65.6*

* Los porcentajes no presentados corresponden a los partidos que obtuvieron menor votación.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Solís y Cerna (2013).

Tabla 4. Concentración del voto en elecciones presidenciales (1998-2008)

	1998 (%)	2003 (%)	2008 (%)
Concentración del voto	96.4	61.1	71.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo de Justicia Electoral (TSJE, 2013).

ISSN 1665-0921

¿Por qué perdió la ANR?

Como hemos visto hasta aquí, son varias las posibles causas que pueden explicar la caída del Partido Colorado tras seis décadas en el poder; sin embargo, un estudio más riguroso nos puede ayudar a arrojar luz sobre este interesante fenómeno. Para ello, hemos utilizado el análisis cualitativo comparado. De acuerdo con su creador, el profesor Charles Ragin, el QCA es una técnica de análisis de datos para determinar qué conclusiones lógicas tiene un conjunto de información. El análisis resulta de todas las combinaciones posibles de las variables observadas en un fenómeno cuyo resultado es Y=1. En este proceso se busca la minimización lógica de las configuraciones causales que permitan dar cuenta del patrón explicativo de un fenómeno determinado con base en una notación algebraica que se interpreta bajo la expresión "si… entonces…" ("*if… then…*").

De acuerdo con los desarrollos de esta técnica hechos por su creador, existen dos formas de procedimiento en el QCA: a través de conjuntos definidos y de conjuntos difusos (*fuzzy sets*). Este método es propio de las ciencias sociales y se basa, en principio, en la lógica binaria del álgebra booleana. Gracias a esta técnica los investigadores sociales pueden parametrizar variables de difícil medición continua por no existir indicadores o valores cuantitativos para lo que buscan; por lo tanto, la asignación de valores de las variables se establece con base en la presencia o la ausencia de atributos cualitativos que permiten diferenciarlos en conjuntos bien establecidos. La técnica es útil porque está hecha para trabajar con muestras de *N* pequeña, lo que permite extraer modelos matemáticos de mucha consistencia, a partir del estudio de pocos casos y con variables medibles por sus atributos o por sus valores cuantitativos en una escala entre cero y uno.

En el caso que aquí nos ocupa lo que buscamos con el análisis cualitativo comparado son las condiciones de suficiencia que permitan determinar por qué perdió la ANR la elección presidencial de 2008. En tal sentido, el Y=1 es la derrota electoral de la ANR, y su variabilidad está dada por las victorias de esta agrupación política en las elecciones de 1998 y 2003. Las distintas variables independientes expresan la presencia o la ausencia de

cada uno de los atributos definidos en el apartado sobre la metodología de este trabajo.

Al someter al análisis la base de datos confeccionada encontramos que las movilizaciones sociales, las pugnas internas y la impopularidad de los presidentes son valores que invariablemente están presentes en los distintos comicios estudiados. Ello permite establecer, en principio, que estas variables no tienen peso significativo para explicar la alternancia en el poder de 2008. Dicho esto, y al correr el modelo con el *software* fs/QCA 2.0 bajo la modalidad de conjuntos definidos, además de corroborar la irrelevancia de las variables ya mencionadas, encontramos que las intenciones reeleccionistas del presidente Duarte fueron las que provocaron la espantada de votos hacia otras opciones políticas que bregaban por mantener el *statu quo* constitucional; situación cuyo principal beneficiado fue Fernando Lugo, por el discurso antirreeleccionista con el que se dio a conocer.

El modelo arroja que la ausencia de crisis económica y política también fue un factor decisivo para explicar la derrota de la ANR; sin embargo, esto obedece fundamentalmente al hecho de que la falta de este tipo de crisis era una excepción en 2008 en un país que constantemente ha tenido problemas económicos y de inestabilidad política desde su retorno a la democracia. No es verosímil que en un contexto de crecimiento económico y de aparente normalidad institucional el votante castigue al partido en el gobierno; éstos fueron factores aleatorios en un escenario en el que existía un malestar social con el presidente de la república en funciones por sus intenciones reeleccionistas, por la imposición de una candidata afín a su proyecto político y por su mala proyección pública a causa de la confrontación con los medios de comunicación.

De acuerdo con los indicadores de cobertura y consistencia del modelo, éste es válido, pues abarca la totalidad de los casos, es decir, que todos ellos fueron incluidos en la solución, en tanto que la proporción de casos con el resultado de interés que son explicados es de 100%.

ISSN 1665-0921

Tabla 5. Minimización de configuraciones causales. Solución parsimoniosa

	Raw coverage	*Unique coverage*	*Consistency*
~CrisPol	1.000000	1.000000	1.000000
~CrisEc	1.000000	1.000000	1.000000
IntRee	1.000000	1.000000	1.000000
Solution coverage	1.000000		
Solution consistency	1.000000		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del *software* fs/QCA 2.0.

Tabla 6. Interpretación de las configuraciones causales más significativas del modelo QCA

Configuración causal	Interpretación
~CrisPol	Si no existe crisis política, entonces pierde la ANR.*
~CrisEc	Si no existe crisis económica, entonces pierde la ANR.*
IntRee	Si existe un intento reeleccionista, entonces pierde la ANR.

* Estas configuraciones habrá que entenderlas como situaciones atípicas o desviadas del *path dependence* del país; por tanto, no son causas de la caída de la ANR, sino más bien condiciones contextuales muy precisas de la coyuntura en la que se celebró la elección presidencial de aquel año.

Fuente: Elaboración propia.

El inalterable *statu quo* de los presidentes paraguayos: una evaluación de ideología y valores

El que Lugo haya encabezado una alianza opositora a la ANR no significa necesariamente que triunfó la izquierda cuando, como se ha visto, el mayor caudal de votos que recibió su fórmula presidencial provino del PLRA, así como de ciudadanos que sufragaron para castigar al partido hegemónico y, concretamente, al presidente Duarte Frutos. Lugo llegó al Palacio de López de la mano de votantes conservadores, quienes, antes de tener una visión de izquierda, optaron por él y sus socios porque representaban, simple y sencillamente, un cambio que no trastocaba los valores tradicionales y el *statu quo*.

Una manera simple de corroborar el argumento anterior consiste en ubicar a los distintos presidentes paraguayos en el cruce de los continuos izquierda-derecha (ideológico) (eje X) y liberal-conservador (*valoral*) (eje Y). Para hacer esto, hemos tomado como modelo la propuesta en plano cartesiano confeccionada por el proyecto Political Compass (2017) y hemos introducido la información para cada uno de los ejes con base en los datos que para Paraguay se recogen en el proyecto de Élites Parlamentarias (1994, 1998, 2003, 2008), así como de un panel de expertos que atendieron una encuesta escalar en la que evaluaron las posiciones de los presidentes paraguayos en rubros como nacionalismo, seguridad, religiosidad, sexualidad y valores sociales coyunturales.

Del ejercicio señalado obtuvimos que todos los presidentes paraguayos, con excepción de Fernando Lugo, se ubican ideológicamente en la derecha del espectro, pero, de manera indistinta, la totalidad de los mandatarios desde el retorno a la democracia reciben valoraciones que los colocan con claridad en el eje de valores conservadores; es decir, estamos ante líderes que, con algunos matices entre ellos, exaltan ideas nacionalistas y suelen tener posiciones duras o reactivas ante temas como el divorcio, la despenalización del aborto, la legalización de las drogas, la diversidad sexual o las políticas de planificación familiar, mientras que también son proclives a defender políticas de mano dura, plantear temas como el de la pena de muerte o restringir las libertades individuales, amén de ser religiosos y tomar muy en cuenta los dictados de la Conferencia del Episcopado Paraguayo.

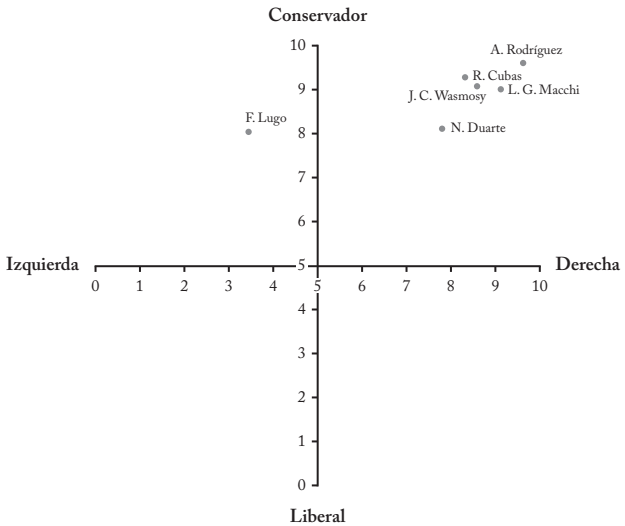
ISSN 1665-0921

Tabla 7. Ubicación ideológica y valórica de los presidentes paraguayos (1989-2008)

Presidente	Ubicación ideológica	Ubicación *valórica*
Andrés Rodríguez	9.28	8.90
Juan Carlos Wasmosy	7.37	8.10
Raúl Cubas Grau	6.80	8.42
Luis González Macchi	7.14	7.94
Nicanor Duarte Frutos	5.76	6.24
Fernando Lugo Méndez	3.35	6.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Élites Parlamentarias (1994, 1998, 2003, 2008) y encuesta a panel de expertos.

Figura 2. Ubicación espacial de los presidentes paraguayos en cuanto a ideología y valores



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Political Compass (2017).

El ejercicio anterior demuestra que en Paraguay predominan los liderazgos conservadores y que esto es el reflejo de lo que los votantes en general aprecian de sus políticos. Los partidos paraguayos pueden estar en uno u otro lado del espectro ideológico, pero no pueden transgredir un conjunto de valores (conservadores) que modelan al país como comunidad política. Estos valores se asemejan más a aquéllos propios de las sociedades agrarias y materiales (Vallés y Martí i Puig, 2015).

Sostener que en Paraguay hubo un "giro a la izquierda" por la mera elección de un líder ideológicamente en ese campo y que no disponía de estructura política para competir con los partidos tradicionales es un argumento débil. Al mirar el índice de nacionalización de partidos (INP) (Jones y Mainwaring, 2003), podemos observar que en 2008 el partido de Fernando Lugo, el Movimiento Popular Tekojoja, tenía un valor de 0.31 en dicho indicador, que mide en una escala de cero a uno el nivel de nacionalización o territorialización de un partido político; valores más próximos a la unidad indican que un partido está más nacionalizado o tiene mayor estructura. No obstante, con base en el indicador, aferrarse a la idea de que Lugo y su plataforma política "obraron el milagro" de transformar o rotar al electorado paraguayo hacia la izquierda es, cuando menos, inverosímil, pues recibió la ayuda de una agrupación política con mayor estructura, el PLRA.

Tabla 8. Índice de nacionalización de los partidos políticos paraguayos (2008)

Partido	INP
ANR	0.91658256
PLRA	0.85513403
Unace	0.74086617
MPT	0.31066545

Fuente: Elaboración propia con base en el indicador propuesto por Jones y Mainwaring (2003).

ISSN 1665-0921

Conclusiones

Con la evidencia empírica aquí recogida podemos concluir que la alternancia política de 2008, que dio fin a la hegemonía de la ANR, se debió fundamentalmente a la intención reeleccionista del presidente Nicanor Duarte, ya que polarizó el debate público en general y el de su propio partido en lo particular. Adicionalmente, conviene tener en cuenta que aquella elección presidencial también estuvo marcada por factores contextuales: a) la impopularidad de un presidente que se imponía a sus rivales políticos de una u otra manera; b) la catalización del descontento social por parte de un actor emergente, quien aglutinó, con su discurso, a la oposición que quería mantener el *statu quo* constitucional, y c) la disposición del PLRA de poner al servicio del *outsider* la estructura partidaria para competir en ese proceso electoral.

En el caso de la ANR, su paso a la oposición entre 2008 y 2013 le permitió conocer la derrota electoral y aprender de ella. Esto la ayudó a reinventarse políticamente, lo cual se demostró en las urnas durante las elecciones generales de abril de 2013, en las que no sólo retomó el poder tras cinco años fuera de él, sino que además lo hizo con mayor fuerza, tanto a nivel legislativo como departamental, recuperando la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y una holgada mayoría en la de senadores, así como el control de 11 de las 17 gobernaciones de los departamentos que conforman la división política del país.

Fuentes de consulta

Abente Brun, Diego (2007). "Paraguay en el umbral del cambio". *Revista de Ciencia Política*, 27, 221-233.

Arditi, Benjamín (1989, julio-agosto). "Adiós a Stroessner: nuevos espacios, viejos problemas". *Nueva Sociedad,* 102, 24-32.

Arditi, Benjamín (1992, enero-febrero). "Elecciones municipales y democratización en Paraguay". *Nueva Sociedad,* 117, 48-57.

Arditi, Benjamín (2009, septiembre-diciembre). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?". *Ciencias Sociales Unisinos,* 45 (3), 232-246.

Brugnoni, Pablo (2009). "Paraguay 2008: estruendosos cambios, silenciosas permanencias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 29 (2), 565-590.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). "Perfiles nacionales. Paraguay". Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.html?idioma=spanish

Élites Parlamentarias (1994). "Estudio 22: Paraguay". Salamanca: Universidad de Salamanca. Recuperado de http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Paraguay/Marginales%20Paraguay%20I.pdf

Élites Parlamentarias (1998). "Estudio 21: Paraguay". Salamanca: Universidad de Salamanca. Recuperado de http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Paraguay/Marginales%20Paraguay%20II.pdf

Élites Parlamentarias (2003). "Estudio 49: Paraguay". Salamanca: Universidad de Salamanca. Recuperado de http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Paraguay/MarginalesParaguay49.pdf

Élites Parlamentarias (2008). "Estudio 69: Paraguay". Salamanca: Universidad de Salamanca. Recuperado de http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Paraguay/Marginales_Paraguay_69[1].pdf

Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century.* Oklahoma: Universidad de Oklahoma.

Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003, febrero). "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics*, 9 (2), 139-166.

Martini, Carlos (2006). "Historia política. Gobierno de Alfredo Stroessner, etapa de mayor legitimidad, 1963-1977". En *Crónica histórica ilustrada del Paraguay* (pp. 916-936). Asunción: Ediciones Aramí.

Paramio, Ludolfo (2006, septiembre-octubre). "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.

Pedersen, Mogens (1979). "Electoral Volatility in Western Europe: 1848-1977". *European Journal of Political Research*, 7 (1), 1-26.

Pérez Liñán, Aníbal (2009, mayo). "Instrucciones para utilizar fs/QCA (versión 2.0)". Salamanca: Universidad de Salamanca. Recuperado de http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones_fsQCA.pdf

Political Compass (2017). "Crowd Chart". Disponible en https://www.politicalcompass.org/

Ragin, Charles (2006). "Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage". *Political Analysis*, 14 (3), 291-310.

Sartori, Giovanni (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia (2013). "De la llanura al palacio: la reinstauración de la *pax colorada* en Paraguay". En Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (Coords.), *Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)* (pp. 401-430). Buenos Aires: Eudeba.

Tribunal Supremo de Justicia Electoral (2013). "Elecciones generales". Recuperado de http://tsje.gov.py/elecciones-generales.html

Última Hora (2007, 18 de septiembre). "La Alianza Patriótica oficializa su formación para presentar a Lugo". Recuperado de http://www.ultimahora.com/la-alianza-patriotica-oficializa-su-formacion-presentar-lugo-n61915.html

Última Hora (2013, 3 de febrero). "Lino Oviedo: el hombre que evadió todos los juicios y no pudo ser presidente". Recuperado de http://www.ultimahora.com/lino-oviedo-el-hombre-que-evadio-todos-los-juicios-y-no-pudo-ser-presidente-n597705.html

Vallés, Josep y Martí i Puig, Salvador (2015). *Ciencia Política. Un manual.* Barcelona: Ariel.

Zovatto, Daniel (2007). "América Latina después del *rally* electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes". *Nueva Sociedad*, 207, 23-33.

Experiencias de la coordinación INE-IEEH durante la elección del estado de Hidalgo de 2016

Coordination Experiences Between INE and IEEH During the Elections in Hidalgo, 2016

Alfonso Leyva González[*]
Rubén Flores González[**]

Resumen

La reforma electoral de 2014 le otorgó al Instituto Nacional Electoral (INE) la rectoría en la organización de los comicios locales en México, lo cual suscitó dudas respecto a su relación con los organismos públicos locales electorales (Oples). Por ello, el presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la coordinación entre el INE y el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) durante la organización de las elecciones de la entidad en 2015-2016. Al sistematizar las experiencias de 39 servidores electorales mediante grupos de enfoque, se percibieron deficiencias importantes en la profesionali-

Artículo recibido el 23 de junio de 2017 y aceptado para su publicación el 29 de agosto de 2017. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 159-181

[*] Es maestro en Instituciones y Procedimientos Electorales por el Instituto Nacional Electoral (INE). Labora como vocal secretario de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Hidalgo. Correo electrónico: alfonso.leyva@ine.mx

[**] Es doctor en Psicología por la Universidad de Guanajuato. Labora como coordinador de la Especialización en Estudios de Opinión de la Universidad Veracruzana. Sus líneas de investigación son comunicación política, actitudes políticas y comportamiento electoral. Correo electrónico: rubeflores@uv.mx

Nota: Los autores agradecen a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León y al Laboratorio de Comunicación Política de la misma Universidad por las facilidades brindadas para recolectar y revisar los datos presentados en el presente estudio.

zación de los funcionarios locales. Por lo anterior, el INE tuvo que aportar la experiencia de su personal y hacer uso de su autoridad para garantizar el apego a la normatividad durante el proceso.

Palabras clave: Instituto Nacional Electoral, Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, organismos públicos locales electorales, elecciones locales, reforma electoral.

Abstract

The 2014 Electoral Reform awarded the direction of Mexican local elections to the National Electoral Institute (INE), which raised some issues around this Institute's relationship with the local electoral institutes (Oples / organismos públicos locales electorales). This paper characterizes the type of coordination established between the INE and the Electoral State Institute of Hidalgo (IEEH) during the state's electoral period 2015-2016. Structuring the experiences of 39 electoral employees through focus groups, relevant shortcomings regarding the professionalization of local public servants were perceived. Thus, the ine had to provide its workers' experience and resort to its authority to guarantee fulfillment of norms throughout the process.

Key words: Oples, local elections, INE, Electoral Reform.

Introducción

La reforma político-electoral de 2014[1] tuvo como uno de sus principales objetivos homogeneizar los sistemas comiciales que se utilizaban en los institutos estatales electorales de cada una de las 32 entidades federativas, pues, hasta antes de la modificación a la ley, en cada estado del país se empleaban sus propios procedimientos para organizar las elecciones. A la par, se tomaron

[1] Para conocer más sobre ésta, puede consultarse Gobierno Federal (2014).

disposiciones en aspectos como la equidad, la certidumbre y la transparencia, con el fin de eliminar los intereses políticos que incidían en los procesos electorales locales (Flores y Faustino, 2014; Torres-Ruiz, 2014).

La reforma aludida incluyó la transformación de estos 32 institutos estatales electorales que existían en México —y que eran los organismos encargados preponderantemente de realizar los comicios locales de gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos— en lo que actualmente conocemos como Oples, con funciones acotadas en relación con todas las que les correspondían hasta antes de dicha reforma (Castellanos, 2016; Freidenberg y Aparicio, 2016). El antiguo Instituto Federal Electoral (IFE) fue convertido asimismo en una autoridad nacional, el ahora INE, y se introdujo un sistema de atribuciones compartidas en la organización de las elecciones locales entre esta autoridad y los Oples (Soto, 2014; Torres, 2016).

En ese sentido, los institutos estatales electorales siguen conservando las funciones que anteriormente tenían, y se les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios; no obstante, están subordinados a la autoridad rectora del INE, empezando porque los integrantes del órgano superior de dirección a nivel estatal con voz y voto en el Consejo local son nombrados por el Consejo General de este instituto (Enríquez y López, 2015; Sánchez y Vives, 2014).

Coordinación entre INE y Oples en elecciones locales

De manera que, con la reforma electoral, se escribe un nuevo capítulo en la relación que tienen los organismos electorales locales con el poder central, una relación que, en opinión de Flores y Faustino (2014), ha estado caracterizada por la "tensión entre la autonomía y la subordinación" (p. 129). Respecto al tema, Astudillo (2014) menciona que existe una sobrecarga de competencias en asuntos electorales, especialmente en lo relacionado a la organización de los comicios locales, puesto que al coexistir dos autoridades para un mismo fin deben coordinarse y delimitar sus campos de acción con efectividad.

ISSN 1665-0921

Es por ello que en la reforma de 2014 se configuran las competencias del INE como delegadas, delegables e indelegables. Las delegadas son aquellas naturalmente ejercidas por los Oples, pero que el INE puede reasumir en cualquier momento. Las delegables son las que naturalmente son ejercidas por el INE, aunque pueden delegarse al organismo electoral local si para ello media un acuerdo del Consejo General del instituto comicial federal. Por último, las competencias indelegables sólo pueden ser ejecutadas por el Instituto Nacional Electoral (Astudillo, 2014).

Por otra parte, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), la colaboración entre los órganos locales y el federal está mediada por tres tipos de interacción: la asunción, la atracción y la delegación. La primera queda entendida como la atribución del INE para asumir la realización de todas las funciones de los Oples. En cuanto a la segunda, se refiere a que el instituto comicial federal puede en todo momento atraer cualquier asunto dentro de la competencia de los institutos locales, cuando éste tenga una importancia fundamental o cuando se quiera sentar un precedente para situaciones subsecuentes. Por último, la tercera se refiere a que el INE concede a los Oples las atribuciones necesarias para la organización de las elecciones en cada estado, sin que esto merme sus facultades de asunción o de atracción descritas (Hernández, 2015; Sánchez y Vives, 2014; Torres, 2016).

Además, con la reforma se estableció en la Legipe la creación de la Comisión de Vinculación, integrada por cuatro consejeros electorales, como instancia de coordinación entre la autoridad electoral nacional y sus homólogos locales, que opera a través de la Unidad Técnica de Vinculación (Soto, 2014).

Las primeras elecciones bajo el esquema de la reforma electoral de 2014

El 7 de junio de 2015 se llevaron a cabo elecciones federales, las cuales fueron concurrentes con las estatales celebradas en 16 entidades del país. Las primeras se organizaron para elegir diputados federales en los 300 distritos electorales correspondientes y a los 200 que fueron designados por el

principio de representación proporcional, y las locales, para votar en las entidades federativas para la ocupación de diversos cargos en esos estados de la república mexicana. Estos comicios se realizaron al amparo de la reforma electoral de 2014, por lo que hubo que poner en práctica lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en las diversas leyes reglamentarias que fueron promulgadas.

Al respecto, Córdova (2015) nos dice que esas elecciones han sido las más complejas desde la creación del IFE, debido a que en su preparación se elaboraron el padrón y la lista nominal más grandes de la historia del país. Asimismo, como consecuencia de la reforma electoral de 2014, el INE "heredó la totalidad de atribuciones que el IFE tenía con la única excepción de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores" (p. 217). Por otra parte, la reforma supuso que la nueva institución "ejercería 74 nuevas atribuciones, de las cuales 53 están relacionadas con novedosas competencias de la naciente autoridad electoral nacional en el ámbito de las elecciones locales" (p. 218). Esto implicó un reto operativo y logístico para el INE, que tuvo que comprometer cuantiosos recursos humanos y materiales en dichos comicios.

Por su parte, González (2017) señala que las elecciones de 2015 fueron "las más grandes y caras de la historia reciente del país" (p. 74); en las que más irregularidades fueron denunciadas (14 566), y en las que más actos de violencia se documentaron, entre los que se cuentan "22 homicidios a precandidatos, candidatos, e integrantes de equipos de campaña" (p. 74).

El 5 de junio de 2016 se realizaron elecciones locales en 13 entidades federativas, en exclusiva, ya que no se celebraron comicios federales en esa fecha. En virtud de sus nuevas atribuciones, el INE, a través de los consejos locales y distritales de los estados que tenían elecciones, se coordinó con los Oples de los mismos para la preparación, la organización y el desarrollo de los comicios, con el fin de que se eligieran diputados locales e integrantes de los ayuntamientos o gobernador, según fuera el caso.

Esta situación resultaba inédita, pues antes de la reforma la organización de los procesos locales era un asunto de competencia exclusiva de los institutos electorales estatales. Existía, en ese sentido al menos, una clara separación de atribuciones y responsabilidades entre las autoridades locales y el órgano federal (Molina, 2014).

ISSN 1665-0921

El resultado de las experiencias hasta el momento ha sido diverso. Por una parte, se aplaude la intención de acotar la influencia que los gobiernos estatales ejercían sobre los institutos electorales locales hasta antes de la reforma. Por otra, se cuestiona el que en las elecciones mencionadas —7 de junio de 2015 y 5 de junio de 2016— los partidos políticos obtuvieran más financiamiento que en procesos previos, mientras que los recursos operativos destinados a los Oples disminuyeron en relación con los que anteriormente recibían (Castellanos, 2016; Castellanos y Orozco, 2016). El INE, por sus nuevas competencias, resultó más costoso que el antiguo IFE, y no se produjo la coordinación esperada entre autoridades locales y federales en la organización de los comicios, lo que ha traído como consecuencia un aumento en los recursos necesarios para la operación del proceso electoral (Consejo, 2015). Además, la legislación no ha sido capaz de desterrar el clientelismo, la compra de votos y la corrupción de los comicios celebrados hasta el momento (Enríquez y López, 2015; Serra, 2016).

El INE aún tiene por delante la tarea de afinar la coordinación que mantiene con los Oples en la organización de elecciones concurrentes, sin descuidar sus atribuciones relacionadas con la vigilancia y la fiscalización de los procesos; todo lo anterior con el fin de brindar certeza respecto a su pertinencia social, de cara a la población.

En ese sentido, se hace necesario sistematizar, con un enfoque académico, las experiencias vividas en las elecciones posteriores a la reforma de 2014, con el fin de explorar las problemáticas que sin duda se dieron en la ejecución y la interpretación del contenido de la misma reforma, en especial en lo que se refiere a la coordinación y la delimitación de responsabilidades entre el INE y los Oples.

En relación con lo anterior, el presente trabajo aborda este tema desde el punto de vista del personal involucrado en la ejecución de los procesos, y tiene como objetivo caracterizar la coordinación entre el INE y el IEEH durante la organización de las elecciones locales 2015-2016, mediante la sistematización de las experiencias de una muestra del personal de base y eventual que participó en estos comicios, tanto del Instituto Nacional Electoral como del organismo público local aludido.

Método

Se utilizó un diseño de estudio de caso en el que, tomando como referencia la elección local del estado de Hidalgo, participaron 39 personas de manera voluntaria seleccionadas por conveniencia, de las cuales 28 eran personal del INE, miembros del servicio civil de carrera de la junta local y de seis juntas distritales; tres eran funcionarios del IEEH, del Consejo General, un consejo distrital y uno municipal; y, por último, ocho sirvieron como supervisores y capacitadores asistentes electorales.

El estudio de casos ha sido utilizado de forma consistente para el análisis de fenómenos políticos (Arzaluz, 2005), y en particular para el análisis electoral (véanse Cedillo, 2010; Espino, 2016).

Se organizó a los participantes en siete grupos de enfoque con el objetivo de que, de manera ordenada, discutieran su experiencia reciente en la organización de los comicios locales. La técnica de grupo de enfoque es asimismo ampliamente utilizada en estudios electorales, aunque suele estar dirigida a conocer experiencias, actitudes, expectativas y creencias de los ciudadanos (véanse Ichuta, 2009; Fernández, 2014), por lo que en este caso resulta valioso que pueden documentarse las experiencias subjetivas de funcionarios electorales. La guía de discusión de los grupos focales se ordenó con base en las siguientes categorías de análisis propuestas:

1) Reforma electoral de 2014. Se refiere al conocimiento que poseen los participantes acerca de la reforma y a la percepción que tuvieron sobre su aplicación en los comicios.
2) Colaboración INE-Oples. Hace alusión a la celebración de convenios de colaboración, a la observación de las atribuciones de cada órgano y al cumplimiento de los acuerdos de coordinación, excepto durante la jornada electoral.
3) Capacitación electoral. Se refiere a la cobertura de la capacitación para los funcionarios de casilla y a las necesidades que enfrenta la misma.
4) Jornada electoral y cómputo. Hace referencia a las tareas específicas del día de los comicios y a la coordinación INE-Oples en la ejecución de éstas.

ISSN 1665-0921

Tomando en cuenta estas categorías de análisis, se elaboró una guía de grupo de enfoque, consistente en 16 preguntas que deberían ser respondidas con base en el contenido de la discusión generada en las sesiones.

Posterior a la realización de grupos de enfoque y al análisis de las transcripciones, se observó que una parte de la discusión se realizó en torno a los apoyos proporcionados por el INE para la alimentación de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, y a las compensaciones que se otorgan a los ciudadanos que aceptan representar a los partidos políticos y a los candidatos independientes en las casillas o que fungen como representantes generales ese mismo día, por lo que se decidió incluir lo anterior en una nueva categoría:

5) Apoyos y compensaciones. Se refiere a los recursos económicos o materiales destinados directamente a algunos actores como pago por su participación en la organización de los comicios.

Protocolo

Los grupos de enfoque sesionaron entre septiembre de 2016 y enero de 2017. Las sesiones tuvieron una duración aproximada de una hora y además de los participantes estuvieron presentes un moderador y un supervisor. La sesión fue grabada en audio y a la par el moderador y el revisor tomaron notas sobre cada grupo. Los audios fueron transcritos y dichas transcripciones analizadas. El estudio se realizó separando el contenido de las transcripciones en archivos para cada categoría y después se elaboraron resúmenes respecto al contenido de cada archivo. Finalmente, se compararon todos los resúmenes entre sí, con el fin de determinar las relaciones existentes entre categorías. Para la redacción de los resultados, los nombres de los participantes fueron sustituidos por un seudónimo.

Resultados

Reforma electoral de 2014

Tomando en cuenta esta categoría, los participantes destacaron la transformación del IFE en INE, y reconocieron el carácter de la nueva institución como autoridad por encima de los organismos locales.

> Donato: Existían organismos públicos o más bien instancias electorales en cada entidad federativa que en su conformación, en su funcionamiento, tenían ya señalada su forma de operación y todo. Esta reforma lo que implicó fue que el Instituto Nacional Electoral asumiera la rectoría en la organización de las elecciones y por consecuencia hay una intervención ya más directa.

Por otra parte, se reconoció que esta naturaleza rectora tenía consecuencias positivas en la organización de los comicios locales, puesto que los participantes apreciaron una elevación del estándar en el desarrollo del proceso observado, lo cual era uno de los objetivos de la nueva legislación.

> Leticia: Con respecto a la reforma, considero que el objetivo de la participación del INE en el proceso local se cumplió, porque incluso en los resultados se vio reflejada una diferencia [en relación con] otros procesos locales y es lo que más nos mencionaron las personas que estuvieron involucradas en el desarrollo del proceso, desde partidos políticos que habían participado con los procesos organizados por el Instituto Estatal del Estado de Hidalgo [hasta los] propios capacitadores y supervisores que habían participado en procesos organizados por el IEEH.

> Jesús: El Instituto Federal Electoral entonces había garantizado procesos electorales pacíficos, procesos electorales donde no eran cuestionados ya la organización del proceso ni el padrón ni la ubicación de casillas … entonces el legislador pretende al dar esta reforma que esa calidad mínima de realizar los procesos electorales se tenga también en la organización de los procesos electorales locales.

ISSN 1665-0921

No obstante lo anterior, se mencionó que, si bien uno de los objetivos de la reforma era el de economizar recursos y esfuerzos en la organización de las elecciones, esto no se consiguió del todo.

> Joaquín: De mi parte [sería] ocioso (sic) decir que no son caros los procesos electorales en México; sí son caros. Sin embargo, también quiero dejar patente que se utiliza el recurso de manera responsable; cuando menos en lo que es el Instituto Nacional Electoral, se utiliza de manera responsable ese recurso.

Los participantes expresaron la esperanza de que paulatinamente las elecciones se vuelvan más baratas en el país, especialmente a través de la implementación próxima del modelo de casilla única.

> Fabricio: El camino es largo; me parece que todavía estamos lejos de concertar o de concretar un esquema que nos pueda ayudar a realizar un proceso electoral único en el país, homogéneo, que ahorre recursos, que sea con menos trabajo y que sea transparente … Me parece que cuando se cuaje, cuando ya funcione lo de la casilla única, que es uno de los cambios que trae la reforma, me parece que va a ser de gran ayuda, ¿no?; va a ser un ahorro considerable para el presupuesto tanto del Instituto como de la nación y es uno de los cambios que es más retador. El hecho de conciliar una elección federal, una elección local y, en su caso, alguna consulta popular en un sólo momento va a ser algo que denotará un avance en el desarrollo de los procesos electorales.

> José: Se está procurando en la medida de lo posible trabajar en conjunto tanto con los Oples como con el INE; además, esta reforma nos da nuevas atribuciones y facultades al Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo cada uno de los procesos electorales. Hay que recordar que en lo que fue el año pasado nosotros estuvimos en un proceso electoral local y en uno extraordinario, lo cual nos permitió analizar cada una de las situaciones en las que se debe trabajar en conjunto tanto con los Oples como con el INE, con el propósito de hacer el trabajo en el menor tiempo posible y, de igual manera, hacerlo un poco más bajo en relación con sus costos.

Coordinación INE-Oples

La categoría de coordinación fue una de las más nutridas en cuanto a contenido. Fue notoria la preocupación de los participantes en torno a los retos que en este rubro imponía la organización conjunta de comicios locales:

> Armando: [Es] el cambio más significativo para mí; todos son importantes pero creo que ése en el ámbito laboral sí implica … un mayor esfuerzo, dedicarle tiempo, y sobre todo coordinarnos con los órganos, en este caso el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, consejos General, locales, distritales. Es una coordinación tremenda porque son varios órganos con los que hay que llevar a cabo actividades de manera conjunta.

> Arnulfo: Para que con los tiempos necesarios se puedan prever cuáles son las necesidades que ambos institutos necesitan coordinar en torno a la capacitación de su propia estructura, para lograr que las actividades puedan ser trabajadas de manera organizada y … con las reuniones previas que también sean necesarias para poder llevar a cabo dichas actividades, porque vamos a coincidir en muchas de ellas y desafortunadamente lo que vivimos de manera muy repetitiva era que la estructura de ellos no iba en la misma dinámica que nosotros.

En ese sentido, algunos participantes señalaron que una de las consecuencias de los problemas que se presentaron en cuanto a coordinación fue que la carga de trabajo fue inequitativa, en perjuicio de la autoridad federal.

> Omar: Nos pudimos percatar, y eso todos lo vimos, de que desafortunadamente nos cargaron de alguna manera la mano en cuanto a las actividades del proceso local … Faltó coordinación, o no sé qué haya sido, entre ambos institutos, pero yo siento que las actividades prioritarias y mayoritarias fueron definitivamente cargadas al Instituto Nacional Electoral.

Los participantes destacaron que había situaciones no previstas de manera operativa en la reforma que implicaron problemas en la coordinación, las cuales deberían aclararse para futuras elecciones. En especial, se men-

cionó que, pese a la existencia de acuerdos, la comunicación entre el organismo local y la autoridad federal no siempre fue la más adecuada.

> Rodrigo: Considero que la coordinación que debe existir entre los dos organismos es fundamental. Aquí en Hidalgo, yo en lo personal, no recuerdo el que se haya llevado a cabo una reunión de trabajo donde se haya presentado de manera formal a los integrantes del Consejo General del OPLE, junto con toda su estructura, y a la delegación del INE en Hidalgo, junto con toda la estructura. Hablemos de juntas distritales; creo que desde aquí partimos con una separación.

> Artemio: Yo vuelvo a insistir en que hace falta un protocolo de comunicación y coordinación con los Oples, porque de nada sirve establecer en un convenio compromisos, cuando no hay la comunicación y la coordinación para llevar a efecto este… esas acciones, ¿no? Inclusive habiendo cumplido cada una de las partes con lo que le correspondía, si no hay la comunicación y la coordinación, pues definitivamente creo que va a seguir habiendo dificultades, complicaciones y … esto va a generar problemáticas que se tendrán que resolver con improvisaciones.

Contribuyó al conflicto el que los protocolos de coordinación y la documentación necesaria para ciertos procesos fueran a menudo engorrosos y poco prácticos.

> Fabricio: Es excesivo, o excesiva más bien, la cantidad de formatos que tiene que llenar el funcionario de casilla. Me parece que se pueden simplificar algunas de las actas, se pueden omitir algunos de los datos. Y, bueno, estamos en un entorno [en el] que la mayor parte de las cosas que se realizan en el sistema político mexicano es por la desconfianza de los partidos políticos.

No obstante dichas problemáticas, los participantes también destacaron que entre ellos existió un espíritu de negociación y de servicio para llegar a acuerdos en las ocasiones en que hubo conflictos. Sin embargo, se pone énfasis en que dicha negociación no debe anteponerse al cumplimiento de la ley.

Jesús: Creo que el éxito en la organización de los procesos electorales cuando estamos en un sistema tan sui géneris … como el nuestro, o disparatado, como dirían algunos compañeros de la institución, pues es simple y llanamente tener una actitud de servicio, una actitud que te permita coordinarte bien, que te permita humildemente reconocer las mejores propuestas dentro del marco legal, porque ése es nuestro límite de negociación; nuestro límite de negociación en la coordinación es la ley.

Angélica: Todavía hay mucha ausencia de conocimientos de lo que va a hacer cada instituto; inclusive en este proceso había muchas dudas de lo que le iba a tocar a cada uno, porque a lo mejor no estaba bien definido. Pero ya una vez que se marcó y que nos dijeron "a ti te toca esta parte y a ti esta parte", pues se trabaja mejor porque fluye sin interferir el trabajo del otro instituto.

Capacitación electoral

En este aspecto, los participantes señalaron una discrepancia importante entre la capacitación de los servidores del INE y la del personal del IEEH, con desventaja para este último. Se indicó repetidamente que el personal del instituto local no tenía la formación adecuada, en tanto sus labores eran eventuales y no contaba con un servicio profesional de carrera.

Toribio: el Instituto Nacional Electoral pues tiene su servicio profesional electoral; en cuanto a las desventajas … en los Oples no hay un servicio profesional electoral como tal, no hay ese mismo grado de convicción profesional en cuanto a la exactitud y puntualidad de la información y del manejo de la información en todos los sentidos.

César: Los órganos electorales locales … todavía en la actualidad contratan personal exclusivamente durante algunos meses para realizar las actividades … Con el paso de los años quedó comprobado que el INE, antes IFE, tenía que hacer un gran trabajo de capacitación y de profesionalización para lograr que los órganos, el órgano electoral o la autoridad electoral tuvieran credibilidad sobre la organización

> [de] los procesos electorales, y es gracias a esta profesionalización y permanencia que se logró justamente dar certeza a los procesos electorales.
>
> Mariana: Sabemos que en los Oples son personas que vienen por tres, seis o siete años … O sea, dista mucho de haber un servicio profesional electoral dentro de los Oples; de hecho, cuando se revisan las plazas que concursaron para integrar su servicio profesional nacional, pues son mínimas y de muy bajos perfiles.

Esta situación derivó en disensiones respecto a la aplicación de la normatividad y en el desempeño de las funciones específicas de cada organismo. Diversos participantes coincidieron en sugerir un nuevo esquema de profesionalización para el personal de los institutos locales.

> Arnulfo: Que aprendan los institutos electorales de los estados a llevar a cabo una capacitación como nosotros las llevamos a cabo, a hacer dos insaculaciones, a… visitar a los ciudadanos, a capacitarlos, a darles seguimiento mediante simulacros, a sistematizar toda esa información y que sea acompañada por los partidos políticos, a ubicar las casillas como nosotros lo hacemos, a llevar a cabo los cómputos como nosotros lo hacemos, pero que lo hagan ellos, no que lo hagamos nosotros. Creo yo que ésa sería, desde mi óptica, la salida más fácil.
>
> César: Por lo que me parece que, como decimos, ya era hora de que se produjera una especie de génesis para profesionalizar a los Oples, a partir de la reforma, como mencionas, de 2014; ya era tiempo de que se tomaran cartas en el asunto y que se volteara, que se aprovechara esta experiencia, esta profesionalización, este servicio civil de carrera, para proyectarlo hacia los órganos: esa experiencia del Instituto Nacional Electoral hacia los órganos electorales locales.

Jornada electoral y cómputo

En este aspecto, los problemas de comunicación y el desconcierto respecto a las funciones de cada organismo, más la falta de capacitación en el órgano

local, llevó a cuestionamientos, sobre todo en lo referente al cómputo de los sufragios:

> Jesús: Todas las etapas, a excepción de lo que fue ya el cómputo municipal, porque inclusive hasta los lineamientos los hicimos en conjunto, se hicieron bastante bien, ¿cuál fue el problema? Que en el cómputo perdimos ya cierta comunicación, porque nos dijo el área del instituto estatal electoral que ellos ya habían capacitado a sus órganos desconcentrados para efecto de realizar los cómputos conforme a los lineamientos que nos habían dado, y nosotros, en cierta manera, pues nos confiamos de eso, por un lado, y, por el otro, pues también dijimos: "Pues que hagan algo, ¿no?" … Hubo funcionarios de la vieja guardia del órgano electoral local que cambiaron la información y quisieron hacer los cómputos a su leal saber y entender, pasándose por alto la normatividad, generando un acta de compromiso con los partidos políticos, y éstos son los resultados que ya tenemos, que nos dio la jornada, sin hacer el cómputo como debe ser; y esto se generalizó en todo el estado.

> Donato: Derivado de las reformas electorales que posibilitan este ejercicio del recuento de votos de los cómputos distritales, cómo se realiza y demás, … la experiencia reciente nos ha dejado, yo creo, muchas experiencias no tan gratas; el ver cómo se llevaron a cabo los cómputos tanto a nivel municipal como distritales, locales, dejó ciertamente mucho que desear.

Los funcionarios federales expresaron, en ese sentido, su deseo de intervenir en esta parte del proceso local; sin embargo, comentaron que hubo cierta resistencia del personal del IEEH a que el INE participara en esta actividad.

> Mariana: Yo creo que tiene que seguir habiendo participación del INE en los cómputos municipales o distritales a cargo de los Oples, pero como que tenemos que ir con más protección legal, ¿no?, para poder participar … ¿A qué me refiero? A que sabemos que en unos lugares fuiste bienvenido y en otros lugares te veían hasta feo, ¿no?

> Rodrigo: Ni los propios compañeros consejeros del OPLE del propio Consejo General podían regular la situación que ya se les había desbordado de las manos de su propio Consejo, y cuando a nosotros se nos pide que vayamos a coadyuvar, que apoyemos, como decía el compañero Ruperto, en primera, a veces nos ven [como] que vamos a invadir una esfera de su competencia, y, en segunda, en un momento dado, ¿hasta dónde también nosotros estamos facultados a sentarnos en la mesa y asumir estas atribuciones cuando no tenemos ni siquiera un nombramiento de manera oficial?

Pese a lo cual, los participantes reconocieron que debe existir una distribución de funciones en la jornada electoral y que el organismo local debe hacerse responsable de esta parte, puesto que la carga de trabajo es demasiada.

> Joaquín: Es muy básica la coordinación entre ambos organismos y, efectivamente, nosotros vamos a tener prácticamente ocupado 100% del personal … Algunas ocasiones se logró corregir lo que se estaba haciendo mal, a través de la intervención del personal del Instituto Nacional Electoral; pero sí, efectivamente, en 2018 sí va a ser un poco más difícil estar tan… tan pendientes de los organismos públicos locales.

Apoyos y compensaciones

En este aspecto, la principal preocupación de los participantes fue acerca de los recursos que se otorgan directamente a los funcionarios y a los representantes de los partidos políticos por la tarea que desempeñan en la organización y el desarrollo de los comicios.

> Toribio: En el caso muy particular del estado de Hidalgo, se tiene por normatividad darles unos recursos institucionales, esto desde el mismo organismo electoral local, darles una cantidad destinada a los representantes de los partidos políticos, [que rebasa] en 300% … lo que les da el Instituto a los funcionarios.

Se percibía lo anterior como una injusticia porque es mayor el tiempo invertido por los ciudadanos funcionarios de casilla —en cuanto a capa-

citación previa y a su permanencia en la casilla el día de la jornada— que por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes. Asimismo son más las responsabilidades de los funcionarios de casilla que aquellas que asumen los representantes aludidos.

> Jaime: Por ahí se dice que representantes de los partidos que van a estar ahí en esa misma casilla van a recibir más dinero, y es cuando dicen: "Pues después de que pasé tres, cuatro ocasiones, que fui a los simulacros, a esto, a las capacitaciones, me van dar doscientos pesos". Es otro de los aspectos que hay que ver, analizarlo.

Todo esto generaba conflictos respecto a la retención de los funcionarios de casilla, ya que se percibía el riesgo de que los partidos reclutaran a la misma persona como representante, incluso después de que ésta hubiera recibido la capacitación necesaria para el desempeño de sus labores.

> Federico: O sea el problema de la participación ciudadana para ser funcionarios de casilla ya existe, ¿qué pasa? Vuelvo a lo mismo, la gente está por un interés monetario, y ahí batallamos enormemente porque los partidos políticos dan más dinero a sus representantes que el que recibe un funcionario de casilla. Primer problema que está pegado a lo cultural justamente por eso: porque no tenemos esa cultura de la participación, de la participación por el bienestar social, sino tenemos la cultura de la participación por recibir algo a cambio.

Discusión

La reforma electoral de 2014 es una legislación que surge a partir del acuerdo político denominado Pacto por México, motivada, por una parte, por la desconfianza de los partidos de oposición respecto a la labor que desempeñaban los institutos electorales locales (Flores y Faustino, 2014; Torres, 2016). Sobre dicha desconfianza se argumentaba que los institutos eran fácilmente influidos por autoridades estatales u otros poderes locales, y que estos intereses incidían en el resultado de las elecciones, suplantando el ejercicio de la voluntad popular (González, 2017). Por otra parte, también

se da en el contexto de un descontento ciudadano con respecto a la política en general y a la participación en los comicios en particular (Ackerman, 2015; Freidenberg y Aparicio, 2016).

Los servidores electorales entrevistados en sus diferentes funciones y niveles comprendían estas motivaciones, y señalaron que la labor del INE era la de mejorar la calidad de la organización de los comicios locales mediante su intervención directa. Destacaban, para ello, la mayor capacitación de los funcionarios de orden federal en comparación con los del órgano electoral estatal, en especial su mayor conocimiento de los procedimientos y la normatividad, así como su apego a éstos.

En la experiencia de los funcionarios entrevistados, la calidad de la elección local de 2016 en Hidalgo sí fue superior a comicios anteriores, lo que se atribuye a la intervención de servidores federales en el proceso. Sin embargo, esa intervención no abarcó la fase del conteo de votos. De acuerdo con los participantes de los grupos focales, los funcionarios locales no se apegaron al procedimiento en dicha fase. En ésta, los servidores federales no intervinieron, debido a la carga de trabajo y a la territorialidad de los funcionarios estatales. Lo anterior en detrimento de la calidad general de la elección.

La coordinación entre los organismos requirió de mucho esfuerzo de parte de todos los actores, principalmente por la incertidumbre que generó el que no existieran procedimientos específicos para algunas actividades. Además, no siempre se tuvo claridad en cuanto a la delimitación de funciones, y la papelería que debieron llenar los funcionarios locales resultó complicada y fue percibida como excesiva. Estas dificultades, no obstante, fueron allanadas por la buena disposición de los servidores de todos los órdenes, quienes, dentro del marco de la ley, dialogaron para llegar a acuerdos respecto a procedimientos y responsabilidades.

Los funcionarios federales manifestaron que asumieron demasiadas responsabilidades tomando en cuenta que se trataba de una elección local. Contribuyó a esto el que los servidores locales no contaron con la capacitación suficiente para desempeñar sus labores, y tuvieron que ser ayudados por los federales. Se prevé que esto seguirá siendo así en tanto no se cuente con un servicio de carrera para los funcionarios locales, que los profesionalice y que también sirva para retener a los recursos humanos formados y especializados.

Por si no fuera bastante complicado generar una sinergia óptima entre el personal de los dos órganos, se debe agregar que la operación de las casillas corresponde a ciudadanos cuya capacitación en la materia es breve. Por su participación, los funcionarios de casilla reciben un apoyo para su alimentación el día de la jornada electoral que no corresponde al trabajo que realizan ni a la responsabilidad que tienen, comparado con la compensación de los ciudadanos que participan ese mismo día como representantes ante las casillas y generales de los partidos políticos y los candidatos independientes, que es mucho mayor aunque tienen menor responsabilidad.

El presente trabajo tiene un carácter predominantemente descriptivo, en tanto se trata de una de las primeras sistematizaciones de las experiencias en la coordinación INE-Oples a partir de lo dispuesto por la reforma electoral de 2014. Con base en esta y otras observaciones exploratorias, se podrá detonar la discusión con fines explicativos. En ese sentido, se vislumbran oportunidades para realizar contribuciones académicas desde los ámbitos organizacional y político.

Desde un punto de vista organizacional, se puede debatir en torno a las posibilidades de que en la colaboración entre el INE y un determinado instituto local se produzca la sinergia necesaria para elevar la calidad de los procesos electorales con eficiencia administrativa. Al respecto, los retos más sobresalientes observados en este estudio se refieren a la negociación de roles, al establecimiento de una estructura equilibrada entre lo formal y lo flexible, y a la asimetría de poder, recursos y capacitación que se observa entre las autoridades asociadas (Lasker, Weiss y Miller, 2001; Prins, 2010).

En la línea, también podría indagarse sobre el grado de conflicto cultural provocado por la colaboración, hasta cierto punto forzada, entre la institución nacional y los institutos estatales (véanse Adler, 1980; Jehn y Mannix, 2001). Lo anterior se presume en tanto la fundamentación del Pacto por México hace suponer diferencias entre ambas autoridades, en términos de cultura de la transparencia y de la calidad de los procedimientos. A este conflicto podrían contribuir las identidades sociales que posiblemente se exacerban a partir de que las personas adscritas a una y otra institución hacen conciencia de sus diferencias y de su pertenencia (Hinds y Mortensen, 2005; Tajfel y Turner, 2004). En ese sentido, podría explicarse

ISSN 1665-0921

una tendencia psicológica a sostener actitudes negativas hacia aquellos que pertenecen al exogrupo.

En el ámbito político, habrá que analizar cómo se percibe la colaboración INE-Oples por parte de la ciudadanía, en especial respecto al resultado que se espera de esa colaboración. Se mencionan las que podrían ser algunas preguntas fundamentales: ¿es consciente la ciudadanía de que el INE y los Oples colaboran en la organización de las elecciones locales?, ¿esta colaboración acrecienta la confianza de la población en los procesos electorales?, ¿contribuye al aumento de la participación electoral?, ¿tiene efectos sobre la percepción de la ciudadanía respecto a la calidad de la democracia?

Se tendría que dar seguimiento a la lucha de poder entre las autoridades locales y la nacional. Habrá que recordar que algunos partidos, en la negociación del Pacto por México, abogaron por la desaparición completa de los institutos estatales electorales (Marván-Laborde, 2014). Los Oples están bajo presión para mantener cierta autonomía y para preservar su continuidad (Bucio, 2014; Castillo, 2014). Esta continuidad peligra si en otras observaciones los funcionarios del INE declaran nuevamente que sobre ellos recae buena parte de la responsabilidad y del peso en la organización de los comicios.

Como conclusión general, se afirma que las relaciones INE-Oples surgen de un contexto de desconfianza que favorece una coordinación no horizontal entre ambas instancias en la organización de comicios locales. Se espera que el desempeño del INE en dichas elecciones sea autoritario o intrusivo; en tanto —por la formación de su personal, sus recursos y su objetividad— es el órgano que puede operar elecciones con mayor apego a la normatividad. Por otra parte, la desconfianza que prevalece en el sistema político mexicano (de los ciudadanos hacia los partidos y las instituciones, y de los partidos entre sí) favorece el desarrollo de procedimientos demasiado burocráticos y una documentación excesiva de los procesos. Todo lo anterior encarece la organización de los comicios, puesto que nunca habrá recursos, procedimientos ni reformas suficientes que satisfagan la demanda de confianza de parte de los actores en un entorno político enrarecido y hostil.

Fuentes de consulta

Ackerman, John (2015, marzo-abril). "México: la transición pendiente. Déficit democrático y movilizaciones sociales". *Nueva Sociedad,* 256, 4-16.

Adler, Nancy (1980). "Cultural Synergy: The Management of Cross Cultural Organizations". En Wyatt Warner Burke y Leonard David Goodstein (Eds.), *Trends and Issues in OD: Current Theory and Practice* (163-184). San Diego: University Associates.

Arzaluz, Socorro (2005, enero-abril). "La utilización del estudio de caso en el análisis local". *Región y Sociedad*, 17(32), 107-144.

Astudillo, César (2014, julio-diciembre). "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 3-37.

Bucio, Elizabeth (2014). "Transitando del federalismo al nacionalismo electoral". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 13, 89-121.

Castellanos, Roberto (2016). "La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos". En Gerardo Esquivel, Alejandro Encinas y Noel Pérez (Eds.), *Reformas estructurales: avances y desafíos* (vol. 8). Recuperado de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403/ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Castellanos, Roberto y Orozco, Ernesto (2016, marzo). "Elecciones en 2016. Nueva prueba al modelo electoral vigente". *Temas Estratégicos*, 31. Recuperado de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1919/reporte31.pdf?sequence=1

Castillo, Javier Santiago (2014). "Democracia electoral: centralismo vs federalismo". En Angélica Cazarín, Marcela Ávila, Ricardo A. de la Peña, Rubén Ibarra (Eds.), *Federalismo electoral: experiencias locales* (pp. 14-25). México: Instituto Nacional Electoral / Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Cedillo, Rafael (2010, mayo-agosto). "Dos décadas de alternancia electoral en el municipio de Chiconcuac, Estado de México: 1987-2009". *Apuntes Electorales*, 40, 9-56.

Consejo Vargas, Alberto (2015). "Los costos de la reforma". *Voz y Voto*, 265, 22-24.

Córdova, Lorenzo (2015). "Reflexiones sobre la elección del 7 de junio de 2015. De la complejidad de la jornada al efecto del voto". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núms. 7-8, pp. 215-234.

Enríquez, Gastón y López, Rogelio (2015). "Los retos del renovado sistema electoral mexicano en los comicios del año 2015". *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* 9, 154-158.

Espino, Germán (2016, septiembre-diciembre). "Gobernadores sin contrapesos. El control de los medios de comunicación locales como estudio de caso en Querétaro". *Espiral,* 23(67), 91-130.

Fernández, Anna María (2014). "Juventudes, movimientos y elecciones". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 75-103.

Flores, Jorge Gerardo y Faustino, Antonio (2014, enero-junio). "Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013". *Apuntes Electorales*, 50, 129-159.

Freidenberg, Flavia y Aparicio, Francisco Javier. (2016). "México 2015: entre la fragmentación partidista y el desconcierto ciudadano". *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(1), 219-238.

Gobierno Federal (2014). *Reforma política-electoral.* Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

González, Luis (2017, enero-junio). "Elecciones intermedias de 2015 y reconfiguración partidista en México". *Apuntes Electorales*, 56, 67-89.

Hernández, Julia (2015). "El Instituto Nacional Electoral y sus retos". *Letras Jurídicas*, 31, 221-226.

Hinds, Pamela y Mortensen, Mark (2005, junio). "Understanding Conflict in Geographically Distributed Teams: The Moderating Effects of Shared Identity, Shared Context, and Spontaneous Communication". *Organization Science*, 16(3), 290-307.

Ichuta, Carlos Ernesto (2009, julio-septiembre). "'Voto por el candidato no por el partido': explicación de un comportamiento razonable". *Apuntes Electorales,* 37, 35-57.

Jehn, Karen y Mannix, Elizabeth (2001, abril). "The Dynamic Nature of Conflict: A Longitudinal Study of Intragroup Conflict and Group Performance". *The Academy of Management Journal,* 44(2), 238-251.

Lasker, Ros; Weiss, Elisa; y Miller, Rebecca (2001). "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage". *The Milbank Quarterly,* 79(2), 179-205.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_orig_23may14.pdf

Marván-Laborde, María (2014, primer semestre). "Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechosismo". *Análisis Plural,* 89-104.

Molina, Edmundo Jacobo (2014, septiembre-octubre). "La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?". *El Cotidiano*, 187, 13-22.

Prins, Silvia (2010, agosto). "From Competition to Collaboration: Critical Challenges and Dynamics in Multiparty Collaboration". *The Journal of Applied Behavioral Science,* 46(3), 281-312.

Sánchez, Arturo y Vives, Hugo (2014, julio-diciembre). "Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* 6, 141-155.

Serra, Gilles (2016). *Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos* (Documento de Trabajo núm. 283). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1371/153140.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Soto, Leticia (2014, julio-diciembre). "Sistema nacional electoral. El gran reto". *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* 6, 319-337.

Tajfel, Henry y Turner, John C. (2004). "The Social Identity Theory of Intergroup Behavior". En John T. Jost y Jim Sidanius (Eds.), *Political Psychology: Key Readings* (276-293). Nueva York: Psychology Press.

Torres, Eduardo (2016, septiembre). "Pacto por México. Una nueva vuelta de tuerca al reformismo mexicano". *RAIGAL, Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 2, 8-22.

Torres-Ruiz, René (2014). "México y su nueva reforma político-electoral". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 119-159.

Hidalgo: la disputa en la aldea municipal en 2016

Hidalgo: Contention in the Municipal Village in 2016

Pablo Vargas González*

Resumen

En 2016, en el estado de Hidalgo concurrió, por primera vez, la renovación de la gubernatura con la del Congreso y los ayuntamientos. De los comicios realizados, por las características específicas de la competencia, las elecciones de los 84 ayuntamientos fueron las que resultaron más atractivas y competitivas, y, a su vez, las que mayores conflictos presentaron, pues mostraron la disputa real por el poder, más allá de los partidos contendientes, entre actores políticos y grupos sociales. El objetivo principal de este trabajo es analizar las particularidades de la elección municipal, es decir, las condiciones, los actores y los resultados.

Palabras clave: elecciones municipales, elecciones en Hidalgo, disputa municipal, política local.

Artículo recibido el 16 de enero de 2017 y aceptado para su publicación el 20 de agosto de 2017. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 183-212

* Estudió el posdoctorado en América Latina Contemporánea en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Labora como profesor-investigador en el Área de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus líneas de investigación son procesos políticos; sociedad, Estado y reformas del Estado, y derechos humanos. Correo electrónico: pablovg2001@yahoo.com.mx

ISSN 1665-0921

Abstract

The first time there were concurrent elections in Hidalgo (governorship, Congress and municipalities) was in 2016. Within all the electoral processes and due to the specific features of contest, elections in the 84 municipalities proved to be the most attractive and contentious ones, while presenting the largest conflicts, as they revealed the real struggle for power -beyond contending parties- among political actors and social groups. The main goal of this paper is to examine the peculiarities of municipal elections, in other words, their conditions, actors and results.

Key words: municipal elections, elections in Hidalgo, municipal dispute, local politics.

Introducción

Las elecciones municipales de 2016 evidenciaron que, a causa de la parcialidad de los órganos electorales (como el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH]) y el descontento ciudadano por las malas administraciones municipales, se configuraron condiciones conflictivas similares a las de la década de los ochenta, cuando la imposición de candidaturas, la fragilidad de las leyes y las irregularidades electorales generaron conflictos en la mayoría de los municipios (Vargas, 1991b).

Desde las elecciones locales de la transición política mexicana en los años ochenta, el municipio, como eslabón más débil del sistema político, se convirtió en un espacio privilegiado de lucha política y conflictividad social (López, 1986). En Hidalgo, una entidad dominada por la hegemonía y la cerrazón política, el territorio municipal se fue configurando como una instancia de disputa y confrontación de proyectos sociales, de reivindicación ciudadana, pero también de control político. Como dijo Miguel Ángel Granados Chapa (1982, p. 23), la rebelión en la aldea sigue siendo una real válvula de escape y un desfogue para la inconformidad ciudadana.

Los resultados de la jornada del 5 de junio en los tres comicios marcan un voto ampliamente diferenciado. La coalición del Partido Revolucionario

Institucional (PRI) —con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal)— ganó la gubernatura, con Omar Fayad Meneses; no obstante, aunque tendrá mayoría en el Congreso estatal, por primera vez la oposición obtuvo un tercio de las diputaciones locales. En los municipios se muestra una distribución de alcaldías; el PRI gobernará la menor cantidad de municipios hasta ahora y el único que sorprendió fue el Partido Encuentro Social (PES), cuya integración se hizo con líderes y estructuras políticas oficialistas.

El desencanto ciudadano en la consolidación política

Las distintas reformas político-electorales desde 1977 han ido produciendo cambios en el conjunto del régimen político, en el sistema de partidos y en el comportamiento electoral ciudadano (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2011). Sin embargo, estas reformas no impactaron de manera uniforme a las elecciones en los estados; es decir, los procedimientos *universales* de la democracia se aplicaron de modo asimétrico en elecciones locales, dependiendo de la fuerza de los actores, de los partidos y de la robustez de las instituciones locales.

Desde la alternancia partidaria en 2000, se visualizaron problemas de transición-consolidación, entre ellos, las dificultades en las elecciones locales, "los puntos ciegos" o "huecos" en el proceso de democratización mexicano (Cornelius, 2001, p. 47). En este marco, Hidalgo ha presentado una resistencia a construir condiciones competitivas (Gómez Tagle, 1993), puesto que no sólo no ha habido alternancia local en la gubernatura, sino que han sido recurrentes los conflictos y la polémica en torno a leyes e instituciones que rigen las elecciones locales.

El proceso electoral municipal en Hidalgo en 2017, aunado a los comicios por la gubernatura y el Congreso local, se inscribe en una larga transición política inconclusa (Vargas, 2011 y 2017) de 40 años de hegemonía política y de partido predominante, que implica un bajo desarrollo en la competitividad electoral, con partidos poco arraigados en la geografía estatal y una cultura política de alto abstencionismo.

ISSN 1665-0921

La consolidación democrática comicial con imperfecciones ha dado cuenta de nuevos fenómenos en el comportamiento político, tales como las oscilaciones en la participación electoral, la desconfianza hacia los organismos electorales y la baja aceptación hacia los partidos, lo que genera un nuevo problema de credibilidad política (Bobbio, 1989, p. 51) y deterioro de las instituciones comiciales (Woldenberg, 2016). La fragmentación del voto y el abstencionismo en una nueva etapa de reformas recientes reflejan el desencanto ciudadano, como ha ocurrido en otros países, ante un sistema de partido declinante y la pérdida de confianza hacia la democracia (Montero, Gunther, Torcal, 1998, p. 14).

Contexto político local

Los partidos políticos no contribuyeron a generar una convocatoria de amplia participación ciudadana. El PRI formó la Coalición "Un Hidalgo con Rumbo", con los partidos antes mencionados; los opositores en un principio plantearon unirse en un frente, pero al final predominaron los intereses faccionales y de grupo. A la postre hubo cinco candidatos a gobernador y nueve partidos contendientes. Se regresó a un multipartidismo de baja competencia.

La reestructuración del organismo electoral local, fuertemente cuestionado en el pasado reciente por la subordinación al gobierno estatal, le correspondió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), a través de un aparatoso y costoso modelo. No obstante, en el IEEH permanecieron funcionarios provenientes del antiguo régimen, además de personas sin la menor experiencia ni capacidad. Como resultado, quedó un organismo electoral que tomó decisiones garrafales en cada etapa y que a punto estuvo de reventar la elección, al mostrar evidente parcialidad.

Una reforma política local de 2010 permitió ampliar el periodo de la administración municipal para que, en adelante, las elecciones fueran concurrentes, por lo que los gobiernos municipales salientes en 2016 duraron cuatro años, siete meses y 15 días, lo cual generó que la mayoría de los alcaldes empezaran a naufragar a falta de proyecto y plan de desarrollo

municipal. Las omisiones y los traspiés no se dejaron esperar: los abusos, la falta de transparencia, los malos manejos en el presupuesto, los actos de corrupción, las promesas incumplidas y, en conjunto, el mal gobierno fue la piedra de toque en el relevo de alcaldías.

Son los municipios la instancia de poder más débil de las instituciones locales, mucho más en esta entidad. Haber extendido el periodo de gobierno en las alcaldías condujo a una disputa descarnada, en la que no sólo los partidos políticos se enfrascaron, sino también grupos ciudadanos, organizaciones sociales y comunidades, los que estuvieron interesados en el rumbo de su ayuntamiento.

Tabla 1. Gobiernos municipales (2011-2016)

	Coalición	Partido
Partido Acción Nacional (PAN)	6	8
PRI	10	32
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	3	8
Partido del Trabajo (PT)	1	4
PVEM	0	5
Movimiento Ciudadano (MC)	0	2
Panal	0	5

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (2011).

Antes de la elección, la geografía municipal se encontraba dividida; de acuerdo con los resultados de las elecciones municipales de 2011, el PRI gobernaba 50% de los municipios, empero esto no fue un factor para que la oposición ganara terreno en elecciones primordiales, como las presidencia-

les de 2012 y las de diputados federales de 2015, incluso cuando nominalmente municipios grandes se encontraban gobernados por otros partidos.

El PAN ganó 14 municipios (seis en coalición con el PRD); entre éstos destacan Ixmiquilpan y Tulancingo. Por su parte, el PRD tenía 11 municipios (tres de ellos en esa coalición). El PT ganó cinco municipios. Los aliados del PRI tuvieron buena ganancia: el Panal gobernó cinco municipios y el PVEM igual cantidad. Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano, ganó dos, entre ellos Huejutla.

Contexto social y el *mal humor*

Las condiciones de vida de los 2 millones 858 mil 359 hidalguenses se encuentran entre las más bajas del país. En términos de las condiciones de marginación municipal, en 2010 el Consejo Nacional de Población (Conapo) indicó que había siete municipios de muy alta marginación, 14 de alta y 35 de marginación media, es decir, con déficits en salud, educación y alimentación. Sólo 28 municipios, una tercera parte, tenían baja o muy baja marginación (Roldán, 2015).

Para 2016 las condiciones sociales habían variado insignificantemente. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2015) muestran que entre 2012 y 2014 la pobreza extrema subió de 10 a 12 %, lo que indica el fracaso de la política social y la ineficacia en el uso del presupuesto, así como también la opacidad. Lo dicho se traduce en rezago educativo, deficientes servicios de salud, inseguridad social y bajos índices de alimentación y vivienda.

Las acusaciones sobre corrupción y por el manejo discrecional del presupuesto, sobre todo hacia el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y hacia su propia oficina, fueron acalladas por el gobierno de Francisco Olvera Ruiz. Sin embargo, al final de este sexenio se revelaron las denuncias millonarias en dependencias como Radio y TV de Hidalgo, el Instituto Estatal del Transporte y la Secretaría de Educación Pública (SEP), entre otras, ante la inacción del Instituto de Acceso a la Información Públi-

ca Gubernamental de Hidalgo (IAIPGH).[1] Más acusaciones de corrupción se fueron agregando; por ejemplo, por la entrega de notarías a funcionarios de su gobierno, sin que éstos hubieran cumplido con los requisitos legales.

A esto se suma la honda distancia del gobierno local con la problemática de los diferentes sectores de la sociedad:[2] descontento entre los empresarios porque se favoreció a grupos económicos externos; [3] falta de empleo; bajo presupuesto para apoyar al campo; políticas erróneas y fallidas que causaron descontento ciudadano, como el sistema de transporte Tuzobús[4] en el área metropolitana de Pachuca; desprecio a los derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil, etcétera.

En un descrédito a los partidos políticos, y a pesar de las restricciones que impuso la nueva ley electoral local, en más de 30 municipios (36% de 84) grupos sociales alentaron las candidaturas independientes. En un inicio se presentaron 46 personas con intenciones de contender, pero sólo cumplieron con los requisitos 42, quienes empezaron a recabar 3% de firmas; finalmente, quedaron únicamente 39 participantes, que pudieron registrarse en 28 municipios (Valera, 2016a).

En muchos ayuntamientos había descontento con los alcaldes a causa de obras mal hechas, incumplimiento de promesas, denuncias de corrupción, graves omisiones en los servicios públicos; en fin, la contienda municipal se convertía en un atractivo mayor que las elecciones de diputados y la gubernatura. Las elecciones del 5 de junio en Hidalgo tenían un interés principal: el de la lucha por los municipios, para tener alcaldes cercanos a la gente y, sobre todo, para contrarrestar a las autoridades municipales de ese momento, en su mayor parte cuestionadas y alejadas de los problemas de la sociedad. Esto fue lo que puso a hervir el caldero político.

---

1 En 2014 dos informes dieron cuenta de la opacidad: el Índice de Transparencia de la Disponibilidad Fiscal de las Entidades Federativas (Itdif), elaborado por la Consultora Aregional (2014), señalaba a Hidalgo en la posición 30 de 31, dada la baja disponibilidad y calidad de la información. Por otro lado, de acuerdo con el Índice de Derecho a la Información en México (Idaim), elaborado por Fundar (2014), de los 196 criterios evaluables, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Hidalgo era la que mayor número de deficiencias observaba en el país.

2 En un informe del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), se declaró a Hidalgo en el lugar 24 del Índice de Competitividad Estatal (*González*, 2014).

3 Entre los empresarios se generaron descontentos por la asignación de contratos de modo discrecional.

4 Las protestas contra la política de transporte fueron creciendo durante meses (*Criterio Hidalgo*, 2015).

ISSN 1665-0921

La selección de candidatos: el inicio del conflicto. Dedazo por Twitter

En Hidalgo, desde los años de la transición política, el momento culminante en las elecciones municipales fue la selección de candidatos. El PRI empezó a decaer estrepitosamente debido a que los métodos de selección de contendientes eran contrarios a las bases militantes e, incluso, a los grupos políticos mayoritarios (Vargas, 1991a y 1991b). En 2016 no fue la excepción, aunque el PRI cuidó la disciplina y la obediencia en las candidaturas de diputados locales y de gobernador, aun en esta última tuvo que *cerrar filas* para evitar la división interna. En los municipios no fue posible mantener la *unidad* ni, mucho menos, la unanimidad.

Esta etapa es crucial porque los grupos empiezan a cuestionar la selección de candidatos y se llega al desgaste. La dificultad de conciliar a los distintos grupos de presión y de interés, así como a priistas de las bases, se manifiesta en amplías muestras de inconformidad en el proceso de nominación de contendientes. Todo se sintetiza en lo siguiente: 1) fracturas muy marcadas en el municipio, 2) riesgo de que los partidos opositores aprovechen esta coyuntura para postular candidatos más populares, 3) pérdida de fe de los sectores priistas, 4) presencia del voto de castigo, 5) riesgo de ingobernabilidad, pues, aun ganando, el gobierno entrante no cuenta con consenso.

Esto ha llevado a que los municipios sean un espacio de disputa; principalmente, entre los partidos y los grupos de poder (incluso, el conflicto llega a veces a organizaciones sociales y populares de los ayuntamientos). En Hidalgo los antecedentes permitían prever una lucha campal en muchos de los municipios, o tal vez en todos.

La Coalición "Un Hidalgo con Rumbo", formada por el PRI, el PVEM y el Panal, también se extendió a los municipios, ya que en un convenio los partidos integrantes de la alianza acordaron participar en conjunto en 39 ayuntamientos, en los cuales el PRI encabezaría 22 fórmulas, y el PVEM y el Panal, 17. En total, el PRI tendría candidatos en 67 de los 84 municipios.

En el PRI se aprobó el método de *convención de delegados*, con el que se pretendía designar a los candidatos. Pero desde finales de 2015 los grupos políticos empezaron a mover sus piezas en los municipios. De manera or-

dinaria, los sectores del partido (la Confederación Nacional Campesina [CNC], la Confederación de Trabajadores de México [CTM], la Confederación Nacional de Organizaciones Populares [CNOP], la agrupación de jóvenes y de mujeres) y aun los empresarios (el Consejo Coordinador Empresarial [CCE] y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción [CMIC]) comenzaron a barajar nombres y listas. También inició la desbandada de funcionarios municipales, ya fuera para obtener la candidatura o para apoyar al grupo. En el Congreso local, 10 de 30 diputados pidieron licencia, esperando *brincar* a otro cargo.

En febrero de 2016 aún no estaba resuelto quién ocuparía la candidatura para gobernador, pero en los municipios ya había revuelo y ebullición. En pleno siglo XXI, los rituales se repitieron puntualmente: grupos de personas acudían a las oficinas del gobierno local, a las oficinas del PRI en Pachuca e, incluso, algunos se trasladaron al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en la Ciudad de México; otros, los menos, intentaron conseguir una cita en la Secretaría de Gobernación con Miguel Ángel Osorio Chong, para *recibir la venia*. Todo para ganar *el dedazo*. Los precandidatos llegaron hasta a pagar sus propias *encuestas* para conocer su posicionamiento.

La confrontación de intereses se presentó puntualmente. En los municipios se hablaba de que había de 10 a 20 candidatos. Lo cierto, en muchos casos, es que eran grupos opuestos que siempre se habían disputado el poder local: élites nuevas contra viejos cacicazgos y familias oligárquicas (Gálvez, 2016). Los líderes del PRI y el gobernador Francisco Olvera pedían insistentemente "guardar las formas y respetar los tiempos" e hicieron llamados a la "disciplina"; además, en su momento, el candidato Omar Fayad señaló que él no intervendría en la designación de candidatos a diputados o a alcaldes.

Dada la presión de las bases por abrir el proceso de selección, la Comisión de Elecciones del PRI aplicó una estrategia doble: por una parte, realizar una convención de delegados, que en la práctica resulta un *dedazo anunciado*, ya que los delegados tienen, regularmente, *línea*; por otra, desde el centro, publicar la convocatoria por bloques, es decir, por grupos de municipios, dejando a los más importantes y difíciles hasta el final, con el objetivo de retrasar la postulación para evitar divisiones. Pero no

ISSN 1665-0921

resultó; la presión fue creciendo y también las movilizaciones en torno a las nominaciones.

Los resultados de la designación por parte de la cúpula se dieron a conocer de una forma insólita y curiosa: el presidente del PRI, Alberto Meléndez Apodaca, informó día por día quiénes eran los *palomeados* a través de su cuenta de Twitter, con la frase "candidato de unidad", el nombre de la persona ganadora y el municipio correspondiente, lo que trajo contrariedades al interior de su partido, incluso del propio gobernador Olvera (Flores, 2016a).

La tardanza en la selección del PRI derivó en que otros partidos postularan a los precandidatos que se encontraban en precampaña. El PES empezó a canalizar a grupos descontentos con el procedimiento priista, sobre todo en la región de la Huasteca y en la sierra. En varios municipios las designaciones tuvieron sabor a imposición por parte de grupos de poder y cacicazgos, o influencia de diputados locales o federales. Lo dicho provocó decepción entre partidarios de precandidatos que no alcanzaron la postulación, fracturas y deserciones, que en algunos casos se realizaron abiertamente, y en otros, de manera reservada. Incluso hubo renuncias a la militancia priista. Sólo en tres ayuntamientos, Mixquiahuala, Atitalaquia y Tlanchinol, las designaciones cambiaron tras una veintena de protestas.

En los grandes municipios el PRI enfrentó el rechazo interno de las bases. Así sucedió en Pachuca, donde había dos fuertes grupos: los candidatos de Osorio Chong, el secretario de Gobernación, quienes perdieron frente a Mirna Hernández, impulsada por el gobernador Olvera. En Mineral de la Reforma, Ixmiquilpan, Huejutla, Zimapán, Huichapan, Tepeji del Río y Actopan, las designaciones efectuadas por los grupos de poder también enfrentaron el rechazo de las bases. Algunas candidaturas desechadas fueron rescatadas por otros partidos, como el PES, el PT, el PRD y hasta el PVEM.

La oposición se robustece con las adversidades

El PAN y el PRD, que no pudieron construir una alianza para la gubernatura, iniciaron negociaciones en febrero de 2016 para ir en coalición en 50 municipios (60%), considerando los buenos resultados que habían tenido

en 2011. El PRD aparte pactó coaligarse en nueve ayuntamientos más. En primera instancia, las coaliciones fueron aprobadas el 28 de febrero por el IEEH. Sin embargo, éstas fueron impugnadas por Movimiento Ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH), ya que de acuerdo con la ley electoral no se pueden hacer dos alianzas en el mismo proceso, lo cual fue una costosa pifia del organismo electoral, que no ejerció su función de legalidad y que pudo haber advertido esa imposibilidad.

El PRD negoció la alianza con el PAN sin haber disuelto una coalición con el PT para la gubernatura, la cual no prosperó pero fue registrada; entonces, el partido del sol azteca pretendió deshacer esta última y mantener la de mayor calado, pero el daño ya estaba hecho. La resolución del TEEH fue demoledora, pues no le permitió elegir una coalición entre las dos que había pactado y no aprobó la alianza con el PAN (Flores, 2016b). Lo dicho reposicionó los cuestionamientos de estos dos partidos hacia el IEEH, quienes lo acusaron de actuar con parcialidad y le pidieron al Consejo General del INE la atracción del proceso, es decir, que las autoridades federales se encargasen de la elección.

Con esta injerencia de los organismos electorales, los partidos se encaminaron solos al registro de sus candidatos a las alcaldías. Pero otro dictamen del IEEH generaría fuerte polémica y movilizaciones partidarias. Después del cierre del plazo para el registro de planillas municipales, en sesión del 23 de abril los consejeros electorales aprobaron el no registro de 97 planillas de partidos opositores al PRI, descartándolas de un plumazo; además, cometieron graves anomalías que deterioraron la legalidad. Al PAN le descartaron 41 de 78 planillas presentadas; al PRD, 16 de 75; a Movimiento Ciudadano, 12 de 74, y al PT, 25 de 56. Todo ello por no haber cumplido la paridad de género en la distribución de planillas ni la cuota de jóvenes menores de 29 años.

El caso más escandaloso de la decisión del IEEH fue que en el registro de las planillas del PAN los consejeros electorales quisieron corregirle *motu proprio* la plana y enmendar las insuficiencias, pero cometieron un fallo garrafal: las 78 planillas no estaban organizadas de acuerdo con el criterio de paridad de género, por lo que el órgano electoral decidió aplicar un *sorteo* y dejar a la suerte con una *tómbola* qué planillas descartaba; de ese modo dejó

fuera 15 candidaturas y 26 más fueron eliminadas por otras causas (*El Sol de Hidalgo*, 2016).

De por sí el PAN y el PRD habían tenido problemas en la selección de candidaturas; sus procesos internos no fueron precisamente tersos. En el PAN exigían que se les otorgaran "las candidaturas a militantes y evitar que [hubiera] externos al 'blanquiazul'" (Pacheco, 2016); incluso, en algunas asambleas acusaron de imposición de candidatos y en una el TEEH invalidó una candidatura. En el PRD se señalaron la discrecionalidad y la imposición del grupo de Guadarrama Márquez, por controlar candidaturas municipales y de diputados. Lo mismo sucedió en Movimiento Ciudadano, en el que el Grupo Universidad, de Gerardo Sosa Castelán, tomó el control con el beneplácito de su dirección nacional.

En conjunto, esto causó la efervescencia que les faltaba a las campañas, ya que las de gobernador y las de diputados no *prendían*. Alertó y movilizó a los partidos afectados y en los municipios descartados se empezaron a realizar protestas contra el IEEH, pues sus actos se percibieron como maniobras para favorecer al PRI. También se posicionó el tema en redes sociales y en la opinión pública, que encontró sospechas y suspicacia sobre el órgano electoral. Esto hizo que los electores volvieran la atención a la disputa comicial municipal.

El PAN, el mismo 23 de abril, intentó *tomar*, con 300 personas, las oficinas del IEEH, que fueron custodiadas por el cuerpo de granaderos; aun su candidato a gobernador, Francisco Xavier Berganza, lanzó improperios contra los consejeros electorales, pidiendo su renuncia. En Mineral de la Reforma, municipio metropolitano integrado a Pachuca, una protesta de inconformes fue disuelta con gases lacrimógenos. En una medida de presión más fuerte, e inédita, el PAN organizó una marcha hacia la Ciudad de México, en la que se obstruyeron calles y avenidas, para ir al INE, en donde presentó la solicitud de "atracción de las elecciones" por la parcialidad del IEEH. Fueron tan insistentes los detractores que el candidato del PRI a la gubernatura, Omar Fayad, salió en defensa del organismo electoral en varias ocasiones (*Criterio Hidalgo*, 2016).

Los partidos afectados por el descarte de 81 planillas, el PAN, el PRD y el PT, impugnaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fe-

deración (TEPJF), cuando el PRI y su coalición, el PES y el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) ya hacían campaña. En varios municipios seguían las protestas; por ejemplo, en Villa de Tezontepec se declararon en resistencia civil. Las acusaciones contra el IEEH siguieron como punto central de los ataques mediáticos.

Después de dos semanas, la Sala Regional Toluca del TEPJF le dio un nuevo revés al IEEH al revocar el descarte de planillas que realizó; señaló que éste fue omiso e incumplió el derecho de audiencia para que los partidos pudieran hacer sustituciones y subsanar observaciones (Valera, 2016b). Los partidos pudieron hacer cambios y corregir los errores; tuvieron dos nuevos plazos para el registro y, finalmente, el IEEH sesionó el 8 de mayo, cuando aprobó 56 planillas para el PT, 76 para el PAN y 75 para el PRD.

La campaña electoral: crece la efervescencia

Las decisiones del IEEH, si bien retrasaron el inicio de las campañas de muchas planillas municipales, también dieron visibilidad a varias candidaturas, además de que en numerosos municipios se movilizaron las bases partidistas en protestas y manifestaciones, lo que les dio un refuerzo inesperado ante el electorado. Mientras las campañas de gobernador y de diputados transcurrían sin pena ni gloria, en los municipios había una batalla real por llegar al gobierno.

En algunos municipios había de antemano movilización contra decisiones del gobierno estatal o municipal, lo cual dio revuelo a las campañas: en Epazoyucan había una oposición contra la empresa Minera del Norte, cuyo proyecto era trasladar a ese municipio 90 mil toneladas de *jales*, tierra blanca extraída de las minas; en San Miguel Tlaxiaca se formó un fuerte movimiento para impedir que se implantara un basurero industrial; en Zapotlán diferentes grupos ciudadanos rechazaron un basurero metropolitano; en El Cardonal, Tenango de Doria y Atotonilco de Tula también hubo movilizaciones, contra el gasoducto de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En Ixmiquilpan las comunidades rurales estaban enardecidas por el retraso de la licencia para el alcalde Cipriano Charréz, quien la pidió para

ISSN 1665-0921

competir por la diputación local; tuvo que actuar el TEPJF para que el Congreso local interviniera. Lo dicho reforzó la presencia de este candidato entre las comunidades y los municipios de la región, lo cual le permitió un gran caudal de votos para el PAN. En Tula de Allende había gran movilización por la falta de transparencia en el uso del presupuesto por parte del alcalde saliente. En Pachuca y el área metropolitana había un descontento por el sistema de transporte Tuzobús, los parquímetros, los trabajos en la plaza Independencia y el Reloj Monumental, y la concesión de recolección de basura a una empresa privada. En la marcha sindical del primero de mayo se hicieron patentes estas y otras inconformidades, como la del magisterio disidente.

Por primera ocasión se abrieron los debates en campañas municipales; pero el IEEH centralizó la organización de algunos de ellos, hubo en pocos municipios y con escasa difusión e impacto, exclusivamente por el canal de YouTube de este instituto. Como ha sido reiterada costumbre, el PRI se opuso a que se organizaran debates; en algunos ayuntamientos los candidatos priistas no acudieron y en otros, como en Pachuca, los candidatos fueron casi obligados a asistir. El de la capital fue el que más llamó la atención, a pesar de haber sido en sábado a mediodía, es decir, en un horario poco visto. Tal parece que el IEEH procuró que no causaran repercusión y que no hubiera una verdadera presentación de propuestas de los candidatos.

En los municipios no faltó la *guerra sucia* ni las intentonas de violencia e intolerancia. En Emiliano Zapata la candidata del PRI fue amenazada de muerte, en una manta firmada por "el Patrón de la familia", para que renunciara. En Alfajayucan falsificaron un diario local para causar confusión. En Huazalingo la candidata de Morena, Estefana Lucero Marcos, fue agredida por militantes del PRI. En Atlapexco retuvieron a la candidata priista por querer dar regalos. Una periodista en Tula de Allende fue golpeada por agentes de seguridad municipal por denunciar una bodega con despensas. En Pachuca hubo reparto de propaganda negra contra la candidata del PAN, Yolanda Tellería. En Jaltocán dos comunidades le bloquearon el acceso a la candidata del PRI. Lo mismo sucedió en Ixmiquilpan; en este municipio hubo golpes y conatos de violencia. De igual modo ocurrió en Actopan, Huejutla, Calnali, Atlapexco, Huautla, Tizayuca y Yahualica, entre otros.

En el cierre de las campañas, las denuncias por el uso electoral de los programas sociales se produjeron en varios municipios. En Tulancingo acusaron al PRI de utilizar medios prohibidos por la ley; en varios lugares hubo denuncias por entrega de despensas; las más escandalosas fueron en Mineral de la Reforma, Emiliano Zapata, Francisco I. Madero y Tula de Allende, donde encontraron bodegas de éstas pertenecientes a candidatos del Revolucionario Institucional. En Chapulhuacán detuvieron a dos tráileres repletos de cemento, láminas y tinacos. Todo ello para continuar el clientelismo y la compra del voto (Valera, 2016a).

Hubo, además, encuestas que daban datos inciertos, sobre todo en Pachuca; candidatos independientes que con su presencia alentaron la redistribución del voto; en algunos municipios, pactos para cerrar filas o solicitudes de declinación de alguna candidatura, sobre todo entre el PAN y el PRD, aunque también entre MC y el PRD, como en Tezontepec de Aldama y Ajacuba; declinaciones de último momento para apoyar al más fuerte, como en Ixmiquilpan y otros municipios; también se establecieron *retenes* ciudadanos de *caza mapaches* en la sierra y la Huasteca, Calnali, Yahualica y Lolotla… En fin, las condiciones y la coyuntura mostraron que los ánimos estaban *calientes*, y generaron una real incertidumbre en la mayoría de los ayuntamientos.

Jornada y resultados electorales

A pesar de que los funcionarios estatales dijeron que no había *focos rojos* o peligros para que los 2 millones 22 mil 618 electores salieran a las 3 mil 664 casillas en los 84 municipios, lo cierto es que se establecieron dispositivos fuertes de seguridad que se reforzaron en algunas regiones, principalmente en la Huasteca y Valle del Mezquital. En los tres días anteriores a la elección, que corresponden a la veda de proselitismo, el nerviosismo político había dejado saldo de confrontación en varios municipios. En Huejutla y Atlapexco, Atotonilco el Grande y Huasca se dieron enfrentamientos que dejaron heridos.

ISSN 1665-0921

El domingo 5 de junio no dejaron de presentarse anomalías. Hubo conatos de violencia a lo largo del día en varios municipios, como Huejutla y Tezontepec de Aldama, ambiente que se recrudeció al momento del cierre de casillas. Se realizaron denuncias por compra de votos y entrega de despensas el día anterior y por la mañana del domingo, además del reparto de propaganda negra en Pachuca, Actopan y Mixquiahuala. En la capital fue detenido un líder municipal del PAN por denunciar el reparto de propaganda negra. En Chilcuautla hubo robo de material electoral en una casilla (véase Cabañas, 2016, p. 14).

La Iglesia católica distribuyó masivamente en todos los municipios el boletín *Desde la Fe, Semanario de la Iglesia Católica* (2016) que contenía llamados a la participación, pero con un mensaje de "no botes tu voto", orientando a los feligreses a elegir:

> a quien, después de un atento escrutinio, consideres que te puede representar defendiendo los valores, principios e ideas que van en consonancia con lo que Dios nos pide para la vida digna del hombre, la integridad de la familia como Dios la concibió y la defensa de la vida desde su concepción hasta su fin natural.[5]

En el cierre de casillas la tensión creció en muchos municipios, como en Huejutla, donde se enfrentaron militantes del PRI y del PES. La guerra en redes sociales y mensajes telefónicos había sido intensa. Otro fallo en la organización electoral fue el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), pues se dijo que estaba blindado y que iba a dar resultados a partir de las 19 horas, pero a las 20:30 horas éstos todavía no aparecían. Los reporteros que cubrían el evento empezaron a hablar de una "caída del sistema". Más tarde los resultados empezaron a fluir a cuenta gotas y, extrañamente, se dieron por bloques de datos, lo cual es impensable en un sistema de cómputo. Había mucha incertidumbre, ya que los primeros datos que ingresaron fueron los de los centros urbanos, Pachuca, Mineral de la Reforma, Huejutla, Actopan, Ixmiquilpan, que eran adversos al PRI en los tres comicios.

---

[5] El 5 de junio, en varias parroquias de Pachuca sacaron dípticos donde la parte medular era "defendamos la familia y el futuro de la humanidad" y explícitamente pedían firmar contra la reforma de Enrique Peña sobre el matrimonio igualitario.

Voto diferenciado y castigo a las malas administraciones

En los tres comicios en disputa hubo cambios notables en las preferencias de los electores. Los resultados muestran continuidad con las estructuras políticas hegemónicas, pero también la existencia de un voto de castigo, sobre todo en el ámbito municipal y en diferentes distritos.

En la gubernatura, de acuerdo con los resultados oficiales del cómputo, Omar Fayad, de la coalición del PRI, obtuvo 43.6% de la votación, con una distancia de 15 puntos con respecto a Francisco Javier Berganza, del PAN, quien consiguió 27.6% de los sufragios. Por su parte, José Guadarrama, del PRD, tuvo 14.4%; Salvador Torres Cisneros, de Morena, 7.4%, y Velia Ramírez Trejo, del PT, 2.7% (Vargas, 2017).

De los 18 distritos de mayoría relativa, el PRI perdió en seis, los principalmente urbanos, lo que fue un resultado inédito; es decir, sólo ganó en los distritos rurales, "del voto verde". El PAN obtuvo el triunfo en cinco distritos; el PRD, en uno, en la sierra de Zimapán, en el Valle del Mezquital.

En los 84 municipios se produjo una verdadera confrontación, en la cual se dio una intensa alternancia, por lo que también en este ámbito el PRI y sus coaligados sufrieron el peor descalabro de la historia. Así, se puede observar que los principales candidatos a gobernador muy poco influyeron en los triunfos municipales. Sobresale el caso de Omar Fayad, quien, pese a que obtuvo la mayoría en la gubernatura, no aseguró los triunfos municipales de su partido. Fue en este último nivel donde se dio la disputa electoral, pero no alcanzó para generar cambios en el Congreso y la gubernatura; es decir, en los ayuntamientos hubo una dinámica de contienda específica. El PRI ganó 16 municipios de manera directa y 12 en coalición, en total 28, mas perdió en las principales ciudades, como el área metropolitana de Pachuca, con Mineral de la Reforma y Epazoyucan, aunque recuperó Tulancingo de Bravo.

El PAN se levantó como el ganador en 16 alcaldías, canalizando el *voto de castigo*, sobre todo en las ciudades principales, entre ellas Pachuca e Ixmiquilpan. El partido elbista, el Panal, obtuvo siete alcaldías, con las que superó el número de 2011, y logró una ciudad importante, Tepeji del Río. El PRD ganó 12. El PES fue la otra sorpresa, al obtener siete municipios. El

ISSN 1665-0921

PVEM ganó cinco en solitario y ninguno en coalición. MC se hizo de tres con apoyo del Grupo Universidad, de Gerardo Sosa Castelán. El PT obtuvo el triunfo en cuatro; Morena, en uno, y un independiente ganó en Tlanalapa. Esto generó un nuevo mapa geopolítico municipal (véase tabla 2).

Tabla 2. Triunfos y gobiernos municipales (2016-2020)

	Coalición	Partido
PAN	0	16
PRI	12	16
PRD	0	12
PT	0	4
PVEM	0	5
MC	0	3
Panal	3	4
PES	0	7
Morena	0	1
Independiente	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en IEEH (2016).

Conflictos poselectorales

Después de la jornada electoral vino la etapa de lo contencioso. Las querellas de los partidos por las irregularidades dentro del proceso, los resultados de las elecciones de gobernador y de diputados pasaron a segundo plano para los electores. Esta etapa recordó a lo que aconteció 30 años antes, en

el inicio de la transición, con elecciones hegemónicas y una frágil legitimidad abiertamente cuestionada (Vargas, 1991a, p. 48). Como en los viejos tiempos, se habló de "fraude electoral", hubo denuncias de anomalías, y protestas y movilizaciones en más de 40 municipios.

Entre el 5 de junio y el cómputo municipal y la entrega de constancias de mayoría, se desataron fuertes impugnaciones. Inicialmente el PAN iba a impugnar 10 municipios, y el PRD, cinco, pero la lista fue creciendo conforme pasaban los días. A ese trance de querella jurídica insólita le entró el PRI. La guerra de las desconfianzas estaba al por mayor. Por ejemplo, en Santiago Tulantepec agredieron a quienes dijeron ser empleados del IEEH y pretendían abrir un paquete para incorporar un recurso de queja; inmediatamente militantes del PAN y del PRD los acusaron de querer "hacer fraude". En San Agustín Tlaxiaca cientos de personas hicieron una marcha y tomaron las oficinas del comité municipal del IEEH, también en protesta contra el fraude (Andrade, 2016); en otra veintena de municipios había inconformidad con los resultados.

En las sesiones de cómputo municipal se reportaron violencia y tensión en varios municipios (Paniagua, 2016). Se señaló que fuera de los comités municipales se encontraba gente pretendiendo inmiscuirse o irrumpir en las oficinas; en cerca de 10 hubo incidentes y policías de seguridad pública tuvieron que intervenir, entre ellos Cuautepec, Santiago Tulantepec y Huejutla. Varias sesiones de cómputo se alargaron, lo que recrudeció la tensión. Incluso el PRI exigió el recuento "voto por voto" en algunos lugares, por ejemplo en Huejutla.

Inusitadamente, a pesar de los cómputos, las protestas continuaron en algunos municipios. En Yahualica, Atlapexco, Tula de Allende y Cuautepec los candidatos oponentes se juntaron para protestar contra los resultados, que favorecieron al PRI (Porter, 2016). Por su parte, el Revolucionario Institucional también organizó protestas, como en Zapotlán de Juárez y San Felipe Orizatlán, en las que exigía el conteo "voto por voto, casilla por casilla". Las protestas por los resultados se tradujeron en 107 juicios de inconformidad, que atendió el TEEH, de los cuales 77 fueron para municipios (Torres, 2016; véase la tabla 3).

ISSN 1665-0921

Tabla 3. Juicios de inconformidad poselectoral en el ámbito municipal

Partido	Cantidad de juicios
PAN	10
PRI	22
PRD	16
PT	4
PVEM	1
MC	4
Panal	4
PES	5
Morena	2
Coalición PRI	2
Independientes	7

Fuente: TEEH (2016).

El TEEH, en medio de demandas de imparcialidad, resolvió en la mayoría de los casos confirmando los resultados de los cómputos municipales, excepto en Omitlán de Juárez, cuya elección fue anulada; en otros casos se excedió en la función de legalidad y no entró al fondo, como en Tula y Nopala, donde se encontraron bodegas de despensas del PRI y el PVEM, lo que no fue considerado. Mientras el órgano jurisdiccional resolvía, algunos municipios mantuvieron las protestas; fue el caso de San Salvador, El Arenal y Atlapexco, que acusaron a los comités municipales electorales de ser cómplices de las irregularidades.

En un primer análisis de los resultados en el ámbito municipal, se observa que se produjo una expresión ciudadana inusitada: en 50 de 84 municipios (60 %) hubo alternancia partidaria respecto de los gobiernos instalados en 2011, lo cual significó un revés a las malas administraciones (no sólo del PRI, que tenía la gubernatura) y una explícita voluntad de cambio. El desempeño electoral del Revolucionario Institucional en los municipios no estuvo del todo bajo, ya que mantuvo 13 en su poder y pudo recuperar nueve ayuntamientos, entre ellos plazas importantes, como Tulancingo de Bravo, la segunda de mayor población, y Huichapan, cuna del grupo político de la familia Rojo Gómez. Sin embargo, no le funcionó la coalición, sobre todo porque el PVEM y el Panal no lo apoyaron lo suficiente. Por su parte, Nueva Alianza sí superó el número de victorias de 2011.

En zonas tradicionalmente del PRI el voto duro fue insuficiente, pues se resquebrajó el sufragio corporativo y clientelar, sobre todo de organizaciones campesinas regionales, como es el caso del Valle del Mezquital, donde predomina el Consejo Supremo Hñahñu (CSH), dominado por la familia Pedraza, cuyos miembros han tenido cargos locales, diputaciones y alcaldías, pero que en esta ocasión los perdieron todos. En la región Huasteca las familias oligárquicas y caciquiles que dominan municipios fueron derrotadas o se cambiaron a otro partido, principalmente al PES, de cuño oficialista, como sucedió con las familias Badillo y Murillo; ahí fueron vencidas la Unión Regional de Ejidos y Comunidades (Urechh) y la CNC. En ambas regiones el voto se trasladó a otras fuerzas igualmente clientelares, como al PES, y en el Mezquital a la que siguen la familia Charréz y sus patrocinadores, quienes son afines al PAN.

En el caso de la zona metropolitana de Pachuca, las organizaciones de la CNOP, tanto sindicales como empresariales, fueron derrotadas por grupos de empresarios integrados al PAN y por un consistente voto de rechazo de la clase media a causa de políticas gubernamentales locales.

El PAN obtuvo el triunfo en 16 municipios, en dos más que en 2011; no obstante, los éxitos logrados fueron significativos, ya que prácticamente ganó los municipios del área metropolitana de Pachuca (Mineral de la Reforma y Epazoyucan), lo que le permitió conseguir tres diputaciones en esta región, además de ciudades importantes, como Ixmiquilpan, Ápan y Zimapán.

ISSN 1665-0921

El PES, con base principalmente en exmilitantes del PRI y el PRD, así como en exfuncionarios del gobierno de Osorio Chong, y extrañamente con muchos recursos, fue el que dio un gran campanazo en su primera aparición en elecciones locales; instalado en la región Huasteca, pudo extenderse a otras zonas. Dentro de los siete municipios ganados, obtuvo ciudades emblemáticas y de importancia regional, como Huejutla, Actopan, Molango, Atotonilco de Tula, Calnali y Yahualica.

El PRD fue de los perdedores, puesto que, a pesar de haber ganado 12 municipios, uno más que en 2011, su desempeño fue bajo y su candidato a gobernador, José Guadarrama, sólo ayudó con los triunfos en la región de la Sierra Gorda, con lo que este partido logró su primera victoria en la diputación del distrito de Zimapán. De esas 12 victorias, en seis de ellas pudo repetir y retener plazas, como en San Salvador, Metztitlán y Huazalingo.

Con respecto a la Coalición "Hidalgo con Rumbo", el voto del PVEM se estancó y el desempeño del Panal, aunque tuvo más victorias, no fue extraordinario; por el contrario, perdió municipios de relevancia y sólo obtuvo plazas rurales y de baja densidad económico-poblacional. El PT, que en la campaña parecía agonizante, se levantó con cuatro triunfos, de los que sobresale Mixquiahuala.

De Movimiento Ciudadano se tenía una expectativa mayor, ya que se presentó reforzado con el Grupo Universidad, y funcionarios y profesores universitarios apoyaron las campañas. Finalmente, sólo ganó en tres municipios, de los que sobresalen Tezontepec de Aldama y Zacualtipán; no obstante, logró duplicar su votación respecto a 2011. En cuanto a Morena, aunque tuvo candidato a gobernador en su primera elección local y se alimentó de deserciones del PRD, esto no fue suficiente; incluso con las visitas de Andrés Manuel López Obrador, quien no ayudó más que a la victoria en Chilcuautla, región del Valle del Mezquital.

A pesar de las restricciones legales administrativas y operativas contra los candidatos independientes, y aunque sólo ganó uno, en Tlanalapa, notamos que sí produjeron un efecto en el electorado, ya que en algunos municipios obtuvieron más de una tercera parte de la votación y fueron una opción real para un segmento de electores; por ejemplo, en Acaxochitlán, Huichapan, Progreso, San Salvador y Santiago de Anaya los independientes

obtuvieron el segundo lugar; en Acatlán, Jacala, Tepeapulco y Tasquillo consiguieron el tercero. En elecciones muy cerradas, la presencia de candidatos independientes fragmentó el voto e incrementó la incertidumbre; fue el caso de Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca y Agua Blanca (véase tabla 4).

Tabla 4. Candidatos independientes

Posición	Cantidad
Primer lugar	1
Segundo lugar	5
Tercer lugar	4

Fuente: Elaboración propia.

La gran realidad de estas elecciones de ayuntamientos es que, inversamente a la intensidad, la efervescencia y la alternancia, el abstencionismo creció significativamente, pues hubo un promedio de 39% de asistencia a las urnas, es decir, una muy baja participación. A pesar de la cercanía de este tipo de administración para los electores, ningún municipio pasó de 50%, ni siquiera en donde la disputa por el voto fue dura e, incluso, violenta: Ixmiquilpan, Huejutla, Pachuca, Mineral de la Reforma, Zimapán. De los 84 municipios, sólo 37 rebasaron la franja de 40% de participación, pero la gran mayoría (47) estuvo en el borde de 30%. Quiere decir que la cultura política sigue siendo una asignatura pendiente, y que la desconfianza y la poca credibilidad de los partidos continúan.

Conclusiones

Esta elección local en el estado de Hidalgo presenta elementos novedosos en el análisis electoral y en la perspectiva histórica. Si bien los comicios

municipales formaron parte de un proceso político local más amplio (junto con el sufragio por diputaciones locales y por la gubernatura), la dinámica de constituir procesos más cercanos a la población y al electorado, y donde los grupos locales tuvieron más posibilidad de intervenir, desencadenó en las elecciones de ayuntamientos verdaderas batallas por el poder municipal.

Aun así, las tres elecciones se inscribieron en un patrón de continuidad, no sólo por los resultados, en los que el PRI ganó la gubernatura y la mayoría en el Congreso local, sino por las condiciones legales, en las cuales las reformas políticas federal y local, así como la reintegración del IEEH y del TEEH no garantizaron la legalidad, la imparcialidad ni la independencia en la organización de las elecciones; de esta manera, en su conjunto quedan como organismos poco confiables y de actuación parcial ante los ojos de la opinión pública. Percepciones muy parecidas a las que se dieron en los inicios de la transición, 30 años atrás, con protestas, desconfianza y denuncias casi generalizadas por irregularidades.

La disputa y la alternancia en 50 de 84 municipios indican un gran descontento ciudadano, principalmente contra los gobiernos locales. Ese *mal humor social*, que se manifestó en la movilización ciudadana por el pésimo desempeño de las administraciones salientes, se canalizó de diversas formas en las redes sociales; en la organización de cuestionamientos por la falta de transparencia, las malas decisiones y la corrupción, lo que generó el uso del voto para castigar a los gobernantes; no obstante, la inconformidad no se pudo mostrar con mayor impacto, dadas las débiles opciones partidarias para la gubernatura —que se fragmentaron— y la falta de proyectos con alternativas populares.

Si bien en los municipios hidalguenses todavía predominan los grupos políticos, los cacicazgos y las familias poderosas que hegemonizan el poder local, y que cambian de partido cuando les conviene para preservar intereses económicos, como ocurrió cuando optaron por el PES en la región Huasteca, en 2016 la lucha por los ayuntamientos dio lugar a expresiones sociales distintas; así, aun partidos que regularmente no se asocian a demandas sociales arroparon y canalizaron manifestaciones activas contra políticas gubernamentales; de esta manera, en muchos casos el voto ciudadano pudo resquebrajar el apoyo de oligarquías bien arraigadas.

Con todo, los procesos electorales siguen sin ser eventos de interés para los hidalguenses, ya que el abstencionismo fue muy alto. La cultura política de la entidad sigue estancada entre el clientelismo y la apatía, o por el desencanto ante la falta de opciones populares. También es cierto que sigue creciendo la desconfianza ciudadana y que baja la credibilidad ante los partidos y las instituciones políticas.

La reconfiguración del nuevo mapa municipal, con una redistribución mayor del poder local, dada la piramidal posición del sistema político, no podrá de manera aislada generar mejores condiciones para lograr mayores presupuestos; además, se tienen como obstáculos la debilidad política y la indefinición ideológica de casi todos los triunfadores que llegaron a la silla municipal. La movilización y el descontento social sólo podrán generar consecuencias en la medida en que se apoyen y materialicen en fuerza organizada, comités y asociaciones ciudadanas que participen en nuevas políticas sociales y, sobre todo, en la vigilancia y el cumplimiento de los gobiernos locales.

Fuentes de consulta

Andrade, Daniela (2016). "Toman instalaciones del IEEH; exigen anulación de elección". *Quadratín Hidalgo*. Disponible en https://hidalgo.quadratin.com.mx/

Bobbio, Norberto (1989, 1 de mayo). "La crisis de participación". *Nexos*, 137. Recuperado de http://www.nexos.com.mx/?p=5442

Cabañas, Marco (2016, 5 de junio). "Se confirma que las actuales han sido las campañas más cochinas en los últimos años". *Diario Plaza Juárez*. Recuperado de http://plazajuarez.mx/index.php/region/item/39811-se-confirma-que-las-actuales-han-sido-las-campanas-mas-cochinas-en-los-ultimos-anos

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). "Informe de los resultados de medición de la pobreza en Hidalgo, 2014". Recuperado de http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

Consultora Aregional (2014). Índice de Transparencia de la Disponibilidad Fiscal de las Entidades Federativas. Recuperado de https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/transparencia/ITDIF_2014_Resultados.pdf

Cornelius, Wayne (2001). "Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana". En Reynaldo Ortega (Ed.), *Caminos a la democracia* (pp. 241-266). México: El Colegio de México.

Criterio Hidalgo (2015, 20 de agosto). "2 mil personas marchan en contra del Tuzobús; cierran estaciones". Recuperado de http://www.criteriohidalgo.com/sos/2-mil-personas-marchan-en-contra-del-tuzobus-cierran-estacio

Criterio Hidalgo (2016, 27 de abril). "Respalda Fayad a IEEH en decisión de bajar candidaturas". Disponible en http://www.criteriohidalgo.com/

Desde la Fe, Semanario de la Iglesia Católica (2016, 5 de junio). "No botes tu voto".

El Sol de Hidalgo (2016, 24 de abril). "Descartan 84 planillas por incumplir requisitos o paridad". Disponible en https://www.elsoldehidalgo.com.mx/

Flores, Marisol (2016a, 9 de marzo). "Designan a Mirna candidata en Pachuca y no le avisan a Olvera". *Quadratín Hidalgo*. Recuperado de

https://hidalgo.quadratin.com.mx/politica/Designan-a-Mirna-candidata-en-Pachuca-y-no-le-avisan-a-Olvera/

Flores, Marisol (2016b, 16 de marzo). "Torpezas del IEEH y PRD tumban alianza con el PAN". *Quadratín Hidalgo*. Recuperado de https://hidalgo.quadratin.com.mx/politica/Torpezas-del-IEEH-y-PRD-tumban-alianza-con-el-PAN/

Fundar (2014). "Índice de Derecho a la Información en México". Disponible en http://idaim.org.mx/

Gálvez, Alejandro (2016, 3 de marzo). "Alcaldías y diputaciones, botín de unas cuantas familias". *Quadratín Hidalgo*. Recuperado de https://hidalgo.quadratin.com.mx/politica/Alcaldias-y-diputaciones-botin-de-unas-cuantas-familias/

Gómez Tagle, Silvia (1993). *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*. Ciudad de México: G. V. Editores.

González Velázco, Nathaly (2014, 27 de noviembre). "Estancada competitividad de Hidalgo, revela IMCO". *Ruta.* Disponible en www.periodicoruta.com/

Granados Chapa, Miguel Ángel (1982, marzo). "La rebelión en la aldea". *Nexos*, 51, 23-27.

Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (2011). "Datos de actas de cómputo". Disponible en http://www.ieehidalgo.org.mx/

Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (2016). "Resultados electorales". Disponible en www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=125

López Monjardín, Adriana (1986). *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*. México: Siglo XXI.

Montero, José Ramón; Gunther, Richard; y Torcal, Mariano (1998, julio-septiembre). "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección". *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83, 9-49.

Pacheco, Ángel (2016, 5 de abril). "Exigen al blanquiazul posiciones a militantes". *La Crónica de Hidalgo*. Disponible en http://www.cronicahidalgo.com/

Paniagua, Fernando (2016, 9 de junio). "Cómputos en consejos municipales, con un clima tenso, dice IEE". *Criterio Hidalgo*. Recuperado de

http://www.criteriohidalgo.com/noticias/politica/computos-en-consejos-municipales-con-un-clima-tenso-dice-iee

Porter, Rosa Gabriela (2016, 13 de junio). "Juicios de inconformidad". *La Crónica de Hidalgo*. Recuperado de http://www.cronicahidalgo.com/2016/06/juicios-de-inconformidad/

Roldán Cruz, Edgar Iván (2015). *Organización económica y desarrollo regional del estado de Hidalgo: pasado y presente*. México: El Colegio del Estado de Hidalgo, A. C.

Torres, Yuvenil (2016, 30 de junio). "Latentes elecciones extraordinarias por las impugnaciones". *Criterio Hidalgo*. Recuperado de http://www.criteriohidalgo.com/noticias/politica/latentes-elecciones-extraordinarias-por-las-impugnaciones

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (2016). *Año 2016. Actividad jurisdiccional*. Recuperado de teeh.org.mx/portal/images/estadisticajudicial/ESTADISTICA2016.pdf

Valera, Víctor (2016a, 10 de abril). "El Instituto Electoral de Hidalgo valida firmas de 39 candidatos independientes". *CNN-Expansión*. Recuperado de http://expansion.mx/2016/04/10/el-instituto-electoral-de-hidalgo-valida-firmas-de-39-candidatos-independientes

Valera, Víctor (2016b, 3 de mayo). "Tribunal revive a PAN y PRD y hunde a IEE". *El Independiente de Hidalgo*. Recuperado de https://www.elindependientedehidalgo.com.mx/archivo/2016/05/327257

Vargas González, Pablo (1991a). "Hidalgo: dos elecciones locales después de 1988". *Revista Iztapalapa*, 23, 117-130.

Vargas González, Pablo (1991b). "La insurgencia municipal en Hidalgo 1984-1987". En Jorge Alonso y Silvia Gómez Tagle. *Insurgencia democrática: las elecciones locales* (pp. 47-62). México: Universidad de Guadalajara.

Vargas González, Pablo (2011). "Hidalgo, 4 de julio de 2010: la disputa entre continuismo y alternancia". *Estudios Electorales, Revista SOMEE*, 10. Recuperado de https://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/37/pdf

Vargas González, Pablo (2017). "Hidalgo 2016: continuidad y cambio en tres elecciones locales". En René Valdivieso *et al.*, *México 2016. Elecciones bajo nuevas reglas. Cambios y continuidades en comicios lo-*

cales (pp. 157-183). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Universidad Autónoma de Aguascalientes / Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Woldenberg, José (2016, 29 de diciembre). "La fragilidad de la democracia". *Reforma*. Recuperado de http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=104037&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=104037

Woldenberg, José; Salazar, Pedro; y Becerra, Ricardo (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas* (cuarta edición). México: Ediciones Cal y Arena.

Las elecciones locales en Baja California: entre el bipartidismo en alternancia y la decepción abstencionista, 1983-2016[1]

Local Elections in Baja California: Between Bipartisan Alternations and Abstentionist Disappointment, 1983-2016

Luis Carlos López Ulloa*

Artículo recibido el 8 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 8 de enero de 2018. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 213-248

Resumen

En el artículo se hace un recuento de los procesos electorales en Baja California. Se estableció como objetivo explicar cómo se consolidó el bipartidismo en alternancia en la entidad entre 1983 y 2016. Mediante un análisis cuantitativo y considerando el margen de victoria y la competitividad, se puede afirmar que el bipartidismo se ha mantenido como resultado constante de los procesos electorales en el estado, aunque con un alto abstencionismo. A partir de los resultados de las elecciones intermedias de 2016, es visible que,

[1] El presente artículo es producto de la investigación "Orígenes de la identidad de las comunidades políticas de Baja California. De la hegemonía del PRI al bipartidismo en alternancia", el cual fue registrado por el autor ante la Coordinación de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), con número 326/1694.

* Es doctor en Estudios del Desarrollo Global por la UABC, maestro en Educación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Itesm) y licenciado en Historia por la UABC. Labora como profesor de tiempo completo en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UABC, campus Tijuana. Sus líneas de investigación son estudio de comunidades, biografías políticas y procesos electorales. Correo electrónico: luis.lopez5@uabc.edu.mx

si bien continúa el bipartidismo, muestra señales de debilitamiento por el declive porcentual de los votos obtenidos.

Palabras clave: elecciones en Baja California, sistema electoral, sistema político, votos, abstencionismo, bipartidismo.

Abstract

This article describes the electoral processes in Baja California. Its objective is to explain how bipartisanship was consolidated through elections that led to party alternation between 1983 and 2016. Through a quantitative analysis that considers margins of victory and competitiveness, the article argues that a bipartisan system was the result of state-wide electoral processes, albeit with a high abstention rate. Based on the results of the 2016 mid-term elections, the article shows that although bipartisanship continues, it has weakened due to a percentage decline of attained votes.

Keywords: elections, electoral system, political system, votes.

Introducción

Desde la alternancia ocurrida en la gubernatura de Baja California en 1989, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) comenzó a compartir la hegemonía electoral con el Partido Acción Nacional (PAN), lo que produjo la consolidación del bipartidismo cuando ambas instituciones acumularon más de 80% de los votos emitidos. En buena medida eso sucedió porque a partir de 2001 comenzaron a negociar alianzas con otros partidos, lo cual disminuyó las opciones para los electores. Por medio del presente artículo, el autor busca elaborar algunas aportaciones para explicar el fenómeno bipartidista en la entidad y los escenarios político-electorales en el noroeste mexicano.

Se elaboraron gráficas tomando en cuenta los resultados de las elecciones de gobernador, presidentes municipales y diputados locales, lo que le permitirá al lector tener un panorama del comportamiento electoral en

la entidad. El recuento comienza en 1983, cuando se dio la primera alternancia en la elección de alcalde en el municipio de Ensenada, y termina en 2016, cuando el bipartidismo sumó apenas poco más de 50% de los votos contabilizados en los comicios de ayuntamientos.[2]

Metodología

Fueron consultadas diversas fuentes para recabar los datos de los resultados electorales en Baja California entre 1983 y 2016. Para los años de 1983 a 1992, se consultó la obra *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, de Víctor Alejandro Espinoza Valle, investigador del Colegio de la Frontera Norte. Con el fin de contar con los datos de los procesos electorales de entre 1995 y 2016, se recurrió al sitio web del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC). Finalmente, se revisó la obra *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico: 1953-1995*, la cual fue publicada por el Consejo Estatal de Población (Conepo).

Con el propósito de analizar los datos obtenidos, se elaboraron gráficas que consideran el periodo estudiado: para los comicios de gobernador;[3] la elección de alcalde en cada municipio; de votación global, en el caso de los diputados locales, y una con el porcentaje de victorias conseguidas en las elecciones de diputados, por cada partido (o coalición), para el Congreso local. En todas las gráficas se presenta el porcentaje de votos obtenidos por el PRI y el PAN[4] y el dato del abstencionismo, para que el lector pueda contrastar los resultados.

En los procesos electorales de entre 1983 y 1998, ambos partidos se presentaron de forma individual, mientras que desde 2001 y hasta 2016 participaron en alianzas que conformaron con otras opciones políticas en

---

2 En la normatividad electoral en Baja California ha habido cambios a lo largo del tiempo, y se ha hablado de elección de munícipes o de ayuntamientos en distintos momentos.

3 La más reciente elección de gobernador en la entidad fue en 2013.

4 A lo largo del texto nos vamos a referir de manera indistinta al PRI y al PAN bajo el concepto de bipartidismo, con el fin de explicar su predominancia electoral en la entidad.

ISSN 1665-0921

el escenario local. Con el propósito de facilitar el análisis, consideramos de manera indistinta la participación individual o en alianza tanto del PRI como del PAN en los comicios.[5]

El presente artículo se apoya en la metodología que postula Pacheco (2000) para explicar los nuevos escenarios electorales en México, una vez que terminó la hegemonía electoral del PRI. Pacheco (2000, p. 388) al explicar los resultados electorales afirma que existen los siguientes formatos: 1) una hegemonía fuerte del PRI, 2) una hegemonía del PRI con tendencia panista, 3) un PRI hegemónico con tendencia perredista, 4) bipartidismo PRI-PAN, 5) bipartidismo PRI-Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 6) tripartidismo con variantes. Con la alternancia en Baja California, se puede identificar una hegemonía del PAN con tendencia priista, lo cual implica un formato adicional.

Sobre el análisis de los datos electorales, Martínez (2014) considera:

> El análisis histórico de las votaciones es una herramienta de gran importancia para abordar el estudio del comportamiento electoral, sin dejar de reconocer la relevancia de los diversos indicadores que permiten la medición de aspectos como el nivel de competitividad electoral, el abstencionismo, así como la volatilidad y la fragmentación del voto o del sistema de partidos. (p. 53)

Por otra parte, para entender la trayectoria del bipartidismo, incluimos como criterio de análisis la competitividad, de la que Méndez de Hoyos (2003) sostiene:

> Es un concepto que refleja y mide la distribución de la fuerza electoral de los partidos mostrada por los resultados electorales. En otras palabras, la competitividad electoral muestra qué tan fuertes son los partidos por el porcentaje de votos y número de posiciones (cargo o curules) conquistadas en una elección determinada. (pp. 146-147)

---

[5] A lo largo del texto se hace la aclaración de la participación de ambos partidos tanto de manera individual como en alianza.

Para profundizar el análisis, se consideró el componente denominado margen de victoria, del cual Méndez de Hoyos (2003) postula lo siguiente: "Este indicador mide la distancia en el porcentaje de votos entre el primero y el segundo partido. Entre más pequeño es el margen de victoria, más competitiva es la elección" (p. 147). Este elemento es tomado en consideración para explicar la competitividad en los procesos electorales que se estudian en este texto. Y, tal como sostiene la autora aludida, entre más reducido es el margen más competida es la elección.

Debido a que la construcción de alianzas partidistas en la entidad, promovidas por el PRI y el PAN particularmente a partir de 2001, son un factor que incide en el comportamiento electoral en el estado, es indispensable tomar en cuenta a Reynoso (2011):

> La extensión de la formación de alianzas electorales como estrategia de competencia puede encontrar su fundamento en la rendición de frutos: les permite a los partidos que se encuentran en la oposición aumentar la posibilidad de derrotar a quien ocupa el gobierno, y al partido que está en el gobierno reunir fuerzas para evitar en lo posible perderlo. (p. 5)

Asimismo incorporamos el planteamiento de López (2013) acerca del abstencionismo, quien considera que "debe ser visto como un fenómeno complejo … y que engloba el reflejo del descontento ciudadano y la anomia institucional imperante en los espacios de decisión pública" (p. 58). En torno a este concepto, afirma Lizama (2012) que "es un problema asociado a la legitimidad en la representación, a la toma de decisiones públicas y al grado de inclusión o exclusión de los ciudadanos en el sistema político" (p. 27).

Finalmente, la noción de realineamiento que propone Martínez (2014) permite entender el comportamiento electoral subnacional, pues considera que la oposición al PRI adquirió fuerza por razón de dos elementos: por una parte "se experimentaría una fuerte fractura en la coalición dominante del PRI" (p. 52), lo que debilitó sus votos y clientelas; por otra, la salida de militantes de dicho partido hacia la oposición. En el caso de Baja California, a partir de 1989 es claro el debilitamiento de la estructura al interior del

ISSN 1665-0921

Revolucionario Institucional y el comienzo de un realineamiento de los votos, lo cual favoreció el surgimiento y la consolidación de un bipartidismo.

¿Cómo entender el bipartidismo, la alternancia y el abstencionismo en Baja California?

Sobre la hegemonía del PRI en México, Loaeza (1999) afirma que tanto la Presidencia de la República como el PRI son dos instituciones que mostraron una marcada tendencia al uso personal del poder, para apoyar la imposición de decisiones gubernamentales, además de movilizar y cooptar grandes sectores de la sociedad. Sin embargo, en Baja California desde los tempranos procesos de 1959 y 1968 el PAN empezó a significar una alternativa electoral al Revolucionario Institucional en el escenario político. Al respecto, Mungaray y Samaniego (2006) sostienen:

> Las elecciones de 1968 marcaron el regreso del Partido Acción Nacional a la contienda electoral con lo que fueron posibles triunfos en las alcaldías de Mexicali y Tijuana, mismos que no fueron reconocidos ... En ambas poblaciones fueron nombrados consejos municipales dirigidos por miembros del PRI. Las protestas en contra de la imposición y el fraude electoral llevaron a varias movilizaciones sin que hubiera violencia como en 1959. (p. 218)

Esto se explica a partir de lo que Loaeza (1999) afirma sobre el papel de Acción Nacional en las diversas regiones del país: "en los estados de la periferia política, Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Yucatán, la presencia de Acción Nacional es una expresión de la autonomía local en oposición al centralismo" (p. 99). Mungaray y Samaniego (2006) afirman que lo que sucede en Baja California en el escenario político se explica a partir de la ausencia de un férreo dominio del Revolucionario Institucional: "es posible indicar que el PRI no logró tener un control absoluto de la participación ciudadana y en varios momentos estuvo amenazado por otras fuerzas políticas, sobre todo por el Partido Acción Nacional" (p. 209).

Para Espinoza (1998), esta alta competitividad electoral en Baja California se explica por una actitud distante de los electores frente al PRI:

> En Baja California se ha forjado una sociedad demandante del respeto a los resultados, anticentralista y al margen de las organizaciones corporativas. Uno de los retos mayores para el sistema corporativo proviene de la ciudadanía, que se forjó al margen y contra el sistema clientelar del partido de Estado. (p. 31)

Con el paso del tiempo, el bipartidismo tomó un grado de alta competitividad en la entidad. El PRI atestiguó, en 1983, la primera alternancia cuando David Ojeda Ochoa, candidato del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), ganó la elección municipal en Ensenada, según lo expone Espinoza (1998, p. 35).[6] Esto es sintomático del cambio político que iba a iniciar a partir de esa década en el norte de México y en el cual Acción Nacional iba a tener un papel fundamental al encauzar la protesta antisistema.

Para Loaeza (1999), en la década de los ochenta el PAN se vuelve el receptor de las aspiraciones de grupos inconformes con el sistema político, y se acerca muy estrechamente a organizaciones empresariales: "La protesta antiautoritaria que empezó a organizarse en México después de 1982 tuvo una dimensión anticentralista muy poderosa, pues desde entonces las reivindicaciones democráticas surgieron estrechamente vinculadas a la defensa de la autonomía municipal y estatal" (p. 335).

Hubo una segunda alternancia en Ensenada en 1986 con la victoria de Ernesto Ruffo, candidato panista.[7] A partir de ese momento, Acción Nacional comenzó a ganar elecciones locales y empezó a compartir la hegemonía electoral con el PRI. Para Espinoza (1998), esto se puede explicar por el cambio de parecer de los ciudadanos respecto al voto: "los ciudadanos le dan un nuevo sentido a la acción de votar. Ahora el voto sí es un medio

---

6 Cabe señalar que Espinoza (1998) también afirma que la trayectoria de David Ojeda se desarrolló en el PRI, partido por el cual ganó la alcaldía de Ensenada en 1953, pues, al momento de participar como candidato del PST en 1983, formalmente continuaba siendo miembro del Revolucionario Institucional. Sin embargo, para este texto consideramos su victoria una alternancia, por el triunfo de otro partido.

7 Junto con Ernesto Ruffo en la alcaldía, el candidato panista a diputado local por Ensenada también ganó la elección; esto marcó la primera derrota del Partido Revolucionario Institucional en la elección de diputado local desde 1953.

ISSN 1665-0921

de cambio político, dejando atrás la idea de su inutilidad" (p. 48). Aunque los bajacalifornianos fueron los primeros en impulsar la alternancia en las elecciones de gobernador y presidentes municipales en México, también es cierto que en los años recientes el abstencionismo se ha acentuado como un fenómeno presente en los procesos comiciales de la entidad.

Las elecciones de gobernador, una nueva hegemonía

La elección de 1983 fue la última en la que un candidato priista fue elegido por los bajacalifornianos para ocupar la gubernatura,[8] pues en 1989 Ernesto Ruffo Appel y el PAN lograron la victoria en las urnas, lo que fue una manifestación del realineamiento electoral en la entidad como parte de los reacomodos entre las élites. Hernández (2009, p. 179) afirma que la candidatura de Ruffo capitalizó el trabajo de varias generaciones de panistas en Baja California. Hay que sumar que ese partido ya no era una organización testimonial, sino que había acogido una serie de liderazgos —no sólo en esta entidad sino en gran parte del norte de México— en un proceso de rebelión de las élites locales frente al centralismo.

Tenemos un total de seis procesos de elección de gobernador en el periodo de estudio. Cuando Acción Nacional ganó por primera vez la gubernatura de Baja California, acumuló 52.28% de los votos emitidos y el PRI sumó 41.73%, mientras el abstencionismo ascendió a más de 18% si se compara con los resultados de 1983.

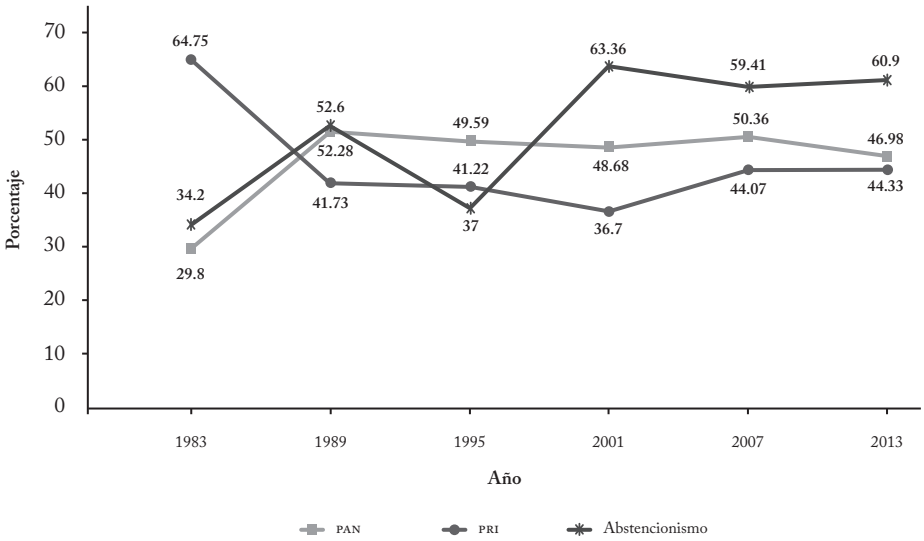
Los criterios establecidos por Pacheco (2000) permiten afirmar que los resultados en la elección de gobernador de 1983 muestran un PRI con una hegemonía fuerte sobre el PAN, mientras que 1989 es de un claro bipartidismo PRI-PAN, como ha sucedido con el resto de las elecciones de gobernador hasta 2013. El margen de victoria ha tendido a hacerse más estrecho, particularmente en 2007 y 2013, lo que ha vuelto más competitivos los procesos electorales.

---

[8] Xicoténcatl Leyva Mortera, elegido para el periodo del primero de noviembre de 1983 al 31 de octubre de 1989, solicitó licencia al cargo de gobernador al Congreso de Baja California en enero de 1989. Fue sustituido por Óscar Baylón Chacón, quien terminaría el periodo constitucional.

Para el PRI y el PAN la participación en los procesos electorales significó aprender a negociar alianzas con otros partidos. Acción Nacional se presentó en las elecciones de 2001 junto con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en la Coalición "Alianza por Baja California",[9] mientras el Revolucionario Institucional participó de manera individual. La cifra del abstencionismo rebasó por primera vez 60%, y el margen de victoria fue de 12%.

Figura 1. Porcentaje de votos obtenidos por el PRI y el PAN en las elecciones de gobernador



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998) y el Consejo Estatal de Población (1995).

Hay que destacar que de las cinco ocasiones en que Acción Nacional ha ganado la gubernatura, de manera individual o en alianza, en 2001 es la única vez que ha tenido un margen de victoria muy amplio, y al mismo tiempo se

[9] El PAN replicó la alianza que un año antes había llevado a Vicente Fox a ganar la elección presidencial.

registró el más alto abstencionismo, el cual se situó en 63.36%. En 2007 por primera ocasión tanto el PRI como el PAN coincidieron en la construcción de alianzas, con el fin de aumentar sus posibilidades de obtener el triunfo. En ese proceso electoral, la Coalición "Alianza por Baja California"[10] consiguió un margen de victoria de 6.29% sobre la Coalición "Para que Vivas Mejor".[11]

En 2013 el margen de victoria del candidato a gobernador del PAN y la Coalición "Unidos por Baja California"[12] sobre el candidato del PRI y la Coalición "Compromiso por Baja California"[13] fue apenas de 2.65% del total de los votos emitidos, lo que convierte a esa elección en la de más alta competitividad en la entidad hasta el momento. Los márgenes de victoria de 2007 y 2013 nos permiten corroborar lo que sugiere Reynoso (2011):

> La formación de alianzas electorales entre los partidos tiene diferentes consecuencias inmediatas: reduce el número de candidaturas y produce resultados muy ajustes (sic) en términos del margen de victoria entre el ganador y su inmediato contrincante. El resultado general de este proceso es la persistencia de un sistema multipartidista moderado con un número de candidaturas competitivas aún menor. La relación entre la formación de alianzas electorales y la competitividad electoral resulta así evidente. (p. 7)

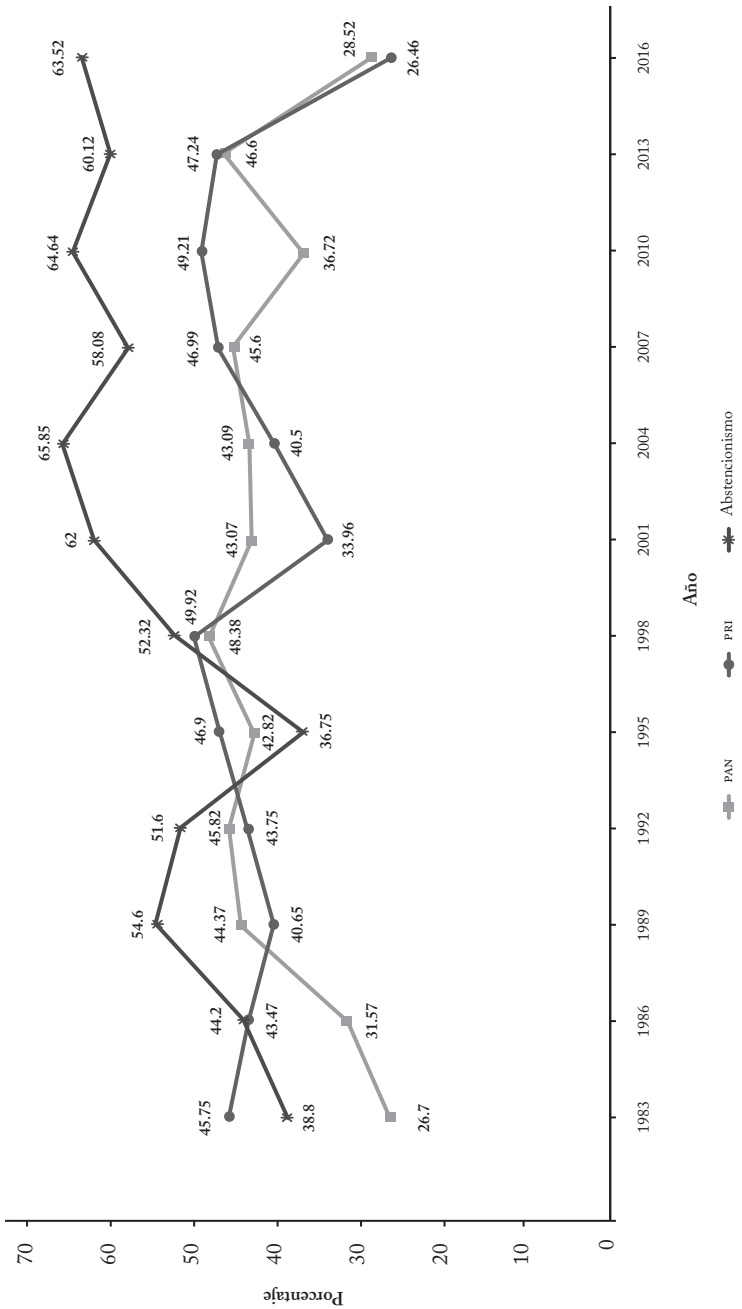
Las alcaldías de Baja California y el bipartidismo en alternancia

En la segunda figura se presentan los resultados globales obtenidos por ambos partidos en las elecciones de ayuntamientos. Fue en 1983 cuando el PRI logró por última vez un resultado de hegemonía fuerte en los comicios municipales de la entidad.

---

10 El PAN integró esta coalición con el Partido Encuentro Social (PES) y el Partido Nueva Alianza (Panal).
11 El PRI formó esta coalición con el PVEM y el Partido Estatal de Baja California (PEBC).
12 En 2013 el PAN participó en las elecciones en coalición con el PRD, el Panal y el PEBC.
13 En ese proceso electoral el PRI se alió con el PVEM, el PES y el Partido del Trabajo (PT) para formar la coalición.

Figura 2. Porcentajes de votación global obtenidos por el PAN y el PRI (solos o en alianza) en las elecciones de ayuntamientos en Baja California



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998) y el Consejo Estatal de Población (1995).

ISSN 1665-0921

Acción Nacional ganó en 1989 en la elección de ayuntamientos en Tijuana y Ensenada, y en 1992 sumó también el municipio de Tecate. Entre 1989 y 1998, ambos partidos acumularon más de 40% en la votación global, lo que les permitió consolidar el bipartidismo, aunque con márgenes de victoria muy estrechos y, por tanto, fueron procesos de alta competitividad. Los últimos comicios en los que el PAN tuvo un dominio claro en las urnas fue en 2001, pues, con excepción de la alcaldía de Tecate y de tres distritos locales, obtuvo la mayoría en el resto de los puestos de elección popular. El PRI tuvo una recuperación importante en 2004, toda vez que ganó en las alcaldías de Mexicali y Tijuana y acumuló un porcentaje global en el estado de 40.5%.

Si bien en 2007 la Coalición "Para que Vivas Mejor" sólo pudo ganar la alcaldía de Playas de Rosarito, mantuvo globalmente un promedio de 46.99%, poco más de un punto porcentual de los votos alcanzados por la Coalición "Alianza por Baja California". En 2010 la Coalición "Por un Gobierno Responsable"[14] superó a la Coalición "Alianza por Baja California",[15] con un margen de 12.49%. Ese año representó un resultado positivo para el PRI, pues recuperó las cinco alcaldías y 13 de los 16 distritos locales en juego.

La Coalición "Unidos por Baja California", del PAN y otros, superó en 2013, con 0.65%, a la Coalición "Compromiso por Baja California" y pudo recuperarse de la derrota de la elección de tres años antes. En la votación global, el PAN obtuvo en 2013 menos votos que el PRI en la elección de alcaldes, contrario a lo sucedido en la elección de gobernador (esto lo podemos verificar si contrastamos las figuras uno y dos). En 2016 el PAN participó de manera individual en los comicios, mientras que el PRI mantuvo su coalición. A pesar de los porcentajes tan bajos, el PAN acumuló más de 2% sobre el Revolucionario Institucional, aunque el abstencionismo se mantuvo por arriba de 60%. En 2016 en términos globales ambos partidos apenas sumaron, por primera vez, poco más de 50% de los sufragios emitidos en las urnas.

---

14 Esta coalición se integró por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde.
15 En esta coalición participaron el PAN, el Panal y el PES.

Mexicali, el alto abstencionismo

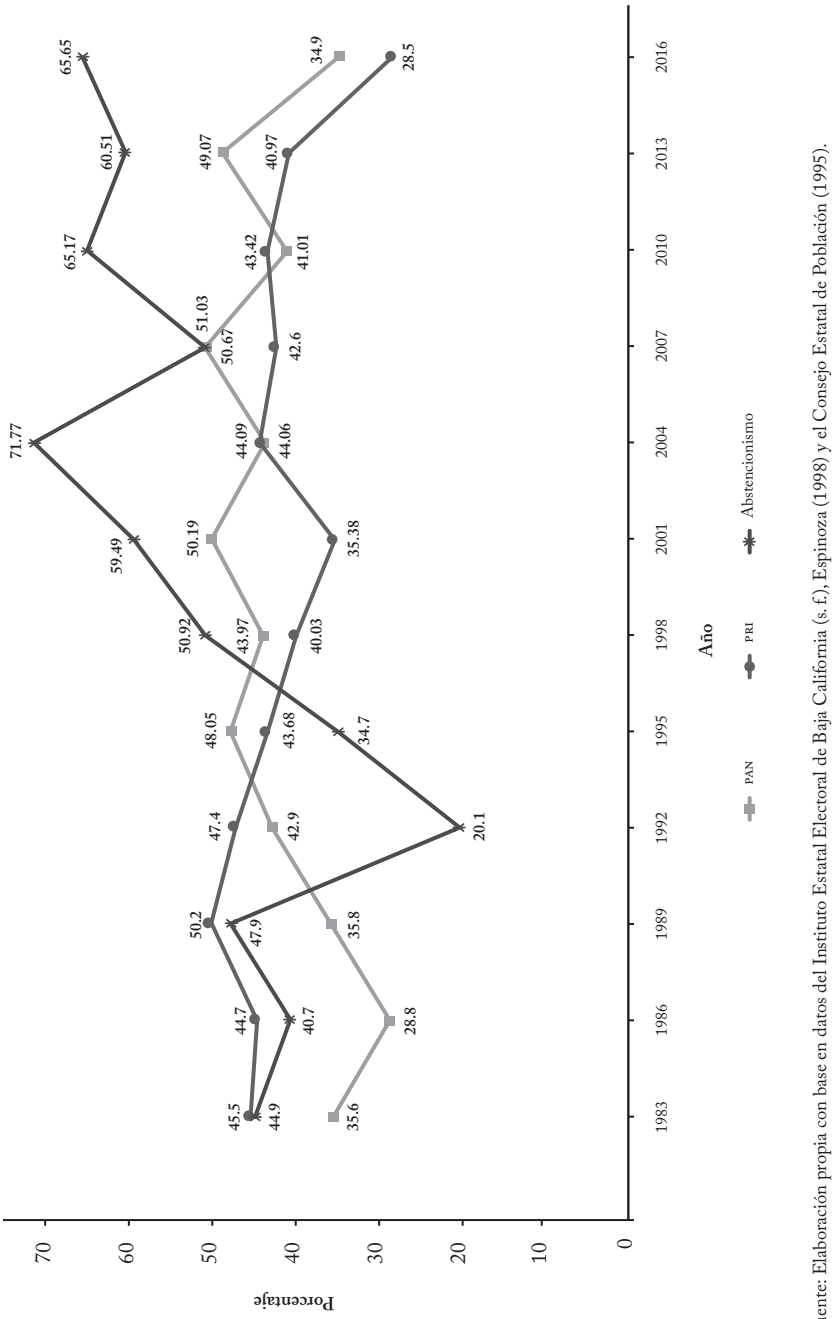
En la década de los ochenta se hizo evidente, en las elecciones municipales en Mexicali, que el PAN podía competir seriamente con el PRI. De acuerdo con la figura 3, Acción Nacional acumuló porcentajes de votación que provocaron que las victorias del PRI promediaran 15 %, excepto en 1992. Los resultados de las elecciones demuestran una tendencia a la alza de los porcentajes obtenidos por Acción Nacional, los cuales condujeron a su victoria sobre el Revolucionario Institucional por primera vez en 1995.[16]

Destaca también la elección de 1983 porque el PAN y su candidato a alcalde, Eugenio Elorduy Walther, alegaron que los resultados habían sido manipulados. Hernández (2001) refiere que hubo actos de resistencia civil; además, "como parte de la misma estrategia de rechazo a lo que consideraron fraude electoral, la planilla encabezada por Eugenio Elorduy formó un Cabildo Popular, que funcionó de manera paralela al gobierno electo en Mexicali" (p. 61).

[16] Hay que señalar que en 2001 el PAN formó la Coalición "Alianza por Baja California" con el Partido Verde para la elección de gobernador, alcaldes y diputados.

■ ISSN 1665-0921

Figura 3. Porcentaje de votos obtenidos en las elecciones del Ayuntamiento de Mexicali



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998) y el Consejo Estatal de Población (1995).

El año 2001 marcó la tercera ocasión en que el PAN ganó la gubernatura, así como la alcaldía de Mexicali, y lo hizo mediante la Coalición "Alianza por Baja California". En 2004 el PRI recuperó las alcaldías de Mexicali y Tijuana; el de ese año fue el más alto abstencionismo, con 71.77%[17] y con un margen de victoria, entre ambos partidos, menor a 1%. Aunque el PRI ganó en 2004 la alcaldía, ya no fue el escenario de una hegemonía con tendencia panista sino bipartidista. En 2007, la Coalición "Alianza por Baja California" superó a la Coalición "Para que Vivas Mejor", con un margen de 8%. Hay que destacar que entre 2007 y 2013 el margen de victoria entre un partido y otro fue menor a 10%, y que entre ambos partidos o coaliciones sumaron más de 80% de los votos captados. Por último, en cuanto a la alternancia, en Mexicali sólo se ha presentado en cinco ocasiones.

Una pauta distinta marcó 2016, pues tanto el PAN, que participó individualmente, como el PRI, con su coalición, obtuvieron los resultados más bajos en tres décadas y con una cifra de abstencionismo que es la segunda más alta desde 1983.

Tijuana, de una nueva hegemonía al multipartidismo

En 1989, junto a Ensenada, Tijuana fue ganada por el PAN. Mientras en la primera eligieron a su segundo alcalde panista, la ciudad fronteriza se sumó a la alternancia, con Ernesto Ruffo como gobernador. En las elecciones generales de 1995, 2001 y 2007, fue fundamental ganar la alcaldía tijuanense para que Acción Nacional obtuviera el triunfo en la gubernatura.[18]

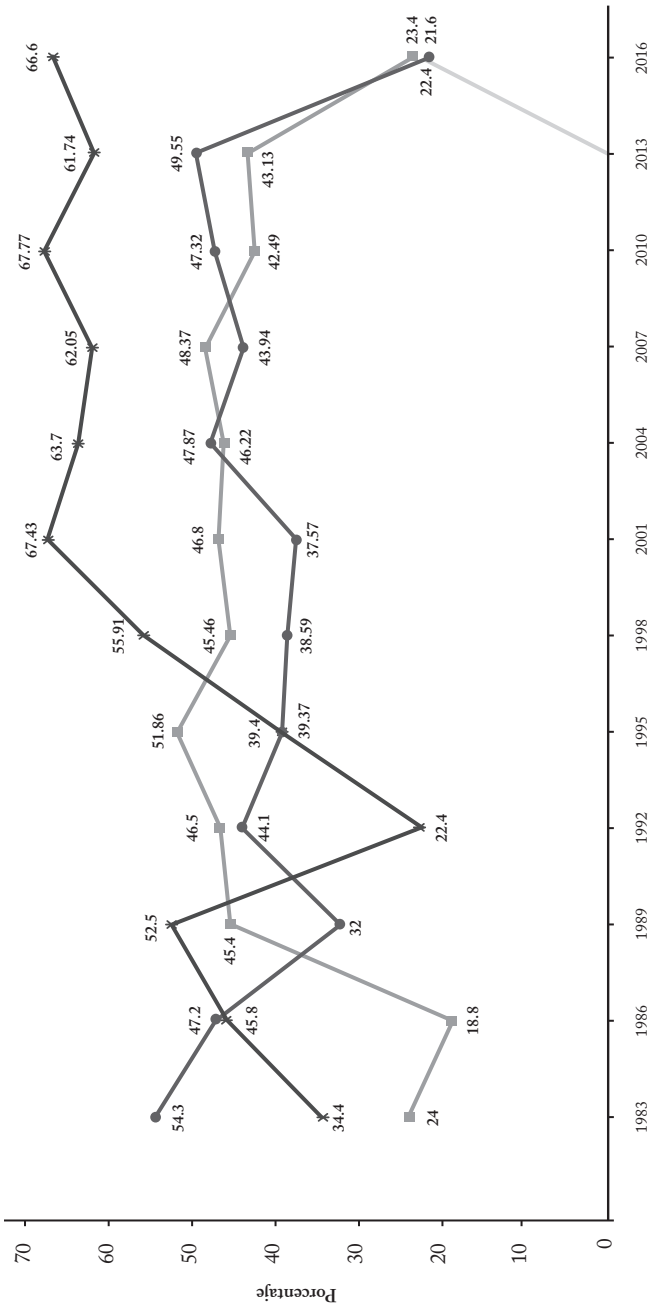
---

17 Es el registro más alto de todas las elecciones de ayuntamientos en la entidad.

18 La revisión de los resultados electorales de la entidad indica que para ganar la gubernatura era necesario también hacerlo en la alcaldía de Tijuana. Al menos sucedió de esta forma hasta la elección de 2007, no así en 2013, cuando obtuvo el triunfo en la gubernatura el candidato de la Coalición "Unidos por Baja California", mientras la alcaldía de Tijuana la ganó la Coalición "Compromiso por Baja California", con lo cual se rompió esta regla no escrita de los procesos electorales en la entidad.

ISSN 1665-0921

Figura 4. Porcentaje de votos obtenidos por el bipartidismo en las elecciones del Ayuntamiento de Tijuana



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998) y el Consejo Estatal de Población (1995).

Entre 2004 y 2013 el margen de victoria entre el PRI y el PAN rondaba en promedio 4%, lo que indica que dichos procesos electorales fueron de alta competitividad. Entre 2007 y 2013 ambos partidos coincidieron en ir a las urnas en coaliciones o alianzas electorales, precisamente atendiendo al hecho de que la movilidad de los electores a partir de 2004 exigía ampliar la perspectiva para garantizar el triunfo comicial. Esto cobra sentido porque entre 1989 y 2001 el PAN consolidó una hegemonía electoral en Tijuana que le permitió ganar la alcaldía de la ciudad en cinco ocasiones consecutivas, y cuando el PRI volvió a obtener el triunfo en 2004, la competitividad entre ambos partidos se endureció, pues el margen de victoria fue más estrecho. Si atendemos a los criterios de Pacheco (2000), los procesos electorales entre 1989 y 2013 son de un claro bipartidismo, con un PAN dominante.

En 2016 el PAN participó individualmente en la elección[19] y enfrentó a la coalición formada por el PRI, el PVEM, el PT y el Panal en la alcaldía. Si bien Acción Nacional logró la victoria, de manera sorpresiva, el PES concentró 22.4%[20] de los votos, con lo que consiguió el segundo lugar, y el PRI, por primera vez en la historia electoral de Baja California, quedó en tercer lugar en una elección de ayuntamientos (el detalle se puede verificar en la figura anterior). Esto destaca por varias razones: a) es la primera ocasión en que el bipartidismo PAN-PRI no logró sumar al menos 80% de los votos (lo que debilita su hegemonía), como sucedió varias veces desde 1989; b) un partido emerge como una alternativa frente a ellos, el PES; c) tanto el PAN como el PRI perdieron cada uno más de 20% de los sufragios con respecto a 2013; d) para la elección de ayuntamiento se registraron 12 candidaturas, lo que produjo una alta fragmentación del voto. En este municipio se han acumulado cinco alternancias desde 1983 hasta 2016.

---

19 Esto es necesario señalarlo en virtud de que en 2007, 2010 y 2013 tanto el PRI como el PAN construyeron y consolidaron alianzas electorales. Destaca que en la elección de 2013 el PRD se sumó por primera vez a Acción Nacional en una alianza electoral.

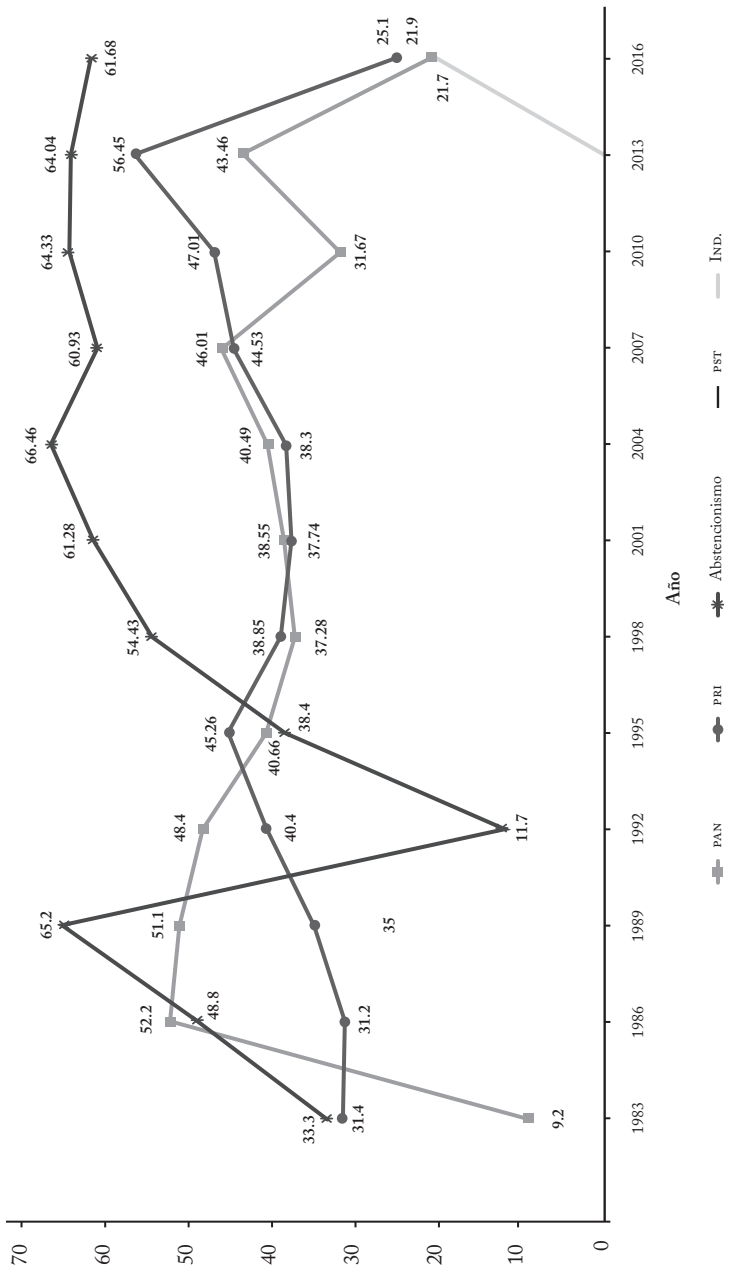
20 El PES registró como candidato a alcalde al teniente Julián Leyzaola Pérez, quien en la administración del panista Jorge Ramos Hernández, entre 2007 y 2010, se desempeñó como secretario de Seguridad Pública en la ciudad de Tijuana.

ISSN 1665-0921

Ensenada y la ruta de la alternancia

Se describió al inicio del presente artículo que fue en el municipio de Ensenada donde surgieron las alternancias en la entidad en las elecciones de ayuntamiento. En los procesos de 1995, 1998, 2001, 2004 y 2007, el margen de victoria en promedio fue de 2.13 %, y el bipartidismo sumó 80 % de los votos en las urnas (como se aprecia en la siguiente figura).

Figura 5. Porcentaje de votos obtenidos por el bipartidismo en las elecciones del Ayuntamiento de Ensenada



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998) y el Consejo Estatal de Población (1995).

Los resultados demuestran que en este municipio la elección de alcalde es de alta competitividad entre el bipartidismo, y el margen de victoria tiende a ser muy reducido. Tal como sucede en el resto de los municipios, el abstencionismo se ha mantenido a la alza desde 1995, y en 2001 por primera vez registró más de 60%. En Ensenada ha habido cinco alternancias durante el periodo de estudio.

En un resultado parecido al de Tijuana, en 2016 se presentó en este municipio una amenaza al bipartidismo PRI-PAN cuando el candidato independiente Omar García acumuló 21.7% de los votos emitidos, apenas 3.4 y 0.2% por debajo del PRI y su coalición y de Acción Nacional, respectivamente.

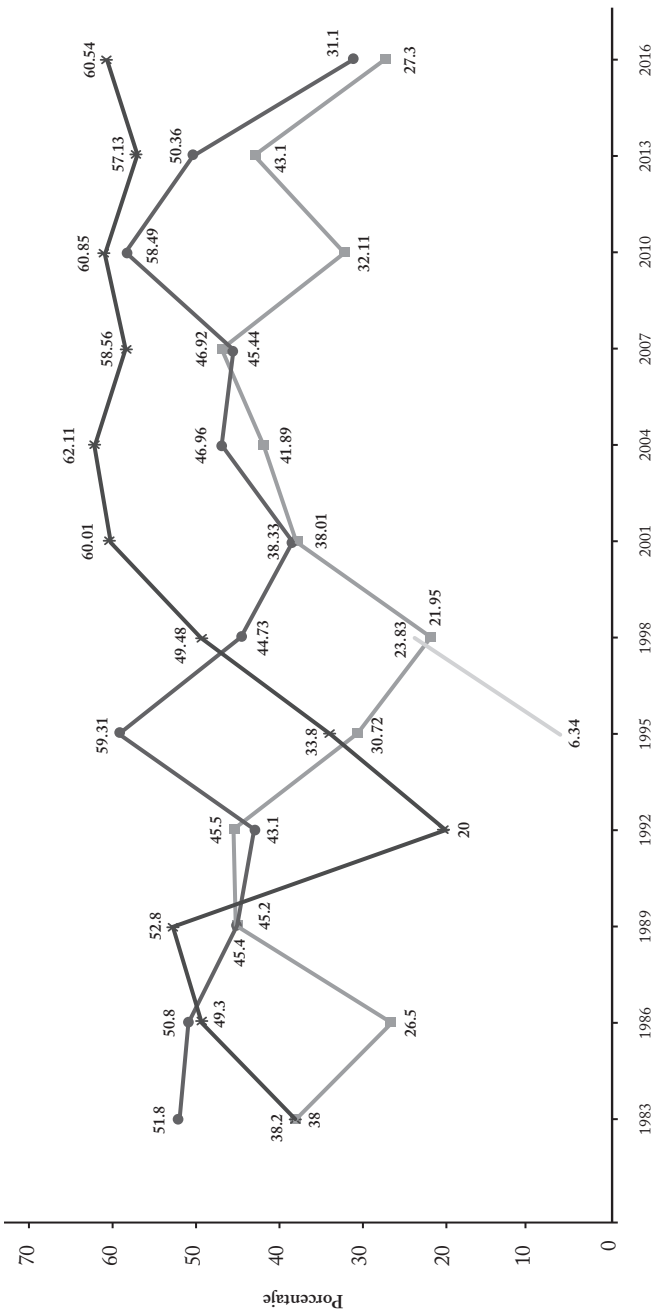
Tecate y el PRI hegemónico

Este municipio destaca en el estado porque el PRI, de manera individual o en alianza con otros partidos, ha obtenido resultados que le permiten mantener una hegemonía fuerte, aunque de tendencia panista, por ejemplo en las elecciones de 1986, 1995, 1998 y 2010. En el resto de los procesos electorales (1989, 1992, 2001, 2004, 2007 y 2016) el margen de victoria tiene un promedio menor a 5%. Sólo en algunos casos, como en 2010, el margen de victoria de la Coalición "Por un Gobierno Responsable" sobre la Coalición "Alianza por Baja California" fue superior a 25%.

En una circunstancia poco vista en la entidad, en 1998 se presentó en la elección de alcalde un escenario de tripartidismo PRI-PAN-PRD, cuando obtuvieron los porcentajes de 44.73, 21.95 y 23.83%, respectivamente. Fue hasta 2007 cuando la Coalición "Alianza por Baja California" ganó la alcaldía de Tecate, la segunda ocasión para el PAN desde 1992, y en la siguiente elección de nueva cuenta el PRI, con la Coalición "Por un Gobierno Responsable", recuperó la posición, que mantiene hasta el momento.

En 2016, tal como sucedió en el resto del estado, los porcentajes obtenidos por el bipartidismo cayeron considerablemente, la coalición del PRI acumuló 31.1% y obtuvo un margen de victoria sobre el PAN de apenas 2.5%, con un alto abstencionismo. Se acumulan un total de cuatro alternancias en el periodo de estudio en este municipio.

Figura 6. Porcentaje de votos obtenidos por el bipartidismo en las elecciones del Ayuntamiento de Tecate



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998) y el Consejo Estatal de Población (1995).

ISSN 1665-0921

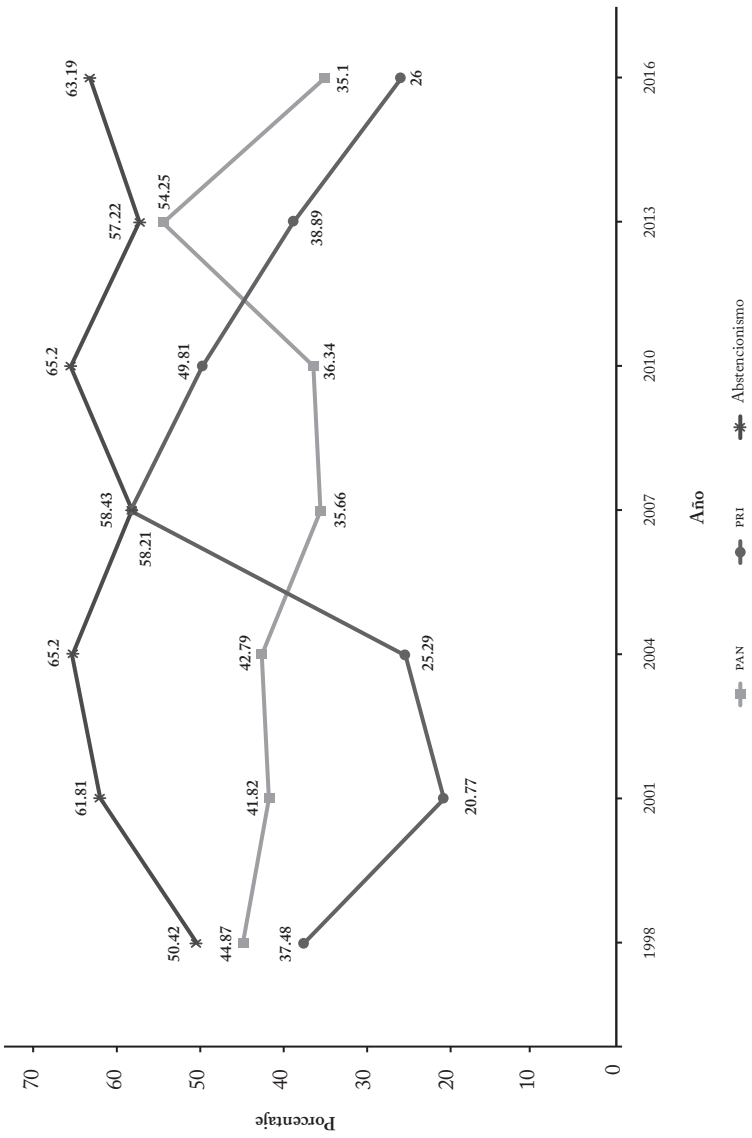
Playas de Rosarito, bipartidismo y hegemonía

El llamado quinto municipio de Baja California presenta algunos resultados contrastantes. Primeramente, destaca que el margen de victoria asciende en promedio a 14%, lo que hace a sus elecciones de ayuntamiento de baja competitividad. Por ejemplo, en 2001 el PAN, en alianza con el PVEM, obtuvo una ventaja de 21%, o en 2007 el PRI, encabezando la Coalición "Alianza para que Vivas Mejor", superó a la Coalición "Alianza por Baja California" con más de 22% de los votos emitidos en las urnas.

El PAN ha obtenido la victoria en cinco de los siete procesos electorales que han sucedido entre 1998 y 2016;[21] esto permite afirmar la existencia de un Acción Nacional hegemónico con tendencia priista. Por otra parte, en 2007 y 2013 ambos partidos han sumado más de 90% de los votos emitidos, lo que comprueba la hipótesis de Reynoso (2011) respecto a la relación existente entre el número de alianzas electorales y la competitividad. En este municipio sólo se han registrado dos alternancias.

[21] Playas de Rosarito fue una delegación municipal perteneciente a Tijuana hasta 1995, año en el que se formó un concejo municipal; se llamó a los ciudadanos a elegir un alcalde por primera vez en 1998.

Figura 7. Porcentaje de votos obtenidos por el bipartidismo en las elecciones del Ayuntamiento de Playas de Rosarito



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998).

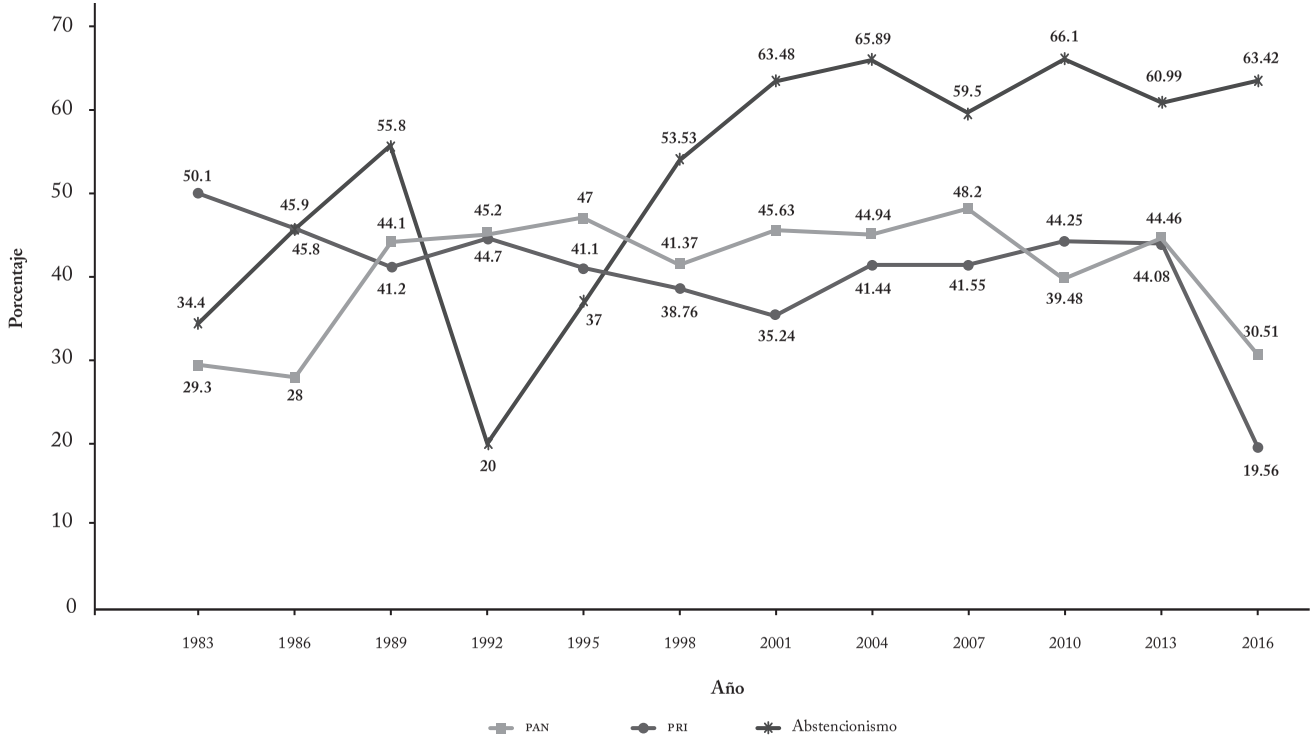
ISSN 1665-0921

Nuevas mayorías en el Congreso de Baja California

El Poder Legislativo en la entidad actualmente se integra por 25 diputados, de los cuales 17 fueron elegidos por mayoría relativa[22] y el resto por representación proporcional. Se exponen aquí los datos sólo para el caso de la elección de diputaciones por mayoría. En primer lugar, en términos globales, los comicios de diputados locales han sido muy competitivos, con excepción de los de 1983, 1986, 2001 y 2016, en los cuales el margen de victoria fue mayor a 10% (tal como se describe en la figura que sigue).

[22] En 1983 los distritos por mayoría eran únicamente 13. A lo largo del tiempo, producto de reformas electorales y de redistritaciones en la entidad, el número ha aumentando a 17.

Figura 8. Porcentaje global de votos obtenidos por el PAN y el PRI (solos o en coalición) en la elección de diputados locales por mayoría relativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998), el Consejo Estatal de Población (1995) y la Legislatura del Estado de Baja California (s. f.)

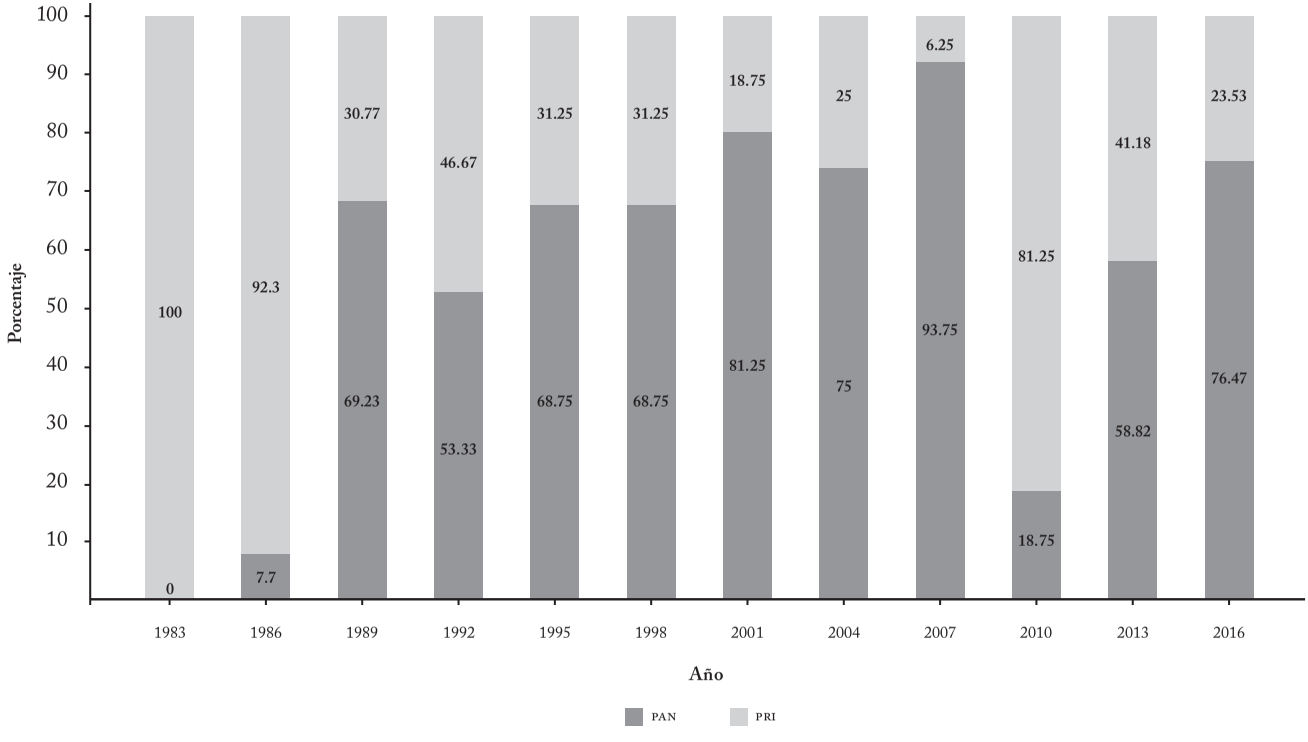
ISSN 1665-0921

El PAN ha logrado la victoria en nueve de los 12 procesos electorales descritos en la figura ocho. Sólo en 1989 y 1992 ha obtenido el triunfo en menos de 10 distritos por mayoría. En el contexto del bipartidismo, el PRI consiguió resultados muy importantes en 1989, cuando ganó las 13 diputaciones de mayoría, y en 2010, con la Coalición "Por un Gobierno Responsable" obtuvo la victoria en 14 de las 17 diputaciones de mayoría. En contraste, en 1989, 2001, 2004, 2007 y 2016, obtuvo menos de cinco diputaciones. Sin embargo, la representación proporcional le ha permitido mantener un número importante de curules en las legislaturas y no ser avasallado por la mayoría del PAN.

Con el número de diputaciones obtenidas por Acción Nacional, se identifica su primera hegemonía relativa en 1989 y 1992, cuando obtuvo la mayoría en nueve y ocho distritos, respectivamente. Ya en 1995 y 1998 sus números mejoraron de tal forma que le permitieron la victoria en 11 distritos en ambas elecciones. Cabe destacar los altos porcentajes obtenidos por Acción Nacional en 2001, 2007 y 2016, las dos primeras como elecciones generales y la última como intermedia. (véase la novena figura).

El dominio electoral de Acción Nacional se acentuó cuando participó en alianza, como sucedió en 2001 y 2007, aunque en 2016, al hacerlo de manera individual, también obtuvo un número alto de diputaciones por mayoría, pero con porcentajes menores de votación que en anteriores procesos. Es de destacar que incluso en 2004, cuando perdió las alcaldías de Tijuana y Mexicali, el PAN conservó la mayoría en el Congreso.

Figura 9. Porcentaje de victorias obtenidas por el PRI y el PAN (solos o en coalición) en las elecciones de diputados locales por mayoría relativa



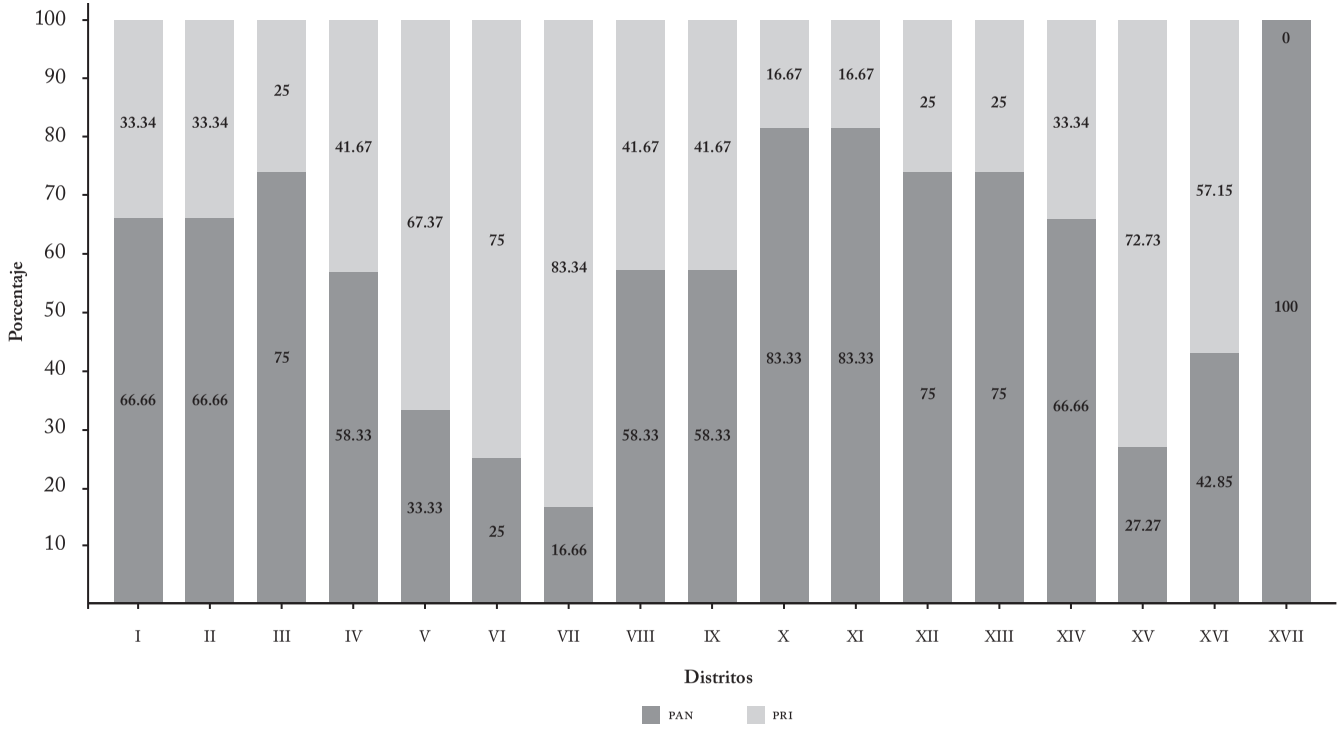
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998), el Consejo Estatal de Población (1995) y la Legislatura del Estado de Baja California (s. f.).

ISSN 1665-0921

Como se observa en la décima figura, el PRI conserva una presencia importante en los distritos V y VI de Mexicali, el VII de Tecate, lo mismo sucede en los distritos XV y XVI, mientras que Acción Nacional destaca en los distritos X, XI, XII y XIII de Tijuana, en los cuales ha obtenido victorias en 10 de un total de 12 procesos comiciales. La misma figura demuestra que es en el distrito VII donde el PRI ha acumulado su más alto porcentaje de victorias, mientras que Acción Nacional hace lo propio en los distritos X y XI.

Finalmente, los resultados de la figura 10 demuestran que en el distrito XVII, de reciente creación, sólo se han registrado victorias panistas.

Figura 10. Porcentaje de victorias acumuladas por el PRI y el PAN (solos o en coalición) en las elecciones de diputados locales por mayoría relativa entre 1983 y 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.), Espinoza (1998), el Consejo Estatal de Población (1995) y la Legislatura del Estado de Baja California (s. f.).

ISSN 1665-0921

Discusión: bipartidismo dominante y sociedad abstencionista

Si bien son útiles para el análisis electoral los formatos que ofrece Pacheco (2000), también es cierto que el bipartidismo en la entidad requiere comprenderse como parte de un proceso de realineamiento de los electores, una vez que éstos decidieron abandonar al PRI a partir de 1989. Como se ha descrito, el partido tricolor no desaparece como fuerza electoral, sino que comparte el poder con el PAN. Para tener una perspectiva más clara respecto de lo que arrojan los números electorales, hay que señalar que el bipartidismo en el estado subsiste porque tanto el Revolucionario Institucional como Acción Nacional han sabido dominar el escenario comicial sin importarles el alto abstencionismo, al menos así sucedió hasta 2013.

El realineamiento electoral, que beneficia a Acción Nacional y que le permite compartir con el PRI la agenda política en el estado, es explicado de la siguiente forma por Martínez (2014):

> Al adentrarse al estudio del realineamiento del comportamiento electoral, no sólo se está observando un cambio en el electorado, sino que también se está asistiendo a la transformación de la manera en que se distribuye el poder político; particularmente de aquel que es ejercido y controlado por las principales organizaciones que agrupan las distintas preferencias político-electorales: los partidos políticos. (p. 56)

Respecto al abstencionismo en Baja California, es útil la explicación que ofrece López (2013) cuando sostiene:

> "Las sociedades actuales se abstienen de participar en política al carecer de incentivos, pues el abstencionismo se debe entender como parte de una crisis sistémica por la que atraviesa el Estado contemporáneo, es decir, como un complejo de crisis cultural, así como de legitimación, motivación y racionalidad". En este sentido, un elemento que se puede considerar para explicar el fenómeno abstencionista en la

> entidad es la baja renovación de cuadros al interior de los partidos políticos y su tendencia a ser una élite cerrada. (p. 60)[23]

De tal suerte que los partidos políticos en Baja California no ofrecen incentivos a la sociedad para participar en las decisiones de gobierno y, en respuesta, los ciudadanos se abstienen de ir a las urnas. Sobre esto, López (2013) agrega:

> Otra de las críticas lanzadas a los partidos políticos … ha sido la de considerarlos como élites de poder u oligarquías. Entonces, el problema reside en determinar, conforme a la situación o contexto político mexicano, ¿en qué grado y medida se pueden concentrar tantas decisiones en un grupo tan reducido de individuos? (p. 63)

Si bien el PRI y el PAN entre 1989 y 2013 sumaron más de 80 % de los votos emitidos, en las elecciones intermedias de 2016 esto no sucedió así; por primera ocasión el abstencionismo fue mayor que la combinación obtenida por el bipartidismo, lo que puede interpretarse de dos formas: como una votación fragmentada producto de la amplia variedad de opciones electorales, y como un rechazo al bipartidismo imperante.

---

[23] Por ejemplo, el actual gobernador panista, Francisco Arturo Vega de Lamadrid, tiene una relación de amistad con el ingeniero Jorge Hank Rhon, y, por citar dos casos, la titular de la Secretaría del Trabajo en la entidad pertenece al grupo político de Hank, además, César Hank, hijo de Jorge Hank, es delegado del Instituto de Cultura de Baja California en Tijuana.

Por otra parte, si revisamos algunos candidatos recurrentes del PRI en el estado, encontramos repetidamente a Carlos Barbosa Castillo, René Treviño Arredondo y Franciscana Krauss Coronel, sólo por citar tres casos. Hay que anotar que en 2007 Jorge Hank Rhon fue el candidato a gobernador por el PRI, y se hizo del conocimiento de la opinión pública la supuesta traición de Fernando Castro Trenti, coordinador de su campaña. En 2013 Castro Trenti fue el candidato del PRI al gobierno de Baja California, y fue notoria la falta de apoyo de Hank Rhon a su candidatura, de quien se dijo apoyaba a Vega de Lamadrid.

En consonancia, en el PAN el fenómeno de la formación de élites también se repite; por ejemplo, el exgobernador José Guadalupe Osuna Millán fue director de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, posteriormente alcalde de esta ciudad, además de diputado federal; mientras que el gobernador Vega de Lamadrid fue funcionario estatal, alcalde de Tijuana y tres veces candidato a gobernador. Esto abre la posibilidad para un análisis más amplio de las élites políticas en Baja California.

ISSN 1665-0921

Conclusiones

A lo largo del texto se explicó que la permanencia en la gubernatura por parte del PAN ha resultado en que este partido sea el hegemónico, con una tendencia priista. En las elecciones de ayuntamientos, el PRI ha sido el partido hegemónico, con tendencia panista, y viceversa. Esto es producto del realineamiento electoral hacia Acción Nacional a partir de 1989, el cual da la pauta para un formato adicional a los expuestos por Pacheco (2000), donde el PAN es el partido hegemónico pero con una tendencia priista. Lo dicho permite concluir que en la entidad hay un claro bipartidismo en alternancia, particularmente en las elecciones de ayuntamiento.

Por otra parte, la coordinación electoral que se había construido desde 2001 en torno a Acción Nacional no continuó durante 2016, mientras que con el PRI tanto el PT como el PVEM se coaligaron, y el Panal por primera vez se sumó a esta alianza, dejando atrás su cercanía con el PAN desde 2007; en el rubro, el PES y el PEBC entre 2004 y 2013 han alternado su alineación con el PRI y el PAN. Así, Encuentro Social se coaligó con Acción Nacional en dos ocasiones antes de aliarse con el PRI, mientras que el Partido Estatal de Baja California se sumó al Revolucionario Institucional un par de veces antes de acercarse al PAN. El Panal, por su parte, en tres ocasiones se alineó con el PAN antes de sumarse al PRI en 2016. Por otro lado, el Partido Verde permanece aliado con el PRI desde 2004, en una clara consolidación, mientras que el PT sólo se ha sumado al Revolucionario Institucional en tres ocasiones. Hasta ahora, los partidos pequeños en la entidad han sabido negociar alianzas que les permiten alcanzar posiciones políticas en los cabildos y las diputaciones locales.

Si bien Reynoso (2011) afirma que las alianzas les sirven a los partidos para aumentar sus posibilidades de ganar elecciones, también es cierto que no son garantía de que los electores vayan a las urnas. Aquí hay dos factores que pueden tener un peso importante en la decisión: los resultados del gobierno en turno —positivos o negativos— y la posibilidad de la oposición de ponerlos en su favor. Se puede considerar que el periodo que va de 2007 a 2013 cumple con lo que argumenta Reynoso (2011) respecto de la utilidad de las alianzas. Con los resultados electorales de 2016 se demuestra

que la multiplicación de las opciones comiciales no sólo fragmentó el voto, sino que afectó los porcentajes históricos que el bipartidismo obtenía en las elecciones de la entidad, poniendo su continuidad en entredicho, al menos en los formatos que concibe Pacheco (2000).

En los procesos electorales a partir de 1989 y a lo largo de la década de los noventa, el PAN acumuló considerables márgenes de victoria por encima del PRI, pero ambos partidos se mantuvieron competitivos. Habrá que ver si en los próximos procesos electorales surgen opciones que no sólo provoquen la fragmentación del voto, como sucedió en Tijuana y Ensenada, sino que lleguen a segmentos de votantes que no asisten a las urnas.

En la elección de 2016 para renovar el Congreso, si bien el PAN obtuvo una cómoda ventaja en las diputaciones locales, hay que destacar el bajo porcentaje de votos captados, particularmente si observamos que en apenas tres años perdió en cifras globales casi 15 puntos porcentuales. Se hizo evidente que el no construir alianzas con otros partidos provocó una descoordinación electoral que afectó sus porcentajes.[24] No se puede pasar por alto el porcentaje tan bajo de participación de los electores, con apenas 30 %. En lo que toca al PRI, se señala que, a pesar de repetir la estrategia de la alianza electoral, en 2016 no le fue suficiente para mantenerse competitivo. El Revolucionario Institucional en la elección de diputados locales perdió ese año, en cifras globales, más de 20 % en comparación con 2013.

Los resultados de la elección intermedia de 2016 demuestran un claro debilitamiento tanto del bipartidismo como de la estrategia aliancista, puesto que los porcentajes de votos obtenidos por el PAN y por el PRI son de los más bajos desde 1983. En buena medida, la diversidad de opciones electorales de 2016 abrió la posibilidad de un nuevo realineamiento, como lo sugiere Martínez (2014); habrá que ver si esto conduce a un cambio en la distribución del poder político en los próximos años. Al comparar los porcentajes globales obtenidos por el bipartidismo en los comicios de ayuntamientos y de diputados locales en 2016, nos encontramos con que el PAN acumuló en la elección de legisladores 30.51 %, mientras que en el

[24] Tan sólo en la elección municipal de Tijuana se registraron 12 candidaturas.

ISSN 1665-0921

porcentaje global de alcaldes obtuvo 2% menos. El PRI, por su parte, en la elección de diputados logró 19.56%, en tanto que en la elección de alcaldes obtuvo 26.46%. Si comparamos los resultados del PAN en 2016 con los de 2004, última elección en la que participó de manera individual, en los comicios de alcaldes y de diputados perdió en promedio 15%.

Hay que agregar que en Baja California a partir de 1989 se ha consolidado una élite de poder tanto en el PRI como en el PAN, que asfixia la vida pública en la entidad, en tanto que dichos partidos no abren espacio para la renovación de sus cuadros y las decisiones quedan en manos de grupos de poder político cerrados y que tienden a ser oligárquicos. En esa misma medida, puede explicarse el hartazgo social frente a los partidos políticos y la tendencia al alza que mantiene el abstencionismo. Queda abierta la posibilidad de un análisis acerca de la influencia de grupos y actores *modificadores* al interior de los partidos, como sugiere también Martínez (2014), para entender el fenómeno del realineamiento electoral.

Por último, a pesar de que el bipartidismo en alternancia da claras señales de agotamiento —al menos eso parece indicar el creciente abstencionismo, entendido como una estrategia de rechazo al sistema de partidos por parte de la sociedad, como sugiere López (2013)—, el problema principal en el escenario político de la entidad es que desde la sociedad bajacaliforniana no se han podido construir ni consolidar alternativas que puedan competir con éste y derrotarlo para abrir espacio a una nueva correlación de las fuerzas políticas en el estado.

Fuentes de consulta

Consejo Estatal de Población (1995). *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico. 1953-1995*. Mexicali.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1998). "Cultura política y elecciones". En *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California* (pp. 30-52). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Hernández Vicencio, Tania (2001). "Un recorrido necesario". En *De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000* (pp. 25-65). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Hernández Vicencio, Tania (2009). "Las evidencias". En *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000* (pp. 160-220). Ciudad de México: Ítaca.

Instituto Estatal Electoral de Baja California (s. f.). Disponible en http://www.ieebc.mx/

Legislatura del Estado de Baja California (s. f.). "Composición de las legislaturas del Congreso del Estado de Baja California". Recuperado de www.congresobc.gob.mx/web2/Archivos/COMPOSICION%20DE%20LAS%20LEGISLATURAS.pdf

Lizama Carrasco, Guillermo (2012, julio-diciembre). "Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México (1994-2009)". *Espacialidades. Revista de Temas Contemporáneos sobre Lugares, Política y Cultura*, 2, 23-51. Recuperado el 12 de enero de 2017, de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419545118002

Loaeza, Soledad (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

López Sánchez, Rogelio (2013, enero-junio). "El abstencionismo como fenómeno político en la sociedad contemporánea". *Culturales*, 1, 53-68. Recuperado el 10 de enero de 2017, de file:///C:/Users/IEEM/Downloads/Dialnet-ElAbstencionismoComoFenomenoPoliticoEnLaSociedadCo-4414791.pdf

Martínez Valdés, Gustavo (2014, septiembre-diciembre). "Fracciones resistentes al realineamiento electoral a nivel subnacional, México 2000-2012". *Estudios Políticos*, 33, 51-74. Recuperado el 10 de enero de 2017, de http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46340/41605

Méndez de Hoyos, Irma (2003, enero-junio). "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997". *Política y Gobierno*, 10 (1), 139-182. Recuperado el 8 de enero de 2017, de http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/348/257

Mungaray, Alejandro y Samaniego, Marco (2006). "De 1945 a nuestros días. Internacionalización económica y democracia política". En Marco Antonio Samaniego López (Coord.), *Breve historia de Baja California* (pp. 183-230). México: Universidad Autónoma de Baja California / Miguel Ángel Porrúa.

Pacheco Méndez, Guadalupe (2000, mayo-agosto). "De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México, 1979-1997". *Estudios sociológicos*, 53, 363-402. Recuperado el 8 de enero de 2017, de http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/706/706

Reynoso, Diego (2011). "Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006". *Política y Gobierno*, 1 , 3-38. Recuperado el 5 de enero de 2017, de http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/166

textos de

actualidad

De la necesidad de conformar un campo de estudio sobre la paridad

The Necessity to Form a Field of Study on Parity

Daniela Cerva Cerna*

María Aidé Hernández y Jesús Alberto Rodríguez (Coords.) (2016). *Democracia y paridad en México.* México: Porrúa.

■ pp. 251-256

Esta compilación es un esfuerzo por documentar los efectos de la aplicación normativa en materia de derechos político-electorales de las mujeres en el contexto de los procesos de elección de los congresos locales en varios estados de la república mexicana durante el año 2015. Se propuso un seguimiento a la forma en que funciona la selección de candidaturas femeninas para el cumplimiento de la paridad. Son 11 los estados que son parte del escrutinio a la paridad que el libro recoge. La mayoría de ellos inicia con una revisión de la relación entre la postulación de candidatas por cada partido y los resultados obtenidos en la contienda electoral. Donde se aprecian más diferencias es en el tratamiento de

* Doctora en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Labora como profesora de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación son representación y participación política, políticas públicas, gobernanza, y análisis organizacional. Correo electrónico: dani.cerva@gmail.com

ISSN 1665-0921

la información, así como en algunas de las preguntas sobre las cuales las y los autores parten.

De manera dispar y sin una constatación empírica clara, algunos capítulos plantean temas que me parecen fundamentales para analizar los efectos de la paridad en la composición de los órganos de representación, así como los factores determinantes para que las mujeres puedan tener posibilidades reales de acceder a un cargo y, además de ello, contar con el apoyo para obtener una votación significativa. El libro avanza en una serie de variables que considero sumamente pertinentes para realizar investigaciones sistemáticas en torno a la interpretación, la implementación y los resultados de la paridad en México.

Primero, la eficacia de la norma electoral que obliga a garantizar la paridad va a depender del fomento de la cultura de la igualdad, es decir, de la congruencia entre lo formalmente instituido y lo informalmente legitimado como prácticas dentro de los partidos políticos.

Segundo, la experiencia política como una variable que jugaría a favor de la posibilidad de las mujeres de obtener un cargo. Sin embargo, este aspecto también cuestiona lo difícil que es la renovación de cuadros dentro de los partidos, y que al género, como categoría explicativa de la desigualdad social, se agregaría la variable generacional y etaria.

Tercero, el análisis de las características políticas del estado y de sus municipios como criterio que explica la posibilidad de un partido de obtener un triunfo electoral (clásica tipología de distritos que son bastiones, competidos o perdidos). El análisis de la relación entre el tipo de partido al que pertenecen las candidatas en función de su nivel de competitividad dentro del estado, y la posibilidad de ser electas está muy bien abordado en el caso de Guerrero por Gabino Solano y para el caso de Jalisco con el trabajo de Ruth Prado y María Rosas.

Cuarto, la utilización de métodos y técnicas de recolección de información de carácter cuantitativo y cualitativo, ya sea por medio de entrevistas o del análisis de los datos proporcionados por la autoridad electoral. Sin embargo, aquí es donde me atrevo a ser más crítica frente a algunos capítulos del libro: es preciso poner a prueba el abordaje metodológico para el estudio de la paridad.

Realizar entrevistas es muy importante porque ilustran las experiencias de las mujeres en política; sin embargo, no es posible desprender conclusiones que se puedan extrapolar, incluso, mucha de la información puede estar teñida por la disciplina partidaria, la deseabilidad social o lo políticamente correcto. Asimismo, es preciso ser cautos con relación a algunas conclusiones sobre las mujeres y su vivencia de la política; no podemos asumir que las mujeres por el simple hecho de serlo deben tener conocimiento de la discriminación que sufren y, por tanto, construir estrategias para revertirla. La conciencia de género y la exigencia de derechos no están necesariamente por sobre la identidad partidaria.

De los reactivos presentes en las entrevistas realizadas en algunos estados para construir sus capítulos, se destaca que en la mayoría de los casos se puso el acento en los obstáculos o barreras de acceso que las mujeres declaran experimentar; interesante hubiera sido profundizar en las agendas, conformación de alianzas, redes y construcción de liderazgo. Asimismo, comúnmente se comete el error de presentar la información de las entrevistas en porcentajes y diagramas de pie, esto contraviene la lógica del enfoque cualitativo. No es recomendable utilizar este tipo de análisis para este tipo de temas donde lo que importa es la reconstrucción de los argumentos dados por las mujeres o los representantes de las cúpulas partidarias.

Quinto, el contexto de la elección. Ésta es una variable muy interesante que va más allá de un tema de género y que da cuenta del entorno político, cultural y económico que puede estar ejerciendo una influencia en el proceso electoral. Esto lo desarrolla muy claramente Angélica Cazarín para el caso de Tlaxcala, Octaviano Moya para el caso de Sinaloa (reafirmando una tendencia en relación con el partido en el gobierno y la posibilidad de triunfo). También lo trabajan Sara Cerna y Juan Solís para el caso de San Luis Potosí, quienes además incorporan un examen actualizado de las teorías de la representación y género; Aidé Hernández para el caso de Guanajuato, quien además incluye un análisis cuantitativo que da como resultado una serie de criterios o variables explicativas que desde la experiencia de las candidatas son centrales para promover su participación.

En relación con el abordaje conceptual, los capítulos que integran el libro plantean importantes debates desde el punto de vista de las teorías de

■ ISSN 1665-0921

la representación política y la democracia, así como la discusión que desde la teoría política feminista se ha desarrollado en torno a la deuda que la democracia tiene con las mujeres. La dicotomía entre los preceptos *cultura* versus *aplicación de la norma* fue constantemente planteada por las y los autores. Esta discusión plantea si la ley, por sí sola, es capaz de transformar estructuras culturales de discriminación y segregación política que sostienen y explican la baja representación de las mujeres en órganos de elección popular, toda vez que esta esfera de lo social ha sido un lugar privilegiado de la presencia masculina.

En esta misma línea, en varios capítulos se hace alusión a la diferencia entre representación descriptiva y representación sustantiva. Tomando en cuenta lo importante de esta discusión, la mayoría de las revisiones que aquí se presentan no trascienden la observación descriptiva de la participación de las mujeres, aun cuando en los argumentos aparece en términos prescriptivos la necesidad de consolidar una democracia sustantiva como si fuese una situación que dependiese de manera exclusiva de la responsabilidad de las mujeres.

En este sentido, propongo que en futuras revisiones sobre los efectos de la paridad en México se incluyan otros niveles de análisis, por ejemplo: la paridad en relación con el escenario actual de deslegitimación y desafección hacia la política, la paridad y la agenda de género a nivel federal y en los congresos locales, la paridad y el incremento de la violencia hacia las mujeres que participan en política, la paridad y sus efectos en otros ámbitos del estado, entre otros temas.

Sin lugar a dudas, uno de los méritos de este libro es que invita a pensar en una agenda de temas vinculados con el estudio de la paridad. Gracias a su lectura surgieron varias cuestiones que me atrevo a compartir para que en un futuro se amplíe su análisis y se incluyan las siguientes temáticas que son factores fundamentales para comprender los procesos y los efectos que acompañan a la paridad:

1. Trabajar desde la perspectiva de género y la teoría feminista del estado para utilizar sus categorías de análisis en la explicación de los fenómenos políticos que involucran a mujeres, y de paso cuestionar

las categorías tradicionales de la teoría política para el abordaje de lo político. Principalmente, construir conocimiento sobre una hipótesis que necesita ser probada, esto es, la participación de más mujeres refuerza la calidad de la democracia. A mi juicio no hay que perder de vista que el sistema se plantea como democrático, pero los actores políticos no necesariamente tienen una práctica consecuente a este principio. Y para no caer en esencialismo, las mujeres no tienen que ser llamadas a ser mejores ni más buenas en política, como si su sola presencia hiciera de éste un escenario de acuerdo y honradez.

2. Inclusión de la noción de *capital político*, avanzar en desagregar sus componentes para medirlos en relación con el caso de las mujeres; este aspecto implica conocer las redes y su efecto en la posición que las mujeres pueden construir dentro y fuera del partido.
3. La relación entre mujeres como un elemento con un significado político. Si el poder es construido en clave masculina, cómo éste es reinterpretado por las mujeres que quieran acceder a un cargo político.
4. Trabajar con varones, conocer sus resistencias, representaciones, reacciones. Abordar la paridad no sólo como el ingreso de más mujeres a la política, sino también, como una medida que ha significado que ellos dejen de estar de manera exclusiva en este ámbito.

   ¿Es que acaso las cúpulas partidarias, predominantemente integradas por varones, quienes administran a su discreción la asignación de candidaturas se verán transformadas con la paridad? Asimismo, analizar desde una lógica pragmática el acatamiento de los partidos políticos a la ley electoral y la forma en que han construido estrategias que vayan en contrasentido de esta medida.
5. Desarrollar un estudio de la diversidad ideológica de las mujeres que participan en política y cómo ésta variable pueda afectar a sus estrategias de participación. Ésta fue una pregunta clásica de los estudios de participación política, en el entendido de que los partidos ideológicamente más cercanos a la izquierda eran los que preferentemente apoyaban a mujeres.
6. En la misma línea, profundizar en el análisis sobre la representación de los intereses de las mujeres, debate que ha caracterizado a la re-

ISSN 1665-0921

flexión de la teoría política feminista durante los últimos 30 años (igualdad versus diferencia). Asimismo, incluir el análisis interseccional que ahonda en la forma en que múltiples opresiones se viven de manera simultánea, pensemos en mujeres indígenas, discapacitadas, lesbianas, etcétera.

7. Abordar el papel de la sociedad civil y de los grupos organizados de mujeres, ya que se han constituido en actores clave para impulsar candidaturas femeninas y hacer seguimiento al comportamiento de los partidos.
8. Finalmente, mirar a la sociedad a partir de la experiencia de la paridad. El papel de la ciudadanía y su representación sobre la política: con los datos de los niveles de participación política del electorado en cada estado es posible plantearse algunas hipótesis sobre si la paridad es una variable que haría más atractiva la competencia partidaria.

Para finalizar vuelvo a la pregunta que se plantean los coordinadores en el prólogo: ¿es la democracia mexicana más fuerte y consolidada a partir de las reformas en materia de paridad? Esta pregunta es sumamente pertinente, sin embargo, propongo dar un giro en su sentido en función de los objetivos de la paridad; el fin último de la paridad no es hacer mejor a la democracia, si no permitir que ésta se constituya y funcione atendiendo a sus principios.

La paridad como está planteada en la ley refiere al punto de partida no de llegada, y por sí sola no pretende favorecer a un mejor desempeño legislativo de las y los diputados o de la representación verdadera de los intereses de la ciudadana. No debemos olvidar que la paridad como medida legal se inserta en esquemas y lógicas de funcionamiento político que se sostienen por elementos culturales muy normalizados que cuesta mucho transformar. Por lo tanto, hay que pasar del diagnóstico cuantitativo sobre las mujeres que obtienen un cargo de representación popular a la identificación de los procesos y factores que justifican la forma tradicional de hacer política, o dicho de otro modo, conocer los elementos que sostienen la cultura política partidaria en México.

Movilización y malestar mediático en México

Mobilization and Media Malaise in Mexico

Zaray Labastida Mejía*

Oniel Francisco Díaz Jiménez (2016). *Comunicación política y compromiso cívico en México: medios, campañas y su impacto en las actitudes y la participación cívica en la elección presidencial de 2012*. Toluca, México: Fontamara / Instituto Electoral del Estado de México / Universidad de Guanajuato.

■ pp. 257-261

Comunicación política y compromiso cívico en México: medios, campañas y su impacto en las actitudes y la participación cívica en la elección presidencial de 2012, es un libro escrito por Oniel Francisco Díaz Jiménez. Actualmente profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato. La obra se realizó con el objetivo de analizar el impacto de diversos tipos de exposición a medios y mensajes de campaña electoral sobre las actitudes y la participación política de los mexicanos durante la elección federal de 2012, con base en los enfoques teóricos de la movilización y del malestar mediático. A diferencia de

* Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Lerma. Correo electrónico: zaraylabmej@gmail.com

ISSN 1665-0921

estudios previos, que en su mayoría centran el análisis en el debate sobre los efectos positivos señalados por las teorías de movilización y los efectos negativos apuntados por las teorías de malestar mediático en democracias avanzadas, el autor señala la necesidad de analizar si dichos efectos tienen sustento en las democracias en desarrollo, lo cual resulta relevante, ya que la obra aporta evidencia empírica mediante el estudio del caso mexicano.

El libro se compone por una breve introducción, cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. El capítulo 1, titulado "Comunicación política y campañas electorales" presenta, en primer lugar, una breve revisión de la literatura en torno a las campañas electorales y sus efectos, los cuales son clasificados, con base en la tipología propuesta por Claes de Vreese, en cognitivos y afectivos, sobre las percepciones del sistema político, y sobre el comportamiento político. El apartado permite introducir los diferentes tipos de efectos de los medios de comunicación y de las campañas mediatizadas sobre el compromiso cívico (o político), es decir, sobre un conjunto multidimensional de actitudes políticas y formas de participación ciudadana. El capítulo concluye exponiendo los estadios en el desarrollo de las campañas electorales, desde la etapa premoderna que parte del siglo XIX, hasta la etapa en curso, caracterizada por el uso de diversos canales de comunicación política, incluyendo los tradicionales basados en el contacto directo entre candidatos y votantes, los canales basados en los medios masivos y los que se basan en Internet. Asimismo, revisa diversos estudios sobre los efectos resultantes de la profesionalización de las campañas en el contexto mexicano. El autor señala que, pese a los numerosos análisis sobre los efectos de los medios y las campañas mediatizadas en México, son aún pocos los estudios orientados específicamente al análisis de los efectos de las comunicaciones políticas sobre el compromiso cívico de los mexicanos.

En el segundo capítulo, "Teorías acerca del impacto de los medios y las campañas sobre el compromiso cívico", el autor desarrolla una revisión de las teorías sobre el impacto que los medios y la comunicación política tienen en el compromiso cívico de los ciudadanos, tales como las teorías del malestar mediático, las teorías de la movilización, y las que hacen una diferenciación entre los canales de difusión y el contenido mediático. Como

parte de la revisión teórica se presentan los resultados de diversos estudios comparativos sobre América Latina y, concretamente, sobre el caso de México, en los cuales se explican los efectos positivos y negativos de la exposición a los medios y las comunicaciones de campaña en diferentes dimensiones del compromiso cívico de los ciudadanos. Con base en la revisión de la literatura, el autor señala que en el caso mexicano los efectos negativos pueden ser favorecidos por factores estructurales resultantes del ambiente contextual de las campañas, entre los que se encuentran: un sistema de medios centrado en la televisión y orientado al entretenimiento, la escasa presencia de las noticias en medios electrónicos e impresos, el proceso de desalineamiento partidista entre el electorado mexicano, y la reforma electoral referente al acceso a medios para partidos políticos y candidatos de 2007-2008.

En el capítulo tercero se aborda la variable dependiente del estudio "El compromiso cívico en México", el cual se define, con base en Pippa Norris, como un conjunto multidimensional de orientaciones políticas y formas de participación ciudadana que incluye el conocimiento político de los ciudadanos, sus vínculos de capital social, sus actitudes de apoyo al sistema político y los tipos más comunes de activismo político y social. Posteriormente, se realiza un análisis de las tendencias en el compromiso cívico en México a partir de la alternancia en el año 2000, así como en perspectiva comparada con otros países de América Latina, con base en los componentes que definen el compromiso cívico. Los datos presentados a lo largo del capítulo dan cuenta de los bajos niveles de México, respecto a otros países de la región, en la mayoría de las dimensiones de compromiso cívico comprendidas en el estudio. Finalmente, la discusión se centra en el análisis de los resultados de la investigación, a partir del debate entre las teorías de malestar mediático y las teorías de la movilización, dando lugar al cuestionamiento sobre el papel que han desempeñado los medios y las comunicaciones políticas en la promoción del compromiso democrático entre los ciudadanos mexicanos en los años posteriores a la alternancia en el gobierno.

Para dar respuesta a la pregunta con la cual concluye el capítulo 3, que es el capítulo final, "Los efectos de las comunicaciones de campaña en el compromiso cívico en la elección presidencial de 2012", el autor analiza

ISSN 1665-0921

brevemente los cambios significativos en las campañas electorales mexicanas durante las últimas décadas y expone las circunstancias bajo las cuales se desarrollaron las prácticas y las estrategias de campaña durante las elecciones de 2012. Subsecuentemente, se muestra un análisis cuantitativo sobre el impacto de la exposición a diversas fuentes de información (televisión, radio, periódicos, revistas, Internet, redes sociales y comunicación interpersonal) durante las campañas sobre el compromiso político (niveles de conocimiento político, participación comunitaria, confianza interpersonal, confianza política, sentimientos de eficacia política, activismo en campañas y discusión política) con variables de control sociodemográficas, como el sexo, la edad, la educación, el nivel socioeconómico y las actitudes políticas, como la ideología y la identificación partidista.

Los resultados muestran que las relaciones estadísticamente significativas entre las variables de comunicación política y los indicadores de compromiso cívico son todas positivas. Lo cual es contrario a las teorías de malestar de los medios de comunicación en torno a los efectos negativos de los medios y las campañas, que sostienen que existe una asociación estadísticamente significativa entre la exposición a las comunicaciones de campaña mediatizadas y el declive en los niveles de compromiso cívico, relación que, si bien podría verse magnificada por factores estructurales propios de las democracias emergentes, como es el caso de México, al final no ocurre así.

Finalmente, en las conclusiones se señala que, de manera general, los resultados del estudio indican bajos niveles de compromiso cívico entre los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, pese al rechazo expresado por los electores sobre el contenido de los mensajes políticos en las campañas de 2012, los resultados de la investigación muestran que dichas apreciaciones no incidieron negativamente en los patrones de compromiso político de los electores, por el contrario, la conjugación de campañas en medios masivos e Internet robustece el compromiso cívico de los ciudadanos mexicanos y no hay evidencia suficiente que sustente un impacto negativo sobre el compromiso cívico de los mexicanos generado por la exposición a diferentes tipos de información política durante las campañas. Finalmente, el autor concluye argumentando que existe una mayor correspondencia entre los resultados del estudio y la teoría del círculo virtuoso.

En términos generales, el libro contiene aportes teóricos importantes para la literatura comparada sobre los efectos de la comunicación política en la cultura y la participación cívicas, adicionalmente es visible el esfuerzo de investigación y análisis estadístico. No obstante, considero que el uso de tablas es un tanto excesivo, puesto que en ocasiones se rompe la continuidad en la lectura y el apartado de anexos quizás resulta también innecesario dado que la información excluida no representa una reducción importante de contenido en el cuerpo del texto.

Criterios para publicar en la revista del Instituto Electoral del Estado de México *Apuntes Electorales*

Información general

Apuntes Electorales es una publicación de acceso abierto del Instituto Electoral del Estado de México afín a los objetivos de éste de promover y difundir la cultura política democrática. El contenido de esta revista son artículos y ensayos originales derivados de investigaciones científicas, así como reseñas de libros. Los primeros pueden ser abordados desde un enfoque local o internacional, histórico o contemporáneo, comparativo o de caso. Tiene una periodicidad semestral y está dirigida a académicos, investigadores y especialistas del área temática.

Es necesario que los trabajos postulados sean una aportación original del autor, como resultado de su propia labor de investigación. Por lo anterior, no se aceptarán contribuciones que hayan aparecido en otros medios impresos o digitales, ni las que estén propuestas o en proceso editorial

ISSN 1665-0921

en otra publicación. De tal manera que a los autores que deseen colaborar en *Apuntes Electorales* se les solicitará firmar una carta en la que declaren cumplir con las condiciones anteriores.

Los trabajos podrán ser postulados en español o en inglés.

La revista se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios, incluido el título, para publicar cualquier trabajo.

Las reseñas preferentemente deberán ser un análisis crítico de libros que aborden temas relacionados con el objetivo de la revista. Se dará prioridad a trabajos que reseñen libros con no más de tres años de haber sido publicados.

Formato

Los trabajos deberán presentar las siguientes especificaciones:

- La página será tamaño carta.
- Se aceptarán trabajos con un mínimo de 25 cuartillas y un máximo de 40, en el mismo formato. Excepcionalmente, podrán admitirse artículos más extensos.
- En caso de tratarse de reseñas de libros, no podrán exceder de cinco cuartillas.
- El artículo deberá escribirse en letra Arial de 12 puntos y a doble espacio.
- Las hojas deberán numerarse ininterrumpidamente.
- En hoja aparte se incluirán nombre del autor o autores, así como:

  a) La institución donde laboran.
  b) El país de la institución donde laboran.
  c) Temas en los que se especializan.
  d) Datos curriculares más importantes.
  e) Correo electrónico.
  f) Número telefónico.
  g) Nivel del SNI, en su caso.

- No se aceptarán dedicatorias.
- El título deberá ser descriptivo y se entregará tanto en español como en inglés.
- Es imprescindible entregar un resumen de la colaboración (*abstract*), que no deberá rebasar las 120 palabras, tanto en inglés como en español, y donde se aborden problema, objetivo, método y conclusiones.
- Incluir palabras clave tanto en inglés como en español (cinco en promedio).
- Las reseñas no deberán cumplir con los dos puntos anteriores.
- Las citas textuales largas (cuando sean 40 palabras o más) se escribirán sin comillas ni cursivas, en bloque independiente con sangría izquierda, a doble espacio y un punto más pequeñas que el resto del texto. Siempre se debe cotejar la transcripción contra la fuente para que no haya diferencias.
- Citación de las fuentes: tanto en paráfrasis como en cita textual se debe acreditar la fuente. Para fuentes impresas debe incluirse el apellido del autor, el año de publicación y el número de la página, todo entre paréntesis, por ejemplo (Carbonell, 2005, p. 68). Para fuentes electrónicas sin números de página se utilizará el número de párrafo; para las que no tengan numerados los párrafos, se indicará el título o subtítulo a partir del cual se contará el párrafo que se cite, ejemplos: (Myers, 2000, párr. 5) y (Beutler, 2000, Conclusiones, párr. 1).
- El autor debe comprobar que las referencias citadas en el texto coincidan con las fuentes mencionadas en la bibliografía y que la cita en el texto y su entrada en la bibliografía sean idénticas en su forma de escritura y en el año. Los autores son los responsables de toda la información de las referencias.

Bibliografía

La bibliografía se incorporará al final del artículo, en orden alfabético por el apellido del primer autor, con los nombres sin abreviar y deberá contener exclusivamente las obras citadas en el cuerpo del texto y en las notas a pie de página.

■ ISSN 1665-0921

Algunos criterios para ordenar la bibliografía son:

- Se alfabetizarán por artículos y preposiciones los apellidos que los tengan (por ejemplo: Alejandro de Angelo se ordenará por la letra *d*).
- Cuando aparezcan varias obras de un mismo autor, se acomodarán en orden cronológico: de la publicación más antigua a la más reciente.
- Las entradas de un solo autor preceden a las de autor múltiple, que comiencen con el mismo apellido.
- Las referencias con el mismo autor (o con los mismos autores en el mismo orden) y mismo año se ordenan por el título (excluyendo artículos: un, una, el, la, etcétera); además, ya en orden, se agregarán letras minúsculas (a, b, c) después del año, dentro del paréntesis.
- Las asociaciones o dependencias gubernamentales se alfabetizan a partir de la primera palabra significativa del nombre oficial completo.

En cualquier caso, se tomarán los criterios establecidos en el *Manual de estilo de publicaciones de la American Psychological Association.*[1]

Los elementos que deben tener las referencias, su orden y los signos ortográficos a emplearse son, según los casos:

1. Un autor

Alanis Figueroa, María del Carmen (2015). *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral* (serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 25). Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.

[1] Aunque las convenciones del aparato crítico y la bibliografía para *Apuntes Electorales* están basadas en el sistema de la APA, las excepciones en su uso son las siguientes: no se abreviarán los nombres en las referencias; no se usará & sino *y* antes del último autor de cualquier referencia de varios autores; en las referencias citadas en el texto se usará *et al.* para obras de tres autores o más, con un solo apellido desde la primera vez que se cite (si no hubiere otra obra con la misma entrada en la bibliografía); para obras con tres o más autores, con la coma se indicará que el orden de los nombres se invirtió y se usará punto y coma para separar un nombre completo de otro; los títulos de materiales no publicados, artículos y títulos de tesis irán entre comillas; la abreviatura de *número* será *núm.*, las citas largas serán un punto más pequeñas que el resto del texto. Respecto a todo lo demás, el sistema de la APA es seguido.

2. Tres autores

Ávila Eggleton, Marcela; Cazarín Martínez, Angélica; y De la Peña Mena, Ricardo A. (Coords.) (2013). *Integridad y equidad electoral en América Latina*. México: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

3. Artículo en un libro compilado por otro(s) autor(es)

Carrillo Werring, Erick (2015). "Nuevos desafíos de la democracia". En Alfonso Ayala Sánchez (Coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp. 193-210). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

4. Artículo de revista

Varela Martínez, Carolina (2015, julio-diciembre). "Aceptar el veredicto del árbitro: el último reto de la democracia electoral en México". *Apuntes Electorales*, 53, 95-114.

5. Artículo de periódico

Pérez, Matilde (2016, 11 de marzo). "Las Socaps, alternativa para créditos rurales". *La Jornada*, p. 10 Política.

Tablas y figuras

Las tablas y las figuras (consideramos figuras: las gráficas, los mapas, los esquemas, las fotos y las ilustraciones) deberán numerarse, titularse e incluir su fuente correspondiente y, por las características de nuestra publicación, serán:

- En escala de grises.
- Legibles (que los símbolos o tonos de gris se distingan con facilidad unos de otros, que se expliquen todas las abreviaturas y que no tengan más de cinco series de datos).
- Pertinentes (que tengan relación inmediata con el artículo y lo complementen, es decir, que no necesiten explicaciones por demás ni que dupliquen información).

ISSN 1665-0921

Además, en el texto habrá que referirse a las tablas y a las figuras por sus números.

Dictamen

Todas las investigaciones originales serán seleccionadas en dos etapas. En la primera, la Secretaría Técnica del Comité Editorial revisará que se aborde la temática político-electoral; que sea una contribución pertinente, relevante y de carácter académico, y que se cumplan los criterios editoriales. Para esta etapa, cada característica obligatoria o de formato se validará con una lista de verificación; de no cumplirse los requisitos de estos criterios de manera adecuada, el trabajo no será aceptado, lo cual se le informará al autor. En caso de que el trabajo sea aceptable, pero necesite de modificaciones, será enviado al autor para que realice los cambios sugeridos.

En la segunda etapa, los trabajos serán dictaminados por dos especialistas en la materia y de distinta adscripción a la del autor. La evaluación se llevará a cabo por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego, en la que se guardará el anonimato de autores y dictaminadores bajo la más estricta reserva.

El dictaminador emitirá un escrito en el que se exprese a favor de alguno de los siguientes criterios (con base en la contribución de la investigación al área de conocimiento, la coherencia entre los objetivos y la metodología, el rigor argumentativo, la actualidad de las fuentes de referencia y la originalidad):

- Aceptado
- Aceptado con cambios
- Condicionado
- No aceptado

En el caso de los trabajos condicionados, el autor estará obligado a tener en consideración los cambios sugeridos, es decir, podrá realizar los que crea convenientes y deberá argumentar sobre los que no realice en un plazo no mayor a treinta días naturales (por causa justificada y en una sola ocasión podrá

solicitar una prórroga hasta por un plazo igual); posteriormente, se enviará de nuevo al dictaminador que lo condicionó y, después de revisarlo por segunda vez, deberá determinar si el trabajo se acepta o no definitivamente. Cuando el resultado es "aceptado con cambios", el autor deberá realizar los cambios sugeridos por el evaluador, en un plazo de treinta días naturales (por causa justificada y en una sola ocasión podrá solicitar una prórroga hasta por un plazo igual), y la Secretaría Técnica del Comité Editorial será la encargada de revisar que los cambios se hayan realizado correctamente y en su totalidad.

Tanto para el trabajo condicionado, como para el aceptado con cambios, una vez cumplido su plazo máximo, si el autor no entrega los cambios solicitados, se entenderá que el Instituto no está obligado a realizar la publicación, previa aprobación del Comité Editorial.

La diferencia entre un resultado "condicionado" y uno "aceptado con cambios" es que, en el primero, el dictaminador considera que se deben hacer cambios de fondo, como la metodología, los resultados de la investigación, la pertinencia o relevancia del tema, entre otros. Los trabajos "aceptados con cambios" tienen observaciones menos profundas, como la falta de una referencia bibliográfica, errores de concordancia, verificación de datos, etcétera. En ambos casos el autor deberá enviar un documento aparte en el que indique los cambios que realizó, la página y el párrafo de cada modificación y aclare las dudas o los comentarios que haya hecho el dictaminador.

Cuando los dos primeros dictámenes sean discrepantes, el trabajo se mandará a un tercer dictaminador para determinar su aceptación o no. En todos los casos, los dictámenes serán inapelables.

Las reseñas sólo pasarán por la primera etapa de selección.

Derechos de autor

Apuntes Electorales es una publicación periódica apegada al acceso abierto, entendido como la posibilidad de acceder al conocimiento financiado con recursos públicos de manera gratuita a través de una plataforma digital y sin requerimientos de suscripción. Por tal motivo, una vez que un trabajo ha sido aceptado para su publicación, el autor deberá firmar una carta de uso no exclu-

ISSN 1665-0921

sivo en la que otorgará el permiso a la revista para editar, reproducir, publicar, distribuir, transformar (exclusivamente para la adaptación al formato, imagen o apariencia) y, en su caso, presentar públicamente la colaboración (incluyendo textos, gráficos, tablas y figuras) en cualquier forma o medio físico y digital; asimismo permitir al Instituto facultar a terceros la transformación, en los términos ya referidos, la comunicación pública, la distribución y la divulgación sin fines comerciales o lucrativos, sino para fines exclusivamente de difusión académica y científica, respetando en todo momento su autoría.

Asimismo, la revista pondrá a disposición de los autores la posibilidad del autoarchivo de la última versión de su obra publicada.

Los autores recibirán a vuelta de correo cinco ejemplares del número de la revista en la que aparezca publicado su trabajo.

Apuntes Electorales es una revista sin fines de lucro, por lo que sus ejemplares impresos y digitales se distribuyen de manera gratuita.

Recepción

Los artículos y las reseñas deberán enviarse en formato digital, a través del gestor electrónico Open Journal Systems de *Apuntes Electorales*, a la dirección http://aelectorales.ieem.org.mx

Publishing Guidelines for the IEEM Journal *Apuntes Electorales*

General Information

Apuntes Electorales is published by the Instituto Electoral del Estado de México (Electoral Institute of the State of Mexico) in accordance with its objectives of promoting and disseminating democratic political culture. The journal offers both original articles and essays derived from scientific research and book reviews, focusing on local or international, historical or contemporary issues, or presenting comparative or case studies. It is published twice a year and targets academics, researchers, and specialists in the field.

Texts submitted must be an original contribution by the author, a result of his/her own research. Therefore, submissions that have appeared in other print or digital media, or that are being edited for another publication, will not be accepted. Authors who wish to contribute to *Apuntes Electorales* will therefore be asked to sign a statement to the effect that they comply with these conditions.

ISSN 1665-0921

Works may be submitted in Spanish or English.

The journal reserves the right to make style corrections and the editorial changes it considers necessary, including in the title, before publishing any work.

Reviews should preferably present a critical analysis of books dealing with issues relating to the journal's aim. Priority will be given to reviews of books whose publication date is no more than three years old.

Format

Manuscripts must be submitted using the following specifications:

- A page will be understood as letter size (8.5 x 11 in.).
- Articles will have a minimum of 25 pages and a maximum of 40 pages of this kind. Exceptions can be made for certain longer articles.
- Book reviews must not exceed five pages in length.
- The manuscript must be double spaced in 12-point Arial font.
- A separate sheet shall accompany the manuscript with the name of the author or authors, as well as :

  a) The institution where he/she/they work;
  b) The country where that institution is located;
  c) Author's areas of specialization;
  d) The most important points of his/her/their resume(s);
  e) E-mail addresses;
  f) Telephone numbers;
  g) Conacyt CVU (National Council for Science and Technology resume) number, if applicable;
  h) SNI (National System of Researchers) level, if applicable.

- Dedications will not be accepted.
- The title must be descriptive and will be published in both Spanish and English.

- The manuscript submitted must include an abstract not to exceed 120 words, both in English and in Spanish, covering the problem addressed, the objective, methodology, and conclusions.
- Reviews do not need to comply with the two foregoing points.
- Long quotations (40 words or more) shall be written without quote marks or italics, in free-standing block form with a left indentation, double-spaced, and in smaller type than the rest of the text. The transcription of the quote must always be checked against the source to avoid discrepancies.
- Source citation: Both for paraphrasing and literal quotations, the author must cite the source. For printed sources, please include the author's last name, year of publication, and page number in parentheses. For example: (Carbonnel, 2005, p. 68). For online sources without page numbers, use the paragraph number; for sources without numbered paragraphs, indicate the title or subtitle starting from which you count the number of paragraphs to the quote you are citing. Examples: (Myers, 2000, para. 5) and (Beutler, 2000, Conclusions, para. 1).
- The author must check that the references cited in the text coincide with the sources mentioned in the bibliography and that the bibliography entry accurately cites the source in terms of spelling and year. Authors are responsible for all the information included in the references.

Reference List

The reference list will be placed at the end of the article, in alphabetic order by author's last name. Each entry will include the first author's last name, followed by his/her full, unabbreviated first name. The bibliography must contain only the works cited in the body of the text and footnotes.

Some guidelines for ordering the bibliography are as follows:

- Alphabetize last names with articles and prepositions included, by the article or preposition (ex.: Alejandro de Angelo would go under the letter "d.").

ISSN 1665-0921

- When citing several works by the same author, put them in chronological order with the oldest publication first.
- Entries for a single author precede entries by multiple authors headed by the same writer.
- Sources by the same author (or by the same authors in the same order) for the same year are listed alphabetically by title (not taking into account articles such as "un," "una," "el," "la," "the," "a," or "an"); once in order, add lower-case letters (a, b, c) after the year.
- Associations or government institutions shall be alphabetized by the first significant word of their complete official name.

The criteria set out in the *Publication Manual of the American Psychological Association* will be used.[1]

The information to be included in the references cited, its order, and the punctuation to be used are as follows for each case:

1. Single author

Alanis Figueroa, María del Carmen (2015). *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral* (Breviarios de Cultura Política Democrática Series, no. 25). Toluca, State of Mexico: Instituto Electoral del Estado de México.

2. Three authors

Ávila Eggleton, Marcela; Cazarín Martínez, Angélica; and De la Peña Mena, Ricardo A. (comps.) (2013). *Integridad y equidad electoral en América Latina*. Mexico City: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

---

[1] Although the reference style and guidelines for the critical apparatus and reference list are based on the APA system, some exceptions do apply: first names are not abbreviated in the reference lists; the ampersand (&) will not be used, but instead the word "and" before the name of the last author for any source with several authors; for references cited in the text in parentheses, the words "et al." will be used for works with three authors or more, using a single last name the first time it is cited (unless another work has the same entry in the reference list); for works with three or more authors, a comma will indicate that the order of the names has been inverted and a semicolon will separate one complete name from another; the titles of unpublished materials, articles, and academic theses will be put between quote marks; the abbreviation of the word "number" will be "no."; long quotations used in the work will be set in smaller type than the rest of the text. For all other cases, the APA style will be followed.

3. Article in a book compiled by (an)other author(s)

Carrillo Werring, Erick (2015). "Nuevos desafíos de la democracia."[2] In Alfonso Ayala Sánchez (comps.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp. 193- 210). Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México.

4. Journal article

Varela Martínez, Carolina (2015, July-December). "Aceptar el veredicto del árbitro: el último reto de la democracia electoral en México." *Apuntes Electorales*, 53, 95-114.

5. Newspaper article

Pérez, Matilde (2016, March 11). "Las Socaps, alternativa para créditos rurales." *La Jornada*, p. 10 Política.

Tables and Figures

Tables and figures (we consider the following to be figures: graphs, maps, diagrams, photographs, and illustrations) must be numbered, titled, and include the source. Because of the characteristics of our publication, they must be:

- Calibrated in shades of grey.
- Legible. That is, the symbols or shades of grey must be easily distinguishable from one another; all abbreviations must be explained; and they must not include more than five series of data.
- Pertinent. That is, they must be directly related to the article and complement it and, therefore, must not duplicate information of require additional explanation.

In addition, the manuscript must refer to the tables and figures by number.

---

[2] Translator's Note: Punctuation in U.S. English differs from punctuation in Spanish, among other things, in that it places periods and commas inside quote marks.

ISSN 1665-0921

Review

All original research will be selected in two stages. First, the Technical Secretariat will determine that the work does deal with the topic of politics-elections; that it is a pertinent, important academic contribution; and that the editorial criteria have been fulfilled. In this stage, each obligatory or format characteristic will be reviewed with a checklist. If these criteria are not met appropriately, the manuscript will not be accepted and the author will be notified accordingly. If the text is accepted but requires revision, it will be sent to the author for him/her to make the suggested changes.

In the second stage, texts will be reviewed by two specialists in the field from an institution different from that of the author(s). The double-blind peer review system will be used, maintaining the strictest anonymity of both authors and reviewers.

The reviewer will issue a statement expressing one of the following decisions (based on the research's contribution to the area of knowledge, consistency between objectives and methodology, rigor in argumentation, timeliness of reference sources, and originality):

- Accepted
- Accepted with revisions
- Conditioned
- Not accepted

In the case of conditioned texts, the author must consider the suggested revisions, meaning it shall be able to modify what considers proper and shall argue about the rejected revisions before thirty calendar days. Under compelling reasons and in one single occasion, the author will be able to ask for an extension of an equal thirty calendar days term). After that, the work will be returned to the reviewer who conditioned it, who, after examining it again, will determine if it will definitively be accepted or not. When the result is "accepted with revisions," the author must make the changes suggested by the reviewer (in a term of thirty calendar days and only under compelling reasons will be able to ask for an equal term extension in one single occasion), and the

Technical Secretariat of the Editorial Board will ensure that they have been fully and correctly made.

In both cases, "conditioned" and "accepted with revisions", once the maximum term is accomplished if the author doesn´t submit the requested revisions, it shall be understood that the Institute is no longer obliged to publish the manuscript, asking in first hand for the Editorial Board´s approval.

The difference between a "conditioned" and an "accepted with revisions" result is that, in the first case, the reviewer thinks major revisions must be made, such as in the methodology, the research results, or the pertinence or relevance of the topic, among others. Texts that are "accepted with revisions" are marked as requiring more minor changes, such as completing a bibliographical reference, correcting inconsistencies, the need for data checking, etc. In both cases, the author must submit a separate document indicating the changes effected and the page and paragraph of each modification, and clearing up any doubts or comments that the reviewer may have expressed.

When the two reviews disagree, the text will be sent to a third reviewer to determine whether it will be accepted or not. In all cases, final reviews are not subject to appeal.

Book reviews will only be subjected to the first stage of the selection described above.

About Authors' Rights

Apuntes Electorales is an open-access periodical; this means that, financed by public resources, it provides access to knowledge free of charge on a digital platform without subscription requirements. For this reason, once a work has been accepted for publication, the author must sign a letter of non-exclusive use, giving the journal permission to edit, reproduce, publish, modify (exclusively to adapt the format, image or look) and, in case needed, present publically the manuscript (including texts, graphics, tables and figures) in any tangible or digital format. He or she, as well, will allow the Institute to enable others to transform basing on the mentioned terms, the public communication, distributios and dissemination under non-profit-making or commercial purpo-

■ ISSN 1665-0921

ses, but for strict scientific and academic diffusion always respecting his/her authorship.

The journal will also provide authors with the last version of their published work which they can use as they see fit.

Authors will receive by regular mail five copies of the issue of the journal in which their article is published.

Apuntes Electorales is a not-for-profit publication and is therefore distributed free in both printed and digital form.

Reception of Articles

Manuscripts of articles and reviews must be sent in digital form through the Open Journal Systems electronic manager for *Apuntes Electorales* at http://aelectorales.ieem.org.mx.

Código de ética y buenas prácticas editoriales

El Comité Editorial y la Subjefatura de Documentación y Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del IEEM cuentan con mecanismos que dan certeza y objetividad al proceso de publicación; además, su actuación se rige por la normatividad aplicable, un sistema de gestión de la calidad, así como por pautas de transparencia que permiten realizar un trabajo editorial de calidad y mantener el anonimato de dictaminadores y autores.

El proceso editorial implica la recepción, la revisión, el dictamen, la aceptación o el rechazo, la corrección de estilo, el diseño gráfico, el armado editorial, la impresión y la distribución de los materiales.

En las seis líneas editoriales del IEEM, *Apuntes Electorales*, Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales, Breviarios de Cultura Política Democrática, Política Electoral Incluyente, *Gaceta Electoral* y Cuadernos de Formación Ciudadana, se publican materiales académicos y científicos, de colaboradores nacionales e internacionales, sobre temática político-electoral. Estas líneas se rigen bajo los preceptos de la normatividad electoral del Estado de México, así como por los principios

ISSN 1665-0921

contenidos en el desarrollo de la investigación y la ciencia. El trabajo editorial de las mismas se apega a dichas normas y, además, al presente código de ética y buenas prácticas editoriales* para garantizar a los lectores, los autores, el equipo de trabajo editorial y al propio Comité Editorial certeza y profesionalismo en la edición y la distribución de las publicaciones.

Este código aplica para el Comité Editorial, la Subjefatura de Documentación y Promoción Editorial, los autores, los evaluadores externos y todos aquellos que intervengan en el proceso editorial, por lo que su aceptación es condición para su correcta participación.

La autoría

Al enviar cualquier trabajo para que se someta a consideración del Comité Editorial para su publicación, se entiende que los autores han leído y asumido los criterios editoriales, que dicho trabajo cumple con los mismos y que los remitentes están de acuerdo con el proceso de dictamen y selección de trabajos, así como con el procedimiento editorial subsecuente hasta la publicación.

Los escritos deben ser originales e inéditos (este punto contempla que tampoco hayan sido publicados de manera parcial, en otro idioma o país) y no deben ser enviados de manera simultánea a otras editoriales. En caso de incluir fotografías, cuadros, gráficos, tablas, diagramas, etcétera, deben contener la referencia correspondiente.

Al presentar un trabajo, los autores se comprometen a que cumpla con los requerimientos de honestidad académica y científica en la problematización, la argumentación, la hipótesis, el uso de metodologías, la interpretación, las conclusiones y en el empleo del aparato crítico al parafrasear o citar fuentes. En ese sentido, los autores asumen la responsabilidad de respetar los derechos de propiedad intelectual y de autor de terceras personas u organizaciones.

---

* Para la elaboración de éste, se tomó como referencia: María Carmen Fonseca, Begoña Gutiérrez y Victoria Tur (2012, septiembre-octubre). "Ética de la publicación científica: iniciativas y recomendaciones". *El profesional de la información*, 5, 35-41.

El plagio es una práctica inaceptable, por lo que, en caso de comprobación fehaciente de que un autor incurra en ésta, el Instituto Electoral del Estado de México se abstendrá de recibir cualquier trabajo del mismo autor para su publicación.

La omisión intencionada de la autoría de otras personas de parte o de la totalidad del trabajo, la copia literal o sustancial, la reproducción no autorizada de ideas, la falsificación de datos, la manipulación de citas y la autocitación frecuente se consideran malas prácticas, por lo que los autores deberán abstenerse de éstas.

Cabe destacar que los juicios y afirmaciones contenidos en los textos publicados son responsabilidad de los autores, por lo que el Instituto no los comparte necesariamente.

El dictamen

Las líneas editoriales se abastecen de trabajos dictaminados bajo el sistema doble ciego, en el que participan personas autorizadas por la normatividad vigente y el Comité Editorial para la revisión de los mismos. Esto implica el anonimato de autores y dictaminadores para garantizar objetividad y certeza en la selección de textos.

Al realizarse el procesamiento de los trabajos, quienes revisan y dictaminan deben hacer del conocimiento del presidente del Comité Editorial si existe conflicto de interés, duda o falta de especialización sobre los temas a revisar o dictaminar, con la intención de que se mantengan los estándares más altos de objetividad. Lo anterior incluso si durante el proceso de dictamen se han dado cuenta de la posibilidad de ver afectada su objetividad. En esa condición, se deben abstener de participar en cualquier etapa del proceso editorial.

Una vez que han aceptado, quienes revisan y dictaminan deben apegarse a la normatividad, al Código y a las buenas prácticas editoriales. Esto implica elaborar un juicio objetivo, específico y entendible para los autores, el Comité Editorial y el equipo editorial y de producción, que debe ser presentado por escrito (para esto se proporcionará a quien evalúe un formato de dictamen), y respetar los tiempos acordados.

ISSN 1665-0921

El texto —sin el nombre, la filiación ni los agradecimientos— se pone a consideración del dictaminador. A los autores se les informa sólo sobre el resultado del dictamen, sin el nombre ni la firma de quien lo haya realizado.

Resolución de incidencias

Si durante el proceso de edición algún integrante de la Subjefatura de Documentación y Promoción Editorial o del Comité Editorial comprueba que el autor incurrió en malas prácticas al elaborar su estudio, el Instituto estará en su derecho de tomar las medidas correspondientes a través del Comité Editorial u otros órganos facultados.

Instituto Electoral del Estado de México

Consejo General

Pedro Zamudio Godínez
Presidente

María Guadalupe González Jordan
Saúl Mandujano Rubio
Miguel Ángel García Hernández
Francisco Bello Corona
Laura Daniella Durán Ceja
Sandra López Bringas
Consejeros Electorales

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Isael Teodomiro Montoya Arce
PRD	Javier Rivera Escalona
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Martín Fernando Alfaro Enguilo
MC	César Severiano González Martínez
NA	Efrén Ortiz Alvarez
Morena	Ricardo Moreno Bastida
PES	Carlos Loman Delgado
VR	Daniel Antonio Vázquez Herrera

IEEM
Instituto Electoral del Estado de México

Junta General

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Alma Patricia Bernal Oceguera
Encargada de despacho de la Dirección de Partidos Políticos

Liliana Martínez Garnica
Directora de Participación Ciudadana

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Rocío Martínez Bastida
Directora Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

Juan José Rivaud Gallardo
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Igor Vivero Avila
Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Mariana Macedo Macedo
Jefa de la Unidad Técnica para la Administración de Personal Electoral

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UAEM

CONVERGENCIA

Revista de Ciencias Sociales

AÑO 24
NÚM. 75
SEP - DIC. 2017
PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

ISSN 1405-1435

Colaboración internacional en las ciencias sociales y humanidades: inclusión, participación e integración
Eduardo Aguado-López, Arianna Becerril-García y Sheila Godínez-Larios

Representations of female sexuality in Spanish television fiction
Charo Lacalle y Deborah Castro

Filosofía para hacer las paces con niñas y niños. Un estímulo para la creatividad
Sonia París-Albert

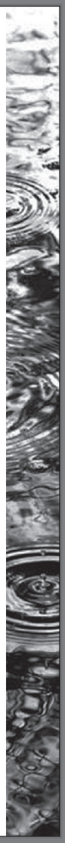
Representaciones que subyacen a la política educacional inclusiva en Chile
Jorge Eduardo Alfaro-Urrutia

Mujeres en órganos de gobierno universitarios. Nuevo contexto normativo y políticas de igualdad
María del Carmen Díaz-Fernández, María del Rocío Martínez-Torres y Jesús Manuel López-Bonilla

Violencia de género sobre estudiantes universitarios(as)
Francisco José Zamudio-Sánchez, Marco Antonio Andrade-Barrera, Roxana Ivette Arana-Ovalle y Arturo A. Alvarado-Segura

Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto
José Fabián-Ruiz

Estrategias de intervención en organizaciones civiles. Las organizaciones de mujeres
Gloria Jovita Guadarrama-Sánchez y Esmeralda Pliego-Alvarado



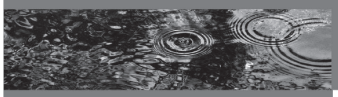
1977-2017 UAEM ANIVERSARIO

CONACYT

SCOPUS

Clarivate Analytics

Publicación del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México.



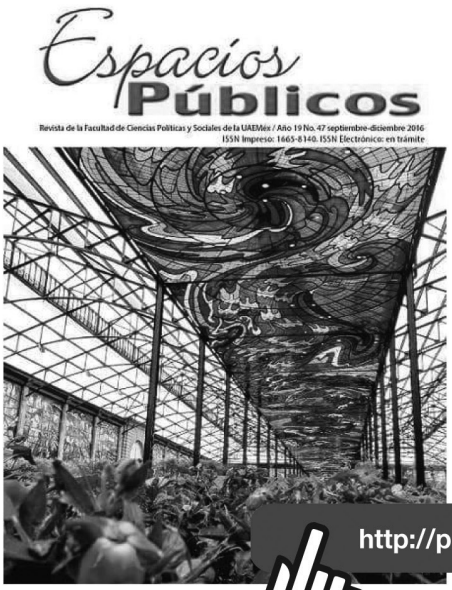
http://convergencia.uaemex.mx • www.redalyc.org
revistaconvergencia@yahoo.com.mx • Telfax (722) 215 0494

Detalles, Fotografía digital B/N,
Ambar Chimal

CONVERGENCIA

Espacios Públicos

Convocatoria 2018
para la recepción de colaboraciones



Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México abre su convocatoria para la recepción de artículos, ensayos y reseñas de libros originales en español, inglés y portugués para ser publicados en los números 51, 52 y 53 del presente año (2018).

Mtra. en Com. Ma. Cristina Reyes Montes
Directora Editorial

Las colaboraciones deberán sujetarse a los lineamientos establecidos por la revista que se pueden consultar en la página web:

http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos

Cobertura temática

Ciencia Política y Administración Pública

La recepción de manuscritos estará abierta:
Del 1 de febrero al 28 de septiembre de 2018

Y se realizará a través del correo electrónico
espaciospub@uaemex.mx

Contacto

@revespacios

Espacios Públicos

(722) 2 15 04 04
(722) 2 13 16 07 Ext. 130

DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS · UAEM redalyc.org · Academia Journals Database · CLASE · HELA · latindex

Gestión y Política Pública

VOLUMEN XXVII NÚMERO 1 CIUDAD DE MÉXICO
PRIMER SEMESTRE DE 2018

Gestión y política pública

Kurt Unger — Innovación, competitividad y rentabilidad en los sectores de la economía mexicana

José Danilo González Peña — Uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas para la toma de decisiones: Un enfoque desde la teoría de juegos

Gestión y organización

Mariana Chudnovsky, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders y Mariano Tommasi — Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina

Gestión regional y local

Rigoberto Soria Romo — Una estimación del costo de la inseguridad y la delincuencia en México: Análisis comparativo a nivel de las entidades federativas

Experiencias relevantes

Ismael Aguilar Benítez y Gabriela Monforte — Servicios públicos del agua, valor público y sostenibilidad: El caso del área metropolitana de Monterrey

Elvira Rincón Gabourel — La sociedad civil organizada responde al impacto de políticas públicas: Las políticas sociales como factor causal del rol asistencialista de organizaciones de la sociedad civil (OSC) pro migrantes en Tijuana

Posiciones e ideas

Iskra Alejandra Rojo, Balam Castro y Maria Perevochtchikova — Análisis de disfuncionalidad institucional de programas de política pública ambiental en la Ciudad de México, 2000-2012

Ludger Brenner — Los impactos ambientales de las políticas públicas en los manglares de Chiapas, México: Una consecuencia de la falta de integración de la política ambiental

Sección especial: Debates contemporáneos

Guillermo M. Cejudo, Peter J. May, Harald Sætren, Peter Hupe y Søren Winter — Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro

CIDE
www.gestionypoliticapublica.cide.edu

CONACYT · THOMSON REUTERS · Hapi Online · SciELO · redalyc · ELSEVIER · CLASE · CSA · latindex

Perfiles Latinoamericanos

Volumen 26 | Número 51 | Enero-Junio 2018 | ISSN 0188-7653

Artículos

La democracia interna de los partidos latinoamericanos
Aldo Adrián Martínez-Hernández, Francisco Olucha Sánchez

"Ordenar la provincia". Sobre el carisma de Néstor Kirchner en Santa Cruz (1991-1996)
Pamela Sosa

Heterogeneidad en las microempresas informales mexicanas: evidencia empírica y algunas implicaciones de política
René Rivera Huerta

Conviviendo con la escasez. Cultura y adaptabilidad pesquera en el lago de Chapala
Carmen Pedroza Gutiérrez, Jaime Chavolla

Gestión de la diversidad en escuelas chilenas de frontera
Raúl Antonio Bustos González, Alfonso Díaz Aguad

Informales de uniforme: trabajadoras de salones de belleza en Santiago, Chile
Rosario Palacios

Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia
Mauricio Uribe López

Estado, poder y dominio. Una lectura a propósito de sus mecanismos
Paola García Reyes, Jenniffer Vargas, Sonia Uribe Kaffure

Posición socioeconómica, discriminación y color de piel en México
Luis Ortiz Hernández, César Iván Ayala Guzmán, Diana Pérez Salgado

Justicia ambiental y políticas de reconocimiento en Buenos Aires
María Gabriela Merlinsky

Endogeneidad de los rendimientos educativos en México
Edna María Villarreal Peralta

Desplazamiento forzado y adaptación al contexto de destino: el caso de Barranquilla
Ignacio Ramos Vidal

El efecto de las instituciones en el crecimiento económico de América Latina
Delfino Vargas Chanes, José Carlos González Nuñez

Ensayos

Crisis económica y crisis de la teoría económica. Notas para el debate
Alicia Puyana

Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo
Noelia Fernández González, Héctor Monarca

FLACSO México

A partir del número 52, **Perfiles** Latinoamericanos estará disponible solo en formato digital y en acceso abierto

Informes y ventas:

Teléfonos: (55) 3000 0244, (55) 3000 0251, conmutador: (55) 3000 0200
perfiles@flacso.edu.mx, suscripciones.pl@flacso.edu.mx, public@flacso.edu.mx

Distribución y venta en la librería de la UAM-Xochimilco
Informes y suscripciones:

Departamento de Política y Cultura

Fax: (55) 5594 9100
Teléfonos: (55) 5483 7437, 7110
Dirección electrónica: polcul@correo.xoc.uam.mx
politicaycultura@gmail.com
Página electrónica:
http://polcul.xoc.uam.mx/

Directora:

Irene Sánchez Guevara

48

Índice

Presentación

Nuevas lecturas del Congreso Constituyente de 1917

De revolucionarios a legisladores. El proceso político del Congreso Constituyente de 1916 - 1917
Nicolás Cárdenas García
Enrique Guerra Manzo

República y bienes comunes. La originalidad de la Constitución de 1917
Rinha Roux

Texto constitucional mexicano: Historia y Cambio

El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión
Ana Lau Jaiven
Roxana Rodríguez Bravo

La Constitución y su aplicación a la realidad mexicana

La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica: los casos de Guerrero (1960 - 1961) e Hidalgo (1975)
Harim Benjamín Gutiérrez Márquez

La Constitución de 1917 y sus implicaciones en el ámbito religioso

El desvanecimiento del proyecto católico jaliscience en el Constituyente de 1917
Laura Alarcón Menchaca

La jerarquía católica en el exilio frente al nuevo marco jurídico revolucionario de 1917
María Gabriela Aguirre Cristiani

Carpeta gráfica

El espacio público desde sus posibilidades y resistencias: la Alameda Central
Fernando Gutiérrez Hernández

Matemáticas y Ciencias Sociales

Crecimiento restringido por balanza de pagos y cambio estructural en la economía de Estados Unidos
José Luis Zamora Ortíz
María Teresa Farfán Cabrera

Diversa
Reseña de libros

De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos
Roberto García Jurado

En busca de la justicia espacial
Alejandra Toscana Aparicio

100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Otoño 2017 número 48 ISSN 0188-7742 Publicación semestral

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

POLÍTICA Y GOBIERNO

VOL. XXV, NÚM. 1
CIUDAD DE MÉXICO, PRIMER SEMESTRE DE 2018

ARTÍCULOS

GEORGE TSEBELIS ■ Jugadores de veto y cambio constitucional: ¿Se puede desbloquear la Constitución de Pinochet?

BASTIÁN GONZÁLEZ-BUSTAMANTE Y LUIS GARRIDO-VERGARA ■ Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010

GUILLERMO GUZMÁN PRUDENCIO Y FERNANDO RODRÍGUEZ-LÓPEZ ■ Voto étnico en Bolivia: Cohesión, disgregación y clivajes étnicos

ALFONSO DONOSO ■ Inmigración y castigo: Contra las leyes de inadmisibilidad penal

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

MARÍA GRISEL SALAZAR REBOLLEDO ■ ¿Cuarto poder? Mercados, audiencias y contenidos en la prensa estatal mexicana

LUZ ÁNGELA CARDONA HORACIO ORTIZ Y LUIS DANIEL VÁZQUEZ ■ Violación de derechos humanos en México: Un costo poco advertido de la corrupción

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

RAÚL ZEPEDA GIL ■ Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México

CIDE

www.politicaygobierno.cide.edu

Centro de Formación y Documentación Electoral

Jefe del Centro
Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial
Graciela Martínez Huerta

Área de Promoción Editorial

Diseño editorial
Jorge Armando Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial
Tania López Reyes
Luther Fabián Chávez Esteban
Azálea Belem Eguía Saldaña
Marisol Aguilar Hernández
Isabel Núñez Garduño
María Fernanda Valdés Figueroa

■ *Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes Electorales* núm. 58, se terminó de imprimir en los talleres de Compañía Editorial de México S. A. de C. V., ubicados en av. 16 de Septiembre núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente *Adobe Caslon Pro,* diseñada por Carol Twombly, basada en páginas de muestra impresas por William Caslon entre 1734 y 1770.

Publicación de distribución gratuita